

Lisbet Berg
Eivor Bremer Nebben
Åsmund Arup Seip

Etter- og videreutdanning i staten

En studie av ti statlige virksomheter

Lisbet Berg
Eivor Bremer Nebben
Åsmund Arup Seip

Etter- og videreutdanning i staten

En studie av ti statlige virksomheter

© Forskningsstiftelsen Fafo 1999
ISBN 82-7422-290-3

Omslag: Premraj Sivasamy
Trykk: Centraltrykkeriet AS

Innhold

Forord	5
Kapittel 1 Et samfunn i omstilling: Kompetanse som strategi	7
Hva er kompetanse?	8
Mål og ansvar for statlig kompetansepolitikk	10
Kompetanseutvikling i Staten	10
Hva menes med kompetanse som strategi?	16
Hva handler rapporten om?	18
Kapittel 2 Om undersøkelsen og om metode	21
2.1 Valg av virksomheter	22
2.2 Intervjuundersøkelsen	29
2.3 Spørreskjemaundersøkelsen til de ansatte	31
Kapittel 3 Hva gis av kompetanseutvikling?	33
3.1 Hvor mye tid brukes på etter- og videreutdanning?	33
3.2 Hvem får kompetanseutvikling?	40
3.3 Ulike typer kompetanseutvikling	44
3.4 Organisering av opplæringstiltak	52
3.5 Konklusjoner	54
Kapittel 4 Hva styrer fordelingen av kompetanseutvikling	57
4.1 Kompetansepolitikk på ulike nivåer	58
4.2 Kartlegging og planlegging av kompetanse i statlige virksomheter	60
4.3 Egeninitiativ, kommunikasjon og medarbeidersamtaler	66
4.4 Hvilke behov dekker opplæringstiltakene?	82
4.5 Behov for lederkompetanse	89
4.6 Konklusjoner	91

Kapittel 5 Hvilket utbytte har de ansatte av opplæringstiltak? ... 93

5.1 Utbytte av opplæringstiltak	93
5.2 Læring gjennom praktisk arbeid eller skolering?	98
5.3 Tilstrekkelig opplæring?	102
5.4 Konklusjoner	103

Kapittel 6 Behov for opplæring og hindringer for deltakelse 105

6.1 Hvem gir størst uttrykk for behov for opplæring?	110
6.2 Motivasjon og grunner til å ta opplæring	112
6.3 Kvinner søker karriere gjennom opplæring	117
6.4 Hindringer for deltakelse i opplæring	118
6.5 Ulike virksomheter – forskjellige handlingsmønstre	124
6.6 Konklusjoner	127

Kapittel 7 Hva betyr regel- og avtaleverket? 129

7.1 Det sentrale regel- og avtaleverkets betydning	129
7.2 Lokalt regelverk og ansattes rettigheter	133
7.3 Konklusjoner	137

Kapittel 8 Samlet vurdering: utfordringer for statens kompetansepolitikk 139

8.1 Omfang og motivasjon	139
8.2 Kortsiktighet og langsiktighet	140
8.3 Effektivitet og rettferdighet	142

Litteratur	151
------------------	-----

Vedlegg 1 Spørreskjemaundersøkelsen: metode og bakgrunnsvariabler	153
---	-----

Vedlegg 2 Liste over temaer som ble berørt i intervjuene	165
--	-----

Vedlegg 3 Redegjørelse fra Opinion	166
--	-----

Vedlegg 4 Figurer og tabeller	171
-------------------------------------	-----

Vedlegg 5 Spørreskjema til ansatte i ti statlige virksomheter	179
---	-----

Forord

Bakgrunnen for denne rapporten var et ønske fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet om å øke kunnskapsgrunnlaget for rekrutterings- og kompetansepolitikken i staten, spesielt med tanke på en gjennomføring av etter- og videreutdanningsreformen i staten (jf. NOU 1997:25). Undersøkelsen har hatt som hovedmål å studere hvilke ordninger for etter- og videreutdanning som brukes i statlige virksomheter, og hvordan bruken varierer mellom ulike virksomheter. Målet har vært å belyse hvordan ordningene fungerer sett både fra arbeidsgiversiden og fra arbeidstakersiden.

Datamaterialet er hovedsakelig basert på intervjuer med ledere og tillitsvalgte i ti statlige virksomheter, samt en spørreskjemaundersøkelse til et utvalg av de ansatte i disse virksomhetene. Med en slik innfallsvinkel ønsket vi å dekke mangfoldet av statlige virksomheter, samtidig som vi ønsket å gå grundig inn i hver virksomhet. De ti statlige virksomhetene er: Forsvaret, Posten, Trygdeetaten, Skatteetaten, Universitetet i Tromsø, Politiet, Riksantikvaren, Utlendingsdirektoratet, Sosial- og helsedepartementet og lagmannsrettene.

Vi er blitt svært godt mottatt ute i virksomhetene, og vi vil takke alle som velvillig har stilt opp til intervju.

Prosjektet har hatt en referansegruppe som har bestått av:

Asbjørn Valheim, Arbeids- og administrasjonsdepartementet
John-Erik Larsen, Arbeids- og administrasjonsdepartementet
Bente Rydland, YS-S
Odd Jørgen Sørensen, LO-Stat
Randi Stangeland, LO-Stat
Paul Erik Karslen, Norsk lærerlag
Harald Skulberg, AF

Vi takker deltakerne for verdifulle innspill og kommentarer. Ved Fafo har Lisbet Berg, Eivor Bremer Nebben og Åsmund Arup Seip foretatt undersøkelsen og skrevet rapporten. Eivind Falkum og Sveinung Skule har gitt kommentarer og kommet med nyttige innspill. Bente Bakken og Premraj Sivasamy ved Fafos publikasjonsavdeling har stått for ferdigstilling av rapporten.

Rapporten består av åtte kapitler. Ved slutten av hvert kapittel har vi forsøkt å samle de viktigste funnene i form av noen konklusjoner. Ved å slå opp der kan leseren skaffe seg en rask oversikt over hva kapitlet handler om. Kapittel 8 er et oppsummeringskapittel som kan leses for seg.

Fafo, april 1999

Lisbet Berg
Eivor Bremer Nebben
Åsmund Arup Seip

Kapittel 1 Et samfunn i omstilling: Kompetanse som strategi

Denne rapporten handler om kompetansepolitikken i staten. Rapporten bygger på en undersøkelse gjennomført av Fafo høsten 1998, og har som mål å øke kunnskapen om hvordan etter- og videreutdanning foregår i staten.

I tariffforhandlingene sommeren 1998 ble partene enige om å opprette en partssammensatt arbeidsgruppe til å se på hvordan etter- og videreutdanningsreformen kan tilpasses staten (NOU 1997:25). Denne rapporten er ment å styrke kunnskapsgrunnlaget for arbeidet med kompetansereformen. I arbeidet med rapporten har vi lagt vekt på å få fram hvordan statlig kompetansepolitikk fungerer i praksis i dag, og hvordan denne politikken varierer mellom ulike statlige virksomheter. Ti statlige virksomheter er undersøkt, dels gjennom en intervjuundersøkelse og dels gjennom en spørreundersøkelse til ansatte i virksomhetene. Dette har gitt oss et datamateriale som gjør det mulig å tegne et bilde av hvordan tilbud om etter- og videreutdanning fordeles, og hvordan dette varierer mellom ulike statlige virksomheter og mellom ulike grupper ansatte. Vi vil se på hva som gis av etter- og videreutdanning, hvem som får et slikt tilbud, og hvilke forhold som påvirker styringen og fordelingen av etter- og videreutdanning i de virksomhetene vi har undersøkt. Data fra undersøkelsen gir oss også mulighet til å se på utbredelsen og ulike personalpolitiske virkemidler i kompetansepolitikken, slik som kompetansekartlegging og bruk av medarbeidersamtaler.

Når en virksomhet skal produsere en vare eller levere en tjeneste, er det gjerne tre faktorer som har betydning for hvordan resultatet av produksjonen blir. Det er den teknologien som blir tatt i bruk, de rutiner og prosedyrer virksomheten benytter seg av, og det er den kompetansen som ansatte i virksomheten har til å ta teknologien i bruk og følge og videreutvikle virksomhetens rutiner.

I en verden der både teknologi, rutiner og prosedyrer globaliseres og blir mer og mer lik fra virksomhet til virksomhet, vil evnen til å kunne produsere varer eller levere tjenester i økende grad avhenge av de menneskelige ressursene i virksomhetene. Kompetanse er i dag blitt en viktig faktor i nesten all produksjon av varer og tjenester. Skal en privat eller offentlig virksomhet forsøke å forbedre produksjonen, øke konkurranseevnen, eller heve kvaliteten på de tjenestene som leveres eller de forvaltningsvedtak som gjøres, er virksomheten nødt til å se på kompetanse som et strategisk virkemiddel.

Hva er kompetanse?

Kompetanse er et vidt begrep. Vi bruker det gjerne i to forskjellige betydninger. Kompetanse kan bety kvalifikasjon eller dyktighet. Det kan være snakk om kunnskaper vi erverver gjennom utdanning, eller det kan være ferdigheter vi har fått gjennom å utføre oppgaver eller å løse problemer, for eksempel ved å utføre en jobb. Uttrykket *formell kompetanse* brukes gjerne om kompetanse som kommer til uttrykk gjennom offentlige eksamenspapirer, fagbrev osv. Kompetanse som utvikles gjennom ulike former for læring, som for eksempel arbeidserfaring, opplæring i arbeidslivet og formell utdanning kaller vi *realkompetanse*. Realkompetanse kan være vanskelig å måle og dokumentere. (NOU 1997:25)

Den andre betydningen av ordet kompetanse er myndighetsområde. Vi sier for eksempel at Stortinget har kompetanse til å vedta lover, mens det ikke har kompetanse til å avsi dommer. Likeledes kan det ligge utenfor en stillings kompetanse å fatte beslutninger som binder virksomheten økonomisk.

Begge disse sidene av kompetansebegrepet er viktige, fordi de ofte knyttes sammen. Innenfor en rekke områder brukes formell kompetanse som kriterium for tildeling av rettigheter eller tillatelse til å utføre en jobb. Det er for eksempel bare leger som har rett til å skrive ut en resept på legemidler. I hovedsak er det den dokumenterte formelle kunnskapen en lege har, som er grunnlaget for tildeling av denne myndigheten. På samme måte kreves det dokumenterte ferdigheter for å få kjøre en truck. Vi kan dermed si at forholdet mellom kyndighet og myndighet er et viktig trekk ved det vi kaller kompetanse.

Kompetanse kan betegne kunnskaper og ferdigheter hos en enkeltperson, men det kan også betegne ressurser en virksomhet disponerer over. En virksomhet kan for eksempel ha kompetanse til å bygge en oljeplattform. Kompetanse vil da si summen av de ansattes kunnskaper og ferdigheter, og måten disse er organisert på i virksomheten. Kompetanse har dermed både et individuelt aspekt og et kollektivt.

Vi kan skille mellom ulike typer kompetanse hos personer (Larsen, Longva, Pape og Reichborn 1997). Kompetanse til å løse *allmenne oppgaver* som å samarbeide, lede andre eller tilpasse seg nye situasjoner, har de aller fleste behov for i jobben. Behovet for kompetanse til å løse *faglige oppgaver* vil være nært knyttet til den stillingen man har og de oppgavene som skal løses. Det kan for eksempel være snakk om oppgaver innenfor økonomi, jus, data eller sykepleie.

En rekke oppgaver innenfor ulike fagfelt har de siste 30–40 årene vært gjenstand for en økende spesialisering og formalisering. Sammen med denne spesialiseringen har det på noen felt foregått en profesjonalisering. Denne utviklingen innebærer at kravene til kompetanse for å utføre visse oppgaver eller inneha en stilling har blitt skjerpet, og at kompetanse innen ulike fagfelt har blitt klarere avgrenset

fra annen fagkompetanse gjennom formell sertifisering (eksamenspapirer/deltakerbevis ol.). I mange tilfeller har formell kompetanse, for eksempel eksamen fra en yrkesutdanning, blitt koblet med en rettighet til å løse visse faglige oppgaver eller utøve et yrke. Dette kaller vi gjerne for profesjonalisering.

Selv om utdanning og yrkesutøvelse i økende grad innebærer spesialisering, er det mange trekk ved utviklingen i dag som indikerer at kunnskapsbredde og flerfaglig kompetanse får økt betydning. Kundefokusering og nye måter å organisere virksomheter og produksjonen på, krever at de ansatte har kompetanse på flere felt, og at de forstår helheten i produksjonsprosesser og organisering av virksomheten. Det har også betydning hvor anvendelig kompetansen er. Både for virksomheten og for den enkelte ansatte vil det ha stor betydning om kompetansen bare gjelder en spesifikk oppgave, om den bare kan brukes innenfor en bestemt virksomhet eller om den er lett å ta med seg ut på arbeidsmarkedet og inn i nye virksomheter.

Ved siden av å være oppdelt i ulike fag og emner, er utdanningen i samfunnet organisert i nivåer. Vi går grunnskole og videregående skole. Noen begynner på universitet eller høyskole, der det gjerne er forskjellige nivåer alt etter hvor lang utdanningen er. Etter hvert som flere og flere tar høyere utdanning, vil tilbudet av utdannet arbeidskraft på arbeidsmarkedet øke. En konsekvens av dette er at virksomheter stadig krever høyere startkompetanse hos de som ansettes. Mange av de stillingene som før ble besatt med folk som hadde videregående opplæring som utdanningsbakgrunn, besettes i dag med ansatte som har flerårig universitets- eller høyskoleutdanning. Startkompetansen er dermed en viktig faktor når spørsmålet om etter- og videreutdanning av ansatte skal vurderes.

Kompetansebegrepet favner vidt. I denne rapporten vil vi bruke kompetansebegrepet i tre forskjellige betydninger, men slik at det framgår av sammenhengen hva vi legger i begrepet kompetanse. I all hovedsak er vi opptatt av opplæringen i staten og den kompetansen de ansatte får gjennom etter- og videreutdanning. Her vil vi bruke begrepene kompetanseutvikling og opplæring synonymt. I en litt videre betydning vil vi bruke kompetanse når vi mer generelt snakker om de ansattes kunnskaper, ferdigheter og holdninger som de kan ta i bruk for å løse problemer eller utføre oppgaver (Larsen, Longva, Pape og Reichborn 1997:18). I noen sammenhenger er vi opptatt av den samlede kollektive kompetansen en virksomhet har til rådighet, og som kan tas i bruk gjennom organiseringen av virksomheten. Denne tredje måten å bruke kompetansebegrepet på, vil vi bruke når vi for eksempel skriver om kartleggingen av virksomhetenes kompetanse.

Mål og ansvar for statlig kompetansepolitikk

I 1992 uttrykte Regjeringen sitt mål innenfor den statlige kompetansepolitikken. I St. meld. nr. 35 (1991–1992) heter det:

«Gjennom en målrettet politikk for opplæring og utvikling vil Regjeringen bygge opp lederkompetanse og fagkompetanse, utvikle de menneskelige ressursene i forvaltningen og etablere en forandringsberedskap for morgendagens utfordringer.»

Regjeringen pekte dermed både på behovet for å bygge opp og utvikle kompetanse og ressurser, og på sammenhengen mellom kompetanse og evnen til å løse nye oppgaver og mestre endringsprosesser.

I staten følger ansvaret for kompetanseutvikling linjen, mens Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) har et overordnet ansvar for felles kompetansetiltak i statsforvaltningen. Departementet gjennomførte i 1993 en spørreundersøkelse (Nordhaug 1993), og utarbeidet i 1995 en strategisk plan for kompetanseutvikling i staten (Administrasjonsdepartementet 1995). I denne planen slås det fast at departementets ansvar i hovedsak er å skape rammevilkår som gjør det mulig for at de statlige virksomhetene kan drive en fleksibel og målrettet kompetanseutvikling.

Det er den enkelte statlige virksomhet som selv er ansvarlig for å definere sine behov og utvikle målsettinger for et kompetansearbeid. Fagdepartementene har imidlertid et ansvar for å legge til rette, følge opp og påse at de underliggende etatene ivaretar sitt ansvar også når det gjelder statlig kompetansepolitikk.

Kompetanseutvikling i Staten

Arbeidet med utdanning og kompetanseoppbygging i staten har lange tradisjoner. Vi finner et vidt spekter av ulike institusjoner og ordninger som er utformet for å ivareta statens behov for utdannet personell. Dette gjør det nødvendig å skille mellom ulike former for etter- og videreutdanning i statlige virksomheter. I denne rapporten skiller vi i hovedsak mellom fire ulike former for utdanning i statlige virksomheter: 1) etatsutdanning, 2) kurs, seminarer og andre typer opplæring som foregår utenfor den konkrete jobbsituasjonen, 3) permisjons- og stipendordninger, og 4) læring i jobben gjennom veiledning, jobbrotasjon, hospitering eller liknende.

1) Etatsutdanning

Staten har lange tradisjoner når det gjelder bruken av egne virksomhetsinterne skoler eller utdanningsinstitusjoner. Utdanning i slike institusjoner kalles gjerne etatsutdanning. Historisk sett har etatskoler vært et kjennetegn ved mange av de store etatene innen forvaltning og tjenesteproduksjon. Vi finner dem innen telefon og telegraf, post og jernbane i samferdselssektoren, og innen forvaltningsetater som Toll-etaten, Skatteetaten og Trygdeetaten. I vårt utvalg av ti statlige virksomheter er det fire som har en egen etatsutdanning. Det er Forsvaret, Trygdeetaten, Skatteetaten og Posten. Politi- og lensmannsetaten har tidligere hatt en egen etatskole. Denne er nå erstattet av en egen Politihøgskole.

Etatsutdanningen er kjennetegnet ved at den er organisert i egne skoler eller enheter innen virksomheten, og at den gir en langvarig utdanning til personer som er ansatt i virksomheten. Etatsutdanningen varer gjerne fra noen måneder til flere år, og gis ofte som en kombinasjon av klasseromsundervisning og praksis i virksomheten. Den utgjør gjerne grunnutdanningen for store yrkesgrupper innen etatene, og er utformet spesielt med tanke på arbeid innenfor virksomheten eller etaten. De som gjennomfører en etatsutdanning får ofte et eksamensvitnemål eller et godkjenningsskolepapir. Elevene får lønn under utdanningen og må utføre plikttjeneste i et visst antall år etter at utdanningen er avsluttet.

Etatsutdanning i staten har lange tradisjoner. Slik utdanning la ofte grunnlaget for en livslang tjeneste innen etaten, og var i mange tilfeller del av en karrierevei. En felles etatsutdanning for store grupper innen en statlig virksomhet kunne gi en utstrakt følelse av fellesskap og være med å forme en etatsånd. I dag er svært mange av disse etatsutdanningene under endring. Vi kan peke på tre utviklingstrekk som gjør seg gjeldende: nedbygging, orientering mot det offentlige utdannings-systemet og bruk av trainee- eller jobborienterte ordninger.

Ett utviklingstrekk er nedbygging av etatskolene. Enkelte etater har lagt ned sine skoler. Dette gjelder for eksempel Televerket, som nå er fristilt fra staten og organisert som et eget aksjeselskap. Det samme gjelder for politiets regulære etatsutdanning, den gamle Politiskolen. Også i Posten ligger deler av etatsutdanningen i dag nede. Det blir ikke lenger gitt noen tradisjonell saksbehandleropplæring. En ny og kortere form for grunnopplæring er under utforming.

Et annet trekk som preger utviklingen knyttet til opplæring i statsetatene, er at virksomhetene i økende grad forsøker å orientere seg mot det offentlige utdanningssystemet. Under utformingen av den nye grunnopplæringen i Posten diskuteres det nå hvordan man kan ta inn emner fra grunnkurs på videregående skole slik at veien fram til fagbrev kan bli lettere. Også når det gjelder arbeidslederutdanningen i Posten skjer det en slik orientering mot det offentlige utdanningssystemet. Det blir fremdeles gjennomført en intern arbeidslederutdanning med interne

undervisningkrefter, men i tillegg blir en del arbeidsledere ansatt med plikt om å gjennomføre et studie ved Handelshøyskolen BI. Dette studiet er utformet i samarbeid mellom Posten og BI.

Utdanningen i Politi- og lensmannsetaten ble i løpet av 1990-årene endret fra en regulær etatsutdanning til en høyskoleutdanning. Også dette kan vi se som en orientering mot det offentlige utdanningssystemet. Elevene ved høyskolen er ikke lenger ansatt i politiet under utdanningen, og i 1996 ble den treårige grunnutdanning ved Politihøgskolen godkjent som grunnlag for fritak for inntil to års normert studietid (40 vekttall) i en universitets- eller høyskolegrad.

Fra 1995 har Trygdeetaten gitt sine ansatte tilbud om en høyskoleutdanning som er utviklet i samarbeid med Høgskolen i Lillehammer. Dette er en videreutvikling og utvidelse av DH1 som etaten har hatt siden 1975. Høyskoletilbudet består av fem moduler hver på fem vekttall. Tilsatte med studiekompetanse som har gjennomført minimum fire moduler, kan avlegge en samlet slutteksamen og få godkjent et ett-års studium på 20 vekttall. Tilbudet er basert på fjernundervisning, og 600 personer kan delta i løpet av et år.

Det tredje utviklingstrekket vi kan se, er at etatsutdanningen i staten er mer orientert mot bruk av trainee- eller jobborienterte ordninger. I Posten diskuteres det nå hvordan man kan få til en erstatning av saksbehandleropplæringen. Det kan gå i retning av en trainee-ordning som innebærer høyskoleutdanning i Postens regi, kombinert med praksis i Posten.

I Skatteetaten ble etatskolen lagt om i 1997 etter at kompetansekravet for tilsetting som likningssekretær var hevet. I dag krever etaten relevant universitets- eller høyskoleutdanning med minst 40 vekttall, mens kravet tidligere var videregående skole.¹ Etaten har innledet et samarbeid med Høgskolen i Akershus med sikte på å styrke den samlede kompetanseutviklingen i etaten. En endring av studiet ved etatskolen er en del av dette. Ett av de forslagene som er lagt fram til drøfting, inneholder elementer av praksisperiode ved arbeidsstedet kombinert med fjernundervisning.

2) Etter- og videreutdanning gjennom kurs og seminarer

Det er neppe mulig å trekke noen klare grenser mellom ulike typer opplæring. Den definisjonen på etatsutdanning som passer en statlig virksomhet, passer ikke alltid i en annen. Det kan allikevel i noen tilfeller være hensiktsmessig å skille, og vi skal derfor peke på ulike typer etter- og videreutdanning som kan forekomme. Ved å skille mellom flere typer utdanningstiltak, kan vi si noe om måten virksomhetene

¹ Skatteetaten *Årsrapport* 1997.

jobber på i sitt arbeid med kompetanseutvikling. Det blir også mulig å si noen om hvilken type kompetansetiltak de ansatte får tilbud om, og drar nytte av.

Den vanligste formen for etter- og videreutdanningstilbud i private virksomheter er ulike former for interne kurs. (Larsen, Longva, Pape og Reichborn 1997:132) Vi har i denne undersøkelsen definert dette som kurs i regi av den statlige virksomheten man er ansatt i. I mange tilfeller vil det være vanskelig å skille slike kurs fra det som oppfattes som etatsutdanning i virksomheten. I vår undersøkelse vil etatsutdanningen falle inn under det vi kan kalle interne kurs. Interne kurs holdes gjerne i emner som er knyttet til virksomhetens sentrale arbeidsfelter. Et eksempel på dette kan være at Skatteetaten holder årvisse seminarer som kalles «Revisordager» og «Skattedager» for ansatte i virksomheten. Her behandles sentrale tema innenfor skatterevisjon og likningsarbeid.

Også deltakelse på eksterne kurs eller seminarer er vanlig. Dette er kurs i regi av andre enn virksomheten selv. Det kan være flere grunner til at en virksomhet velger å benytte eksterne kurs framfor å holde kursene selv. En grunn kan være at spesielle faggrupper må ut av virksomheten for å hente ny kunnskap innenfor sitt fagfelt. En annen grunn kan være at det bare er et fåtall personer i virksomheten som har behov for kurset. Det kan da være uhensiktsmessig å holde kurs internt for disse. (Larsen, Longva, Pape og Reichborn 1997:132) Å velge en ekstern tilbyder av kurs framfor å holde kurs selv, kan også være begrunnet i en strategi der virksomheten ønsker å konsentrere sin drift om noen hovedområder, og derfor ikke ønsker å ha ansvar for et stort opplæringsapparat. Vi kan se dette som en form for utsetting eller «outsourcing».

For enkelte yrkesgrupper særlig innen undervisnings- og forskningssektoren, er det vanskelig å etablere et skille mellom det vi gjerne tenker på som kurs i etter- og videreutdanning, og deltakelse på faglige konferanser som gjerne inngår som en naturlig del av arbeidsoppgavene. For ansatte forskere, for eksempel ved universiteter og høyskoler, vil utvikling av kompetanse og kunnskap være deres sentrale arbeidsfelt. Denne type arbeid vil selvfølgelig være kompetansehevende. Det er imidlertid ikke rimelig å kalle dette for etter- og videreutdanning. Men ansatte med slike arbeidsoppgaver vil også ha behov for kurs og opplæring på nye felter. Det kan for eksempel være innenfor helse, miljø og sikkerhet (HSM), ledelse eller formidling.

En egen form for undervisning er fjernundervisning over Internett eller videobasert. Dette er bare i mindre grad tatt i bruk i dag, men flere statlige virksomheter er opptatt av den muligheten dette gir. Både høyskoletilbudet i Trygdeetaten og deler av den nye grunnutdanningen i Posten baserer seg på en slik undervisningsform.

3) Permisjons- og stipendordninger

Kompetanseutvikling i staten foregår også gjennom virkemidler som permisjons- og stipendordninger. For mange er dette viktige ordninger. Det gjelder særlig de som ønsker å ta etter- og videreutdanning utenfor virksomheten de jobber i.

Permisjonsordninger i staten er delvis hjemlet i avtaleverket, delvis i lovverket (se kapittel 7 om lov- og avtaleverk). Permisjon til utdanning kan gis enten uten lønn, med lønn, eller med delvis lønn. Det avgjørende her er hvor nødvendig utdanningen er for at arbeidstakeren skal kunne utføre sitt arbeid. Permisjonsordningene i staten er kjennetegnet ved at det er ansettelsesmyndigheten som tar avgjørelser om permisjon kan innvilges. Det vil si at permisjon gis lokalt i den enkelte virksomhet. Den ansatte har innen visse rammer krav på å få innvilget permisjon. I de fleste tilfeller er det imidlertid arbeidsgiver som kan avgjøre hvorvidt det skal gis permisjon i det enkelte tilfellet, og om denne permisjonen skal gis med eller uten lønn. Dette kan gi lokale variasjoner i tilståelse av permisjon.

For den enkelte ansatte er muligheten til å søke permisjon svært viktig dersom vedkommende ønsker å ta videre utdanning. Eksempel på dette kan være ansatte som ønsker å ta høyere utdanning ved universitet eller høyskole, eller som ønsker kompetanse på et nytt fagfelt, for eksempel innenfor data. I enkelte tilfeller bruker statlige virksomheter permisjonsordninger for å stimulere til å ta høyere utdanning. I Posten gis det for eksempel permisjon til et stort antall lesedager dersom studiet er del av den enkelte ansattes kompetanseplan. I Politiet gis det permisjon til å følge undervisning ved utenlandske politiakademier. I noen grad har polititjenestemenn fått tillempet tjenestelistene slik at det har vært mulig å jobbe deltid ved siden av studier.

Stipend er en annen form for støtte til videreutdanning som vanligvis gis i kombinasjon med permisjon. Det er i hovedsak lokale avtaler og praksis i den enkelte statlige virksomhet som er avgjørende for når det gis stipend. I Politiet har man en stipendordning for ansatte som ønsker å ta juridikum. Dersom den ansatte tar studiet på fritiden, kan det gis stipend til dekking av studiemateriell. Et annet eksempel er dommere, som også har en stipendordning som kombineres med studiepermisjon der dommere får permisjon med lønn i et lengre tidsrom. Som en del av studiepermisjonsordningen for dommere gis det stipend til dekking av reise og oppholdsutgifter (*Rett og Slett* 4/1996). I tillegg til lokale stipendordninger finnes det enkelte sentrale ordninger for tildeling av kompetansemidler der stipendier inngår. Disse er administrert av Statskonsult. Fra 1993 har deler av kompetansemidlene avsatt i henhold til hovedavtalen gått til stipendier. Dette har i hovedsak dreiet seg om mindre summer (gjennomsnitt 5000–10 000 kroner) (Statskonsult 1993, 1996, 1997).

Allerede i dag søker arbeidstakere i staten i en viss grad permisjon for å ta videre utdanning. Retten til utdanningspermisjon er imidlertid også et viktig politisk spørsmål. Rett til permisjon for å ta utdanning ses som en meget viktig del av kompetansebyggingen i samfunnet generelt. Høsten 1998 forslø et regjeringsoppnevnt utvalg at alle arbeidstakere ved lov skal gis rett til permisjon fra sitt arbeid i inntil tre år for å ta videre utdanning (NOU 1998:20). Utvalget har lagt vekt på tre forhold det mente er viktige i forbindelse med bruk av permisjon for å ta etter- og videreutdanning. For det første mener utvalget at utdanningstilbudet skal være organisert og gi en dokumentert kompetanse. Det skal vider være yrkesrelatert, og som et tredje element mener utvalget det ikke skal være til hinder for virksomhetens forsvarlige planlegging av drift og personaldisponering.

4) Læring i jobben gjennom veiledning, jobbrotasjon, hospitering eller liknende

En stor del av den læringen som foregår i arbeidslivet foregår i direkte tilknytning til de arbeidsoppgavene som utføres. Kompetanseoppbygging skjer i det daglige arbeidet. Likevel vet vi fra andre undersøkelser at opplæringsformer som er knyttet direkte til arbeidssituasjonen, som jobbrotasjon, hospitering eller utviklingsarbeid, sjelden tas systematisk i bruk i opplæringsøyemed i private bedrifter (Larsen, Longva, Pape og Reichborn 1997:132). Vi finner det samme mønsteret i vår undersøkelse av statlige virksomheter. Men noe finnes. Vi skal her peke på noen av de viktigste formene for opplæring og kompetansebyggende tiltak som er knyttet til den konkrete arbeidssituasjonen.

Organisert veiledning i jobben er en viktig form for opplæring. Dette virkemiddelet er for eksempel tatt i bruk innenfor helsefaglige profesjoner. Lærlinger vil også ofte være i en situasjon der de får organisert veiledning. Veiledning vil si en planmessig oppfølging av den ansatte. Det gir mulighet til å overføre teoretisk kunnskap, og knytte denne til den praksis arbeidstakeren får i arbeidssituasjonen. Veiledning er et effektivt virkemiddel for å sikre at arbeidstakere utvikler seg faglig og personlig i sitt arbeid.

En annen form for kompetansebygging gjennom arbeid får vi der såkalt jobbrotasjon benyttes. Det vil si at arbeidstakere planmessig får forsøke seg på ulike jobber innen en virksomhet. Hovedmålet med jobbrotasjon er å trene arbeidstakere i virksomhetens ulike oppgaver og funksjoner. Dette gjør at arbeidstakerne blir kjent med flere deler av produksjonsprosessen og får et bedre helhetsperspektiv på virksomhetens oppgaver. Jobbrotasjon kan også gi den enkelte ansatte muligheten til å få bred kompetanse, og utvikle flere sider av seg selv gjennom arbeidet.

Mens jobbrotasjon gjelder læring innen samme virksomhet, er hospitering gjerne forbundet med læring i annen virksomhet. Når en arbeidstaker for en av-

grenset periode får arbeide i en annen virksomhet, er hovedmålet å overføre kunnskap fra en virksomhet til en annen. Dette kan gi spredning av kunnskap om bruk av teknologi, og kunnskap om måter å organisere virksomhet rasjonelt på. Bruk av hospitering kan også gi arbeidstakere en større forståelse for særegne forhold knyttet til virksomheter i ulike land eller landsdeler. For mange virksomheter er det også av betydning at hospitering fører til bygging av nettverk og kontakter. Eksempel på sentralt administrerte hospiteringsordninger for statsansatte er Nordisk tjenestutveksling, administrert av Arbeids- og administrasjonsdepartementet, og ulike ordninger med hospitering innenfor EU-systemet.

En litt spesiell form for læring gjennom skifte av jobb har vi der jobbskiftet er en del av en karriereplan eller en karrierevei. Det er ikke sjelden at regelmessige jobbskifter i en tradisjonell sekvens, kan være en vanlig karrierevei innen en virksomhet. Slike karriereveier kan enten være planlagt for enkelte ansatte fra ledelsens side, for eksempel gjennom spesielle trainee-program eller karriereplanlegging, eller de kan komme som resultat av ansattes eget initiativ og ønsker for egen karriere. I staten har særlig profesjonsgrupper benyttet jobbskifte som en måte å bygge opp kompetanse for en framtidig karriere. Eksempler på dette finner vi blant annet hos juristene i Politietaten og blant befalsgrupper i Forsvaret.

Hva menes med kompetanse som strategi?

Vi har sett at kompetanse kan defineres på ulike måter. Med kompetanse mener vi i denne sammenhengen både de kunnskaper og ressurser den enkelte ansatte måtte ha, og virksomhetens samlede kunnskapsressurser og måten disse er organisert på. Kompetanse som strategi betyr at en virksomhet integrerer kunnskap om kompetanse i de overordnede mål og planer som er utviklet for virksomheten.

Statlig forvaltnings- og personalpolitikk har de siste 15–20 år gjennomgått en endringsprosess på flere felt. Generelt har utviklingen gått fra et system med stor grad av regelstyring, til et system der en aktiv mål- og resultatstyring spiller en større rolle (NOU 1989:5 og St.meld. nr. 35 (1991–92)). Parallelt med dette har det skjedd en endring i en rekke av rammevilkårene som gjelder statlige virksomheter. Budsjettssystemer er endret slik at midler lettere kan allokteres innen en virksomhet. Også opphevelsen av stillingshjemmelsystemet i staten har hatt dette som sikte. I tillegg er sider ved lønnssystemet i staten endret. Det gjelder for eksempel større muligheter til å føre en lokal lønnspolitik, og opprettelsen av et eget lederlønnssystem.

I den nye forvaltnings- og personalpolitikken i staten blir kompetanse sett som et viktig virkemiddel på linje med bruk av teknologi og organisering av virk-

somheten. Skal statlige virksomheter nå sine mål og forbedre seg, er det viktig at ledelsen og de ansatte i virksomhetene utvikler den nødvendige kompetansen. Likeledes må virksomhetens samlede kompetanse tilpasses de mål og oppgaver som virksomheten har og får i framtiden. Behovet for å integrere virksomhetens målsettinger og en planmessig bruk og utvikling av kompetanse er blitt viktig.

I avtaleverket som gjelder i staten er det lagt stor vekt på dette. Det er slått fast i hovedtariffavtalen i staten at en planmessig satsing på økt kompetanse er viktig.² Også hovedavtalen i staten legger stor vekt på behovet for en planmessig kompetanseutvikling.³ I Skatteetatens strategiplan for perioden 1996–2000 finner vi et eksempel på at kompetansespørsmål er integrert i de overordnede mål og planer for virksomheten. Der er utvikling og tilpassing av kompetanse trukket inn som en av sju strategier etaten vil følge for å nå etatens målsettinger og oppfylle skatteetatens samfunnsmessige oppgave. Om kompetanse heter det:

«Medarbeiderne er vår viktigste ressurs for å bedre etatens resultater. Det er derfor satt krav til hvordan vi rekrutterer og utvikler ledere og andre medarbeidere, samt til vår evne til å holde på kvalifisert personell. Kompetansebehovet skal avgjøre hvem vi rekrutterer, utvikler og arbeider aktivt for å beholde. Både etatsskolen og eksisterende kilder til nødvendig kompetanse skal vurderes.»⁴

De aller fleste statlige virksomhetene i vår undersøkelse erkjenner behovet for å se kompetanse i et strategisk perspektiv. Mange har som Skatteetaten gjort dette eksplisitt i arbeidet med å utforme mål for virksomheten. Det er imidlertid ikke tilstrekkelig å uttrykke en vilje til å ta virksomhetens kompetansebehov på alvor. Den store utfordringen ligger i å gjennomføre en helhetlig kompetansopolitikk i praksis.

Et trekk ved utviklingen av statlig forvaltnings- og personalpolitikk de siste tiårene er desentraliseringen av beslutninger og delegering av ansvar og fullmakter. Mellomledere i staten har fått langt større innflytelse både over budsjettmessige størrelser og personalmessige ressurser. Med innflytelsen har det også fulgt ansvar. I stortingsmeldingen om statens personalpolitikk fra 1992 understreket regjeringen at lederansvaret måtte gjøres tydelig og knyttes til et resultatansvar. Dette gjør spørsmålet om ledernes kompetanse i statlige virksomheter viktig. Både ledelse og statlige mellomledere har de siste årene fått et langt større personalansvar, med oppgaver som for eksempel kompetanseplanlegging og gjennomføring av medarbeider-

² *Hovedtariffavtale i Staten 1998–2000*, Pkt. 5.7.

³ *Hovedavtale i staten, 1997–1999*, kapittel 6.

⁴ *Strategier for skatteetaten 1996 – 2000*, utgitt av Skattedirektoratet 1995, s 10.

samtaler. Dette krever økt kompetanse i personalledelse. Lederkompetanse er dermed blitt en nødvendig forutsetning for en strategisk kompetansepolitikk i staten.

Hva handler rapporten om?

Rapporten har åtte kapitler. I dette kapitlet har vi sett på kompetansebegrepet, og hvordan vi bruker det i denne undersøkelsen. Vi har presentert en kort oversikt over de hovedgruppene av kompetansetiltak vi har funnet i de statlige virksomhetene vi har undersøkt.

I neste kapittel skal vi redegjøre for undersøkelsen og metoden som er brukt. Vi skal gi en oversikt over de ti statlige virksomhetene som er med i undersøkelsen, og si litt om intervjuundersøkelsen og spørreskjemaundersøkelsen. I vedlegg 1 er det gitt en mer utfyllende metodisk redegjørelse for spørreskjemaundersøkelsen. Der finnes også informasjon om hvordan datamaterialet for disse virksomhetene ser ut, og hvordan en del bakgrunnsvariable som alder, utdanning, kjønn og lederansvar er fordelt i de ulike virksomhetene som er med i undersøkelsen.

I kapittel 3 gir vi en oversikt over omfanget av kompetanseutviklingen i de ti statlige etatene. Vi viser hvor mye tid som brukes på opplæring per ansatt per år, og hvordan dette varierer fra virksomhet til virksomhet. I kapittel 3 ser vi også på hva slags opplæring som gis, og prøver å få fram særtrekk ved de ulike virksomhetene i undersøkelsen.

Statlige virksomheter har et selvstendig ansvar for å drive kompetanseutvikling. I kapittel 4 retter vi søkelyset mot arbeidsgivers oppgaver og ansvar, og hvilke krefter som styrer fordelingen av opplæringstiltak. Vi ser også på hvordan de ansatte vurderer bruken av midler og ressurser til etter- og videreutdanning i de ti virksomhetene, og om de mener tiltakene dekker deres eget og virksomhetens behov for kompetanse.

Spørsmålet om hvorvidt opplæringstiltak dekker de ansattes behov, følges opp i kapittel 5. Her ser vi på hvilket utbytte de ansatte oppgir at de har hatt av siste opplæringstiltak, og på hvor fornøyd de er med omfanget av opplæring de har fått siste år.

Kapittel 6 tar for seg hvilket behov for opplæring de ansatte mener de har, hvilke grunner de har til å ta etter- og videreutdanning, og hva de opplever er de største hindringene for å delta i opplæringstiltak.

Kompetanseutvikling i staten foregår innenfor rammene av et lov- og avtaleverk. I kapittel 7 trekker vi fram noen av de lovene og avtalene som berører etter- og videreutdanningen. Vi stiller spørsmål om hva dette regelverket betyr for

virksomhetenes mulighet til å drive kompetanseutvikling, og om de ansatte opplever at regelverket begrenser deres muligheter til å ta etter- og videreutdanning.

Kapittel 8 inneholder en oppsummering og presentasjon av noen av de funnene vi har gjort i undersøkelsen. Vi redegjør for enkelte utviklingstrekk vi har sett i studiet av kompetansepolitikken i de ti virksomhetene, og peker på noen utfordringer som staten som arbeidsgiver og de ansatte som bærere av virksomhetenes kompetanse, står ovenfor.

Kapittel 2 Om undersøkelsen og om metode

Det er foretatt tre empiriske undersøkelser som ledd i dette prosjektet. Det ene er en kvalitativ intervjuundersøkelse der representanter for ledelsen og de ulike arbeidstakerorganisasjonene i de ti statlige virksomhetene er intervjuet. Det andre er en kvantitativ spørreskjemaundersøkelse som ble foretatt blant et tilfeldig utvalg av arbeidstakerne i de samme virksomhetene. Den tredje undersøkelsen er en spørreskjemaundersøkelse. Et spørreskjema ble sendt til alle statlige virksomheter, og skulle fylles ut av ledelsen i virksomheten. Denne arbeidsgiverundersøkelsen er bare i begrenset grad benyttet i denne rapporten. Materialet vil i hovedsak bli tatt i bruk av ECON som står for gjennomføringen av en annen del av dette prosjektet.

Formålet med den empiriske undersøkelsen har vært å kartlegge hva som gis av etter- og videreutdanning i staten, de ansattes behov for etter- og videreutdanning, samt hvordan arbeidet med kompetanseutvikling organiseres og fordeles. Ved å bruke ulike metodiske tilnærminger, har vi forsøkt å få fram hvordan kompetansespolitikken ser ut og oppleves fra ulike ståsted. Vi har forsøkt å få fram synspunkter både fra virksomhetenes ledelse, fra sentrale tillitsvalgte og organisasjonene, og fra de ansatte i virksomhetene. Vi har sett disse synspunktene i sammenheng, og vi vil forsøke å peke på forhold der disse aktørene har ulike synspunkter eller der de ser ut til å være sammenfallende.

Fordi oppdragsgiver (AAD) var avhengig av rask rapportering av resultater fra undersøkelsen for bruk i planarbeidet til den kommende etter- og videreutdanningsreformen, har vi måttet foreta den kvalitative og kvantitative undersøkelsen samtidig. Vi mistet dermed muligheten til å utvikle hypoteser gjennom den kvalitative undersøkelsen som hadde kunnet danne grunnlag for spørsmål i en etterfølgende kvantitativ studie. Heller ikke har vi kunnet utdype funnene fra den kvantitative analysen i de kvalitative intervjuene. Både intervjuguiden til den kvalitative studien og spørreskjemaet til den kvantitative studien er derfor i stor grad basert på erfaringer fra tidligere studier (Larsen, Longva, Pape og Reichborn 1997, Larsen, Nyseth og Vrålstad 1997).

I det følgende vil vi presentere de ti statlige etatene som er med i undersøkelsen, og gi en litt mer inngående beskrivelse av intervjuundersøkelsen og spørreskjemaundersøkelsen.

2.1 Valg av virksomheter

Fordi statlige etater omfatter svært forskjellige virksomheter, både målt gjennom type oppgaver etaten skal dekke, arbeidsoppgavenes kompleksitet, antall ansatte og kjennetegn ved de ansatte, var det sannsynlig at også kompetansepolitikken i de ulike etatene varierer. I denne studien har vi derfor valgt ut ti etater med svært forskjellige kjennetegn, for på den ene siden å synliggjøre forskjeller mellom etatene, og på den andre siden søke etter likhetstrekk som vi dermed kan anta gjelder for statlige virksomheter generelt.

Et hovedkriterium for valg av etater var at vi både ønsket etater med egen etatsutdanning, som altså i stor grad selv utvikler sine ansattes kompetanse, og etater uten omfattende etatsutdanning. Et annet kriterium var at vi ønsket innslag av både små og store etater. Et tredje forhold som ble tillagt vekt, var et ønske om å få med statlige virksomheter som hadde stått overfor problemer knyttet til nedbemanning. Endelig valg av etater er foretatt i samarbeid med en referansegruppe bestående av representanter fra AAD, LO-stat, YS-S, AF og Norsk lærerlag. Følgende etater ble valgt ut til å være med i undersøkelsen:

- Forsvaret
- Skatteetaten
- Trygdeetaten
- Riksantikvaren
- Universitetet i Tromsø
- Posten
- Politi- og lensmannsetaten
- Sosial- og helsedepartementet
- Utlendingsdirektoratet
- Lagmannsrettene

Vi skal i det følgende gi en kort presentasjon av de ti virksomhetene, der vi ser på størrelsen med hensyn til antall ansatte og hva som kjennetegner den interne opplæringen. I avsnitt 2.2 og i vedlegg 1 er mer informasjon om de ulike etatene presentert.

Forsvaret

Forsvaret er en stor virksomhet med rundt 21 000 ansatte. Nesten halvparten av dette er sivilt personell. Ansettelsesvilkår og forvaltningslinjer for militært og sivilt personell er forskjellige. Forvaltningen av militært personell er lagt til de tre forsvarsgrenene, mens forvaltningen av sivilt personell er lagt til FO sentralt. Dette har ført til at militært og sivilt ansatte jobber under svært forskjellige arbeidsbetingelser på samme arbeidsplass. Vi har derfor valgt å dele vårt datamateriale i to når det gjelder Forsvaret, og se på Forsvarets militære og sivile personell hver for seg. Dette er markert med Forsvaret M og Forsvaret S i våre figurer og tabeller.

For militært personell er et prinsipp om livslang læring satt i system. Forsvaret utdanner sine egne offiserer, og gjennom hele karrieren pendler de ansatte mellom skoler, kurs og nye tjenestesteder. Nærmere 80 prosent av de militært ansatte oppgir at de har minst ett års etatsutdanning. Svær mange har også høyere utdanning. For sivilt personell har kompetansehevende tiltak i stor grad vært begrenset til korte fagrettede kurs. De siste årene er tilbudet blitt forbedret, og det er blitt lagt stor vekt på å gi de sivilt ansatte utdanningstilbud som gir formell og dokumentert kompetanse i form av fagbrev, vekttall og vitnemål. Tjuefire prosent av de sivilt ansatte oppgir at de har høyere utdanning.

Skatteetaten

Skatteetaten er underlagt Finansdepartementet og omfatter Skattedirektoratet, 19 fylkesskattekontor, 18 skattefogdkontor, 436 likningskontor og folkeregistre, Sentralskattekontoret for storbedrifter, Sentralskattekontoret for utenlandssaker og Oljeskattekontoret. I alt har etaten over 6000 tilsatte. De aller fleste arbeider ved likningskontorene og folkeregistrene.

Rundt 40 prosent av de ansatte i Skatteetaten har høyere utdanning, mens nesten halvparten av de ansatte har minst ett års etatsutdanning. For å bli saksbehandler krever etaten i dag en startkompetanse på 40 vekttall i økonomisk administrative fag.

Skatteetaten har en egen skatteetatskole som er lokalisert henholdsvis i Oslo og Bergen. Disse skolene ga i 1998 tilbud til over 200 studenter. Opplæringen gis som en kombinasjon av skoletilbud og praksis.

I 1997 avsluttet Skatteetaten en utredning om etatens framtidige kompetansebehov, og ulike opplæringsprogrammer er satt i gang. Etaten har også et eget opplæringsfond for likningskontorene, der ansatte kan søke om støtte til ulike typer kompetansetiltak.

Trygdeetaten

Trygdeetaten er underlagt Sosial- og helsedepartementet og Barne- og familiedepartementet. Etaten har rundt 7500 ansatte fordelt på Rikstrygdeverket, fylkestrygdekantorene og trygdekantorene. Trygdekantorene har til sammen rundt 6000 ansatte. Fylkestrygdekantorene ble etablert på begynnelsen av 1990-tallet, og er i dag selvstendige driftsenheter med fullt ansvar for kompetanseutvikling i de underliggende trygdekantorene. Rundt 50 prosent av de ansatte oppgir at de har høyere utdanning, og noen flere at de har minst ett års etatsutdanning.

I dag består etatsutdanningen av TESO, Kombinerte trygdestudier og DH2. TESO, Trygdeetatens saksbehandleropplæring, er rettet mot ansatte ved trygdekantorene og administreres innenfor hvert fylke og tilpasses den enkeltes opplæringsbehov. Den skal dekke behovet for fagopplæring, men er ikke obligatorisk. Den er bygget opp rundt 55 moduler som strekker seg over én til fem dager. Kombinerte trygdestudier er et fjernundervisningsbasert høyskoletilbud som tilbys regionalt ved høyskolene i Lillehammer, Agder, Volda og Bodø. Det ble startet i 1995 og består i dag av fem moduler på til sammen 25 vektall. Seks hundre personer kan delta i løpet av et år. DH2 er et høyskoletilbud i administrasjon og prosjektledelse. Det innebærer tre måneders undervisning og seks måneders prosjektarbeid. Førti personer deltar i året.

Riksantikvaren

Riksantikvaren er et direktorat under Miljøverndepartementet, og er departementets rådgivende og utøvende faginstans for forvaltning av kulturminner og kulturmiljøer. Riksantikvaren har 120 til 130 ansatte inklusive deltidsansatte. Virksomheten er inndelt i fem avdelinger hvorav tre er kulturminnefaglige avdelinger. Over 90 prosent av de ansatte oppgir at de har høyere utdanning. I 1994 ble mange ansatte med forskerutdanning overført til Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU).

Riksantikvaren gjennomførte i 1996 en kartlegging av behovet for kompetanse i virksomheten. Kompetanseutvikling består i hovedsak av eksterne kurs og kompetansetilbud. I tillegg har Riksantikvaren nylig gjennomført et lederutviklingsprosjekt og arbeider for tiden med et prosjekt knyttet til hjemmekontor og IT-kompetanse.

Universitetet i Tromsø

Universitetet i Tromsø har rundt 1600 fast ansatte i heltidsstillinger. I tillegg har virksomheten en rekke ansatte som har kortvarige oppdrag, som timelærere, sensorer og så videre. Universitetet har fem fakulteter og flere andre underliggende virk-

somheter.⁵ Et eget kompetansesenter, Universitetets kompetansesenter for lærerutdanning og etter- og videreutdanning (UNIKOM), er organisert direkte under universitetsstyret, og har blant annet ansvar for internopplæringen ved universitetet.

Universitetet har nylig gjennomført en reorganisering som fra 1999 innebærer en desentralisering av personalansvaret fra universitetets ledelse til ledelsen for de enkelte fakultetene. Fakultetene får da et selvstendig ansvar for å ivareta kompetanseutviklingen innenfor fakultetet. Dette kan skje i samarbeid med UNIKOM.

Universitetet i Tromsø har en stor andel ansatte med høyere utdanning. Mange arbeider med oppgaver knyttet til forskning, som i seg selv vil innebære faglig oppdatering uten at dette kan defineres som etter- og videreutdanning. Også for ansettelse i tekniske eller administrative stillinger stilles det i økende grad krav til høyere utdanning.

Posten

Posten er den største statlige etaten med rundt 30 000 ansatte. I 1998 ble Posten omorganisert og delt inn i åtte forretningsområder, som hver har resultatansvar. I den forbindelse ble den sentrale personalfunksjonen bygd ned og det fulle ansvaret for kompetanseutvikling overført til forretningsområdene.

Tilbudet om etter- og videreutdanning til de ansatte i Posten er i forandring. Den tradisjonelle etatsutdanningen er redusert, og en ny form for grunnopplæring er under utforming. Etaten forsøker i sterkere grad å knytte opplæringen av ansatte til det offentlige utdanningssystemet med fagbrev og vektall. Blant ansatte innenfor transport og sortering har mange de siste årene tatt fagbrev etter paragraf 20 i lov om fagopplæring. Etaten har også lagt vekt på å gi et tilbud om lederopplæring. Arbeidsledere blir tilsatt med plikt til å gjennomføre en intern arbeidslederopplæring over åtte måneder. I tillegg er det i samarbeid med Handelshøyskolen BI utviklet to 5-vektallskurs og ett 4-vektallskurs rettet mot ledere.

Posten er den statlige virksomheten i vårt utvalg som har lavest andel ansatte med høyere utdanning. Bare ni prosent i vårt utvalg oppgir at de har høyere utdanning. Etaten har forsøkt å ta opplæring i bruk som et tilbud til ansatte som risikerer å bli overtallige.

⁵ Tromsø museum, Norsk fiskerihøgskole, Universitetsbiblioteket i Tromsø.

Politi- og lensmannsetaten

Politiet er organisert i 54 politidistrikter som alle er underlagt Justisdepartementet. I tillegg finnes syv særorgan, Politihøgskolen, Kriminalpolitisentralen, Utrykningspolitiet, Politiets datatjeneste, Politiets overvåkningstjeneste, Politiets materiell-tjeneste, og Økokrim.

Personalansvaret og ansvaret for kompetanseutvikling i etaten er lagt til politimestrene i hvert distrikt og til ledelsen ved særorganene. Etaten har rundt 10 000 ansatte, hvorav rundt 7800 er politiutdannet. Den operative politistyrken utgjør om lag 5000 personer. Disse skal ha en minimumsopplæring på 40 timer hvert år.

Av de ansatte i Politiet oppgir 30 prosent at de har høyere utdanning, og 70 prosent sier at de har minst ett års etatsutdanning. Politiet er dermed den virksomheten som sammen med Forsvaret har flest ansatte med etatsutdanning blant våre virksomheter.

Den gamle etatsutdanningen ble nedbygget på 1990-tallet, og en ny politiutdanning ble etablert fra 1992 som en høyskoleutdanning ved Politihøgskolen. Ved siden av grunnutdanningen står Politihøgskolen for størsteparten av all etter- og videreutdanning som foregår i etaten.

Sosial- og helsedepartementet

Sosial- og helsedepartementet (SHD) har ansvar for helse, trygd og sosiale ytelser og forvalter om lag en tredel av statsbudsjettet. Departementet har rundt 330 ansatte, og er inndelt i åtte avdelinger. Ansvar for kompetanseutviklingen er lagt til de ulike avdelingene. Det gis noen få interne opplæringstilbud som planlegges av departementets Administrasjons- og budsjettavdeling, men det meste av etter- og videreutdanningen i departementet foregår gjennom eksterne kurs.

Blant de ansatte i Sosial- og helsedepartementet oppgir over 90 prosent at de har høyere utdanning.

Utlendingsdirektoratet

Utlendingsdirektoratet, eller UDI, har 324 ansatte fordelt på hovedkontoret i Oslo og seks regionkontor. Over 80 prosent oppgir at de har høyere utdanning.

I UDI utarbeides det hvert år en intern opplæringskatalog. Et introduksjonskurs for nytilsatte og et fem dagers saksbehandlerkurs for jurister er faste tilbud. Personalsjefen anslår at om lag halvparten av opplæringsbudsjettet går til interne kurs.

Lagmannsrettene

De alminnelige domstolene i Norge er hierarkisk bygget opp i tre trinn og består av Høyesterett, seks regionale lagmannsretter og 93 lokale by- og herredsretter. Justisdepartementet er administrativt ansvarlig for domstolene. På det dømmende område har domstolene en uavhengig stilling. I denne undersøkelsen har vi valgt å konsentrere oss om de seks lagmannsrettene. Lagmannsrettene har totalt 228 ansatte, hvorav 131 er dommere og 97 er funksjonærer.⁶

Hver enkelt lagmannsrett har ansvaret for kompetanseutvikling for ansatte dommere og funksjonærer. Justisdepartementet har et overordnet ansvar for kompetanseutvikling i sentral regi. Departementet har nedsatt to sentrale råd, *Opp læringsrådet for funksjonærer i domstolene* og *Etterutdanningsrådet for dommere*, som gir tilbud om kurs og støtte til opplæringstiltak.

Justisdepartementet startet i 1997 et prosjekt for å vurdere kompetanseutvikling i domstolene. I forbindelse med prosjektet er flere arbeidsgrupper nedsatt, blant annet for å utrede etter- og videreutdanningstilbudet for dommere, opplæring og kompetanseutvikling for funksjonærer i domstolene, og ledelsesutvikling i domstolene.

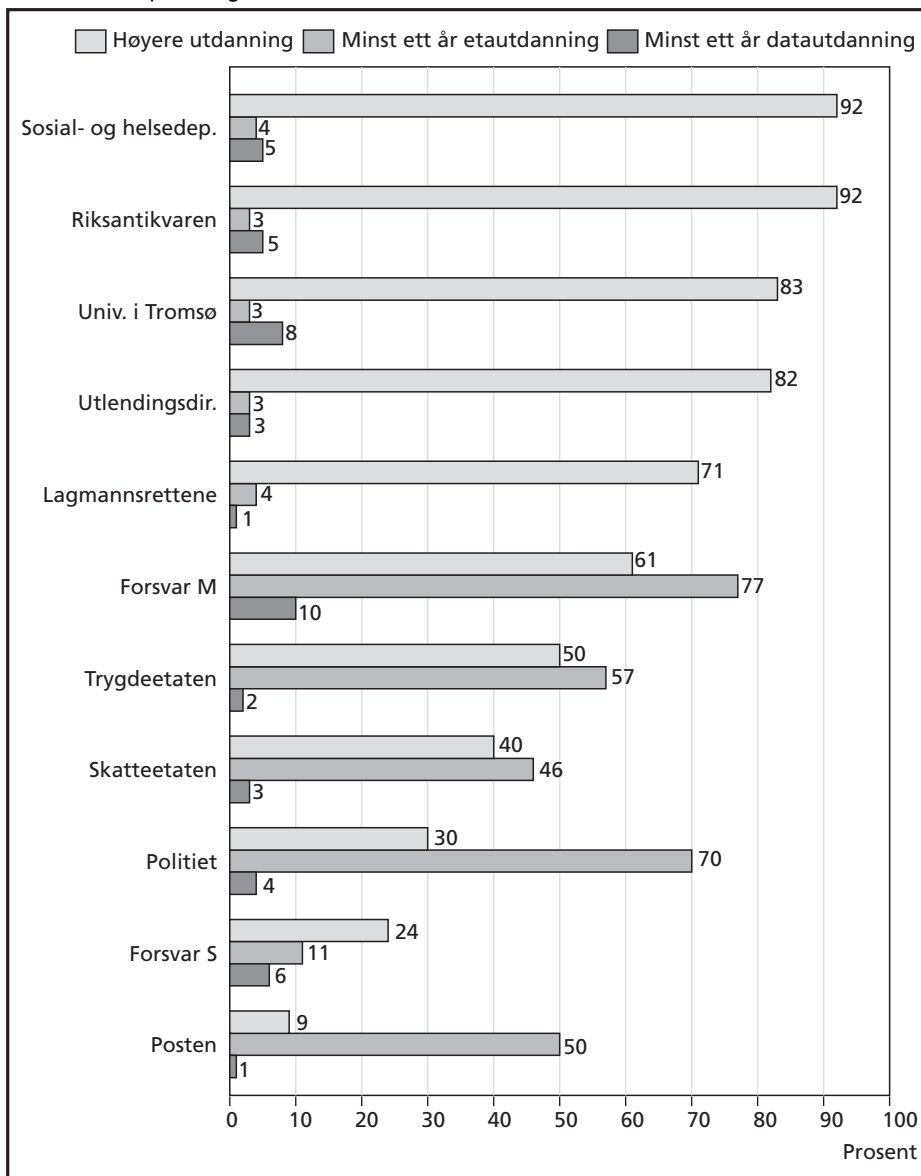
Utdanningsbakgrunn i virksomhetene

Virksomheten som er valgt ut i denne undersøkelsen er svært forskjellige med hensyn både til organisering og til hvilke tjenester som produseres. Det gjør at også de ansattes utdanningsbakgrunn varierer sterkt fra virksomhet til virksomhet. Når vi skal kartlegge tid brukt på etter- og videreutdanning i staten, er de ansattes utdanningsnivå en sentral bakgrunnsvariabel.

Vi vet at etatene har ulike tradisjoner og strategier for å sikre de ansattes kompetanse. Noen etater satser på egne etatsutdanninger, mens andre etater rekrutterer ansatte med utdanning fra det formelle utdanningssystemet. I figur 2.1 viser vi henholdsvis andeler med høyere utdanning (selvrapportert høyere grad eller annen utdanning fra universiteter og høyskoler), de som oppgir å ha minst ett års etatsutdanning, og i tillegg andeler med minst ett års utdanning fra universitet eller høyskole i datafag.

⁶ Per 31.12.98. Tall oppgitt av Justisdepartementet.

Figur 2.1 Andeler i de ulike etatene som har høyere utdanning, minst ett år etautdanning og minst ett år datautdanning. Rangert etter andeler med høyere utdanning. Prosent. N= De som er ansatt per i dag = 1998.



Figur 2.1 viser som forventet at det er stor forskjell i de ansattes utdanningsbakgrunn i henholdsvis etatene med og uten egen etatsutdanning. Etatene er rangert i figuren etter andeler med høyere utdanning, og vi ser at ansatte i etatene uten etatsutdanning svært ofte, nesten som regel, har utdanning fra universitet eller høyskole.

Ved Sosial- og helsedepartementet og Riksantikvaren oppgir over 90 prosent at de har en eller annen høyere utdanning. Andelene er også svært høye ved Universitetet i Tromsø og ved lagmannsrettene. Ansatte i etatene med egen omfattende etatsutdanning har rimelig nok sjeldnere høyere utdanning fra det formelle utdannings-systemet. Flest med høyere utdanning i disse etatene finner vi blant Forsvarets militære personell og blant ansatte i Trygdeetaten.

2.2 Intervjuundersøkelsen

Intervjuundersøkelsen ble gjennomført i de ti statlige virksomhetene høsten 1998. Hensikten med undersøkelsen var å få generell kunnskap om kompetansepolitikken i staten, og kunnskap om særskilte virksomhetsspesifikke forhold som kunne vise variasjoner i måten kompetansepolitikken ble utformet på.

Intervjuerne ble gjennomført som åpne intervjuer der intervjuobjektet i stor grad fikk fortelle om de forholdene som han eller hun mente var viktige for virksomheten. Det ble lagt vekt på å belyse generelle trekk ved virksomheten, organiseringen av opplæringsvirksomheten og hvilke opplæringsformer som ble benyttet, mål for opplæringsvirksomheten, tiltak for planlegging og kartlegging av kompetanse i virksomheten, og i hvilken grad rammene for kompetanseutvikling, som lov og avtaleverk, påvirket virksomhetens kompetansepolitikk (se for øvrig vedlegg 2 med liste over tema som ble berørt i intervjuene).

Det ble gjennomført 41 intervjuer av til sammen 43 personer. Personene som ble intervjuet ble valgt ved at vi henvendte oss på telefon med forespørsel om hvem ved virksomhetens ledelse som kunne representere virksomheten i et intervju om kompetansepolitikk, og ved å henvende oss til sentralt tillitsvalgte som representerte de ulike organisasjonene i de ti virksomhetene. Det ble gjennomført tolv intervjuer med representanter for virksomhetene. Det var i all hovedsak personalleder eller andre knyttet til virksomhetens personal- og opplæringsvirksomhet som representerte virksomhetene. Når det gjelder Politi- og lensmannsetaten, var det naturlig ut fra virksomhetens organisering å foreta intervju med representanter for Justisdepartementet og Politihøgskolen. Også for lagmannsrettene del var det naturlig å søke informasjon i departementet, men vi foretok også intervjuer ved en av lagmannsrettene. I virksomhetene var det flere organisasjoner som var representert med sentrale tillitsvalgte, og vi gjennomførte til sammen 29 intervjuer med tillitsvalgte.

Intervjumaterialet er brukt på flere måter i undersøkelsen. Dels er det brukt til å gi konkret kunnskap om virksomhetene. Dette har vært bakgrunnsmateriale når vi har beskrevet trekk ved kompetansepolitikken i de ulike virksomhetene, og det har vært viktig i vår tolkning av datamaterialet fra spørreskjemaundersøkelsen.

Intervjumaterialet har også gitt kunnskap om hvordan ledelsen ser på og vurderer kompetansepolitikken i de ti virksomhetene. Intervjuene med tillitsvalgte har gitt kunnskap om hvordan virksomhetens kompetansepolitikk ser ut fra ståstedet til de ulike organisasjonene. Intervjuene av ledelse og tillitsvalgte har i noen grad gitt kunnskap om hvordan kompetansepolitikken fungerer lokalt i virksomhetene, men har i hovedsak gitt et bilde av den sentrale ledelsens og tillitsvalgtes oppfatninger.

Det har vært ressursmessige grunner til å konsentrere intervjuene til det sentrale ledelsesnivået i de ti virksomhetene. Dette ble drøftet med oppdragsgiver, og man valgte å gå inn i flere virksomheter framfor å konsentrere oppmerksomheten om færre virksomheter, og der gå inn på flere nivåer. Dette valget har gitt noe, mens annet er gått tapt.

Styrken ved det designet denne intervjuundersøkelsen har fått, er at den gjør det mulig å se på flere typer virksomheter og på den variasjonen som finnes virksomheter imellom. Ved å gå inn på sentralt nivå, vil man på en enkel måte få kunnskaper om hele virksomheten, og lettere se helheten i de tilbudene som gis og den kompetansepolitikken som føres. Det er også naturlig å søke informasjon på sentralt hold for å få et bilde av sammenhengen mellom virksomhetens samlede strategi og den kompetansepolitikk virksomheten fører. Ved å konsentrere intervjuene om det sentrale nivå, har vi kunnet se på utbredelsen av visse typer tiltak, og tenkingen omkring kompetansepolitikk slik den nedfelles hos ledelsen og de sentrale tillitsvalgte.

Svakhetene ved designet er at mye av de tiltakene og de avgjørelsene som tas lokalt i virksomhetene, ikke fanges opp gjennom intervjuene. Vi får heller ikke den samme inngående kunnskapen om prosessene i kompetanseutviklingsarbeidet som en case studie av én eller et fåtall virksomheter kunne gitt. Mange av de beslutningene som tas i forbindelse med utformingen og tildelingen av etter- og videreutdanningen i statlige virksomheter, skjer i dag lokalt. Dette har vi bare i liten grad kunnet fange opp i intervjuundersøkelsen. Vi har imidlertid gjennom spørreskjemaundersøkelsen et godt materiale for å si noe om hvordan de ansatte i virksomhetene opplever kompetansepolitikken, og dermed hvordan den fungerer lokalt.

Generelt vil intervjudata ikke kunne si noe allment om normative forhold, for eksempel om opplæringstilbudet i en virksomhet er godt eller dårlig. Vi understreker derfor at de sitatene som er trukket fram i denne undersøkelsen, ikke må ses på som faktiske eller representative beskrivelser av situasjonen. De er enkeltpersoners oppfatninger og synspunkter. Uttalelsene sier ikke noe om hvor utbredt synspunktene er, men de dokumenterer at dette synspunktet faktisk er til stede. Vi har også lagt vekt på å bruke sitater om forhold vi mener intervjuobjektene selv mente var av betydning, og der vi ikke hadde grunn til å tro at dette var et outrert synspunkt.

2.3 Spørreskjemaundersøkelsen til de ansatte

Ved siden av Fafo er også ECON engasjert av AAD for å belyse sider ved statens kompetanseutvikling. Mens Fafo hovedsakelig skal kartlegge praksis og behov for etter- og videreutdanning per i dag, skal ECON gjennomføre en undersøkelse om statens framtidige kompetanse- og rekrutteringsbehov. Skjemaet skulle dekke både Fafos og ECONs databehov. Utformingen av spørreskjemaet er i stor grad utviklet på bakgrunn av spørreskjemaet som ble benyttet i en studie av etter- og videreutdanning i kommunesektoren i 1996 (Larsen, Nyseth og Vrålstad 1997). Tidspress bidro til at vi valgte telefonintervju som metode, noe som innebærer at spørsmålsstillingene måtte omarbeides slik at de fungerte i muntlig form. Spørsmål i telefonintervjuer må være langt enklere enn spørsmål i spørreskjemaer, som respondentene leser og fyller ut i eget tempo. En annen begrensning er at et telefonintervju ikke bør vare lenger enn om lag 15 minutter for å sikre kvaliteten på svarene. Dette innebar at både ECON og Fafo måtte gi avkall på spørsmål vi gjerne ville hatt med.

Utvalg

Utvalget ble trukket fra Statens Tjenestemannsregister. Populasjonen utgjøres av dem som var registrert som ansatt i staten ett år før undersøkelsestidspunktet. De fleste vil dermed ha vært yrkesaktive og mulige deltakere i etter- og videreutdanningstiltak siste året. Vi mister imidlertid dem som har jobbet kort tid i staten. De som oppgav at de hadde sluttet i staten på intervjutidspunktet, har kun besvart enkelte spørsmål.

Antall ansatte i etatene som ble valgt ut til å delta i undersøkelsen, varierer kraftig. For å få tilstrekkelig antall respondenter til å gjøre beregninger for hver etat, er derfor en større andel av ansatte i «små» etater med i utvalget, enn andelene fra de større etatene. Vi ønsket i utgangspunktet å få om lag 300 respondenter fra hver etat. I de små etatene var ikke dette mulig. Færrest respondenter har vi fra Riksantikvaren (62), lagmannsrettene (99) og UDI (121).

Opinion har stått for telefonintervjuingen og opprettelsen av telefonlister. I utgangspunktet var intensjonen å få om lag 3000 telefonintervjuer fra de ovenfor nevnte ti etatene, og i tillegg 1000 intervjuer fra et tilfeldig utvalg av ansatte i hele staten⁷. Men på grunn av problemer i datainnhentingsfasen, som skyldtes problemer med å knytte navn til telefonnummer (se vedlegg 3 med redegjørelse fra Opinion), oppnådde vi et responderende utvalg i de ti etatene på 2118 ansatte.

En fordel med telefonintervjuer er at intervjuerne på forhånd får opplæring i hvordan alle spørsmålene skal forstås, slik at en del misforståelser unngås. Inter-

⁷ Kun ECON benytter det tilfeldige utvalget fra hele staten.

vjuene ble gjennomført i perioden 9. til 26. november 1998 ved hjelp av telefonintervjuprogrammet CATI. Opinion rapporterer at intervjuene stort sett gikk greit å gjennomføre, også spørsmålene knyttet til tid brukt på etter- og videreutdanning de siste tolv månedene, som vi på forhånd var redd skulle være for vanskelige. Men enkelte universitetsansatte og dommere mente at spørsmålene ikke godt nok fangget opp deres situasjon.

Kapittel 3

Hva gis av kompetanseutvikling?

I dette kapitlet retter vi oppmerksomheten mot omfanget av kompetanseutvikling i ulike statlige virksomheter og mot hvem som deltar på kompetansehevende tiltak. Vi diskuterer ulike typer opplæring og hvordan den var organisert. Når man skal legge til rette for en kompetansereform i staten, er det viktig å ha en formening om hvordan situasjonen er i dag. Hvor mye tid brukes på etter- og videreutdanning? Varierer dette mellom ulike typer virksomheter og ulike personellgrupper? Er det noen som får mindre enn andre? Er det noen skjevheter som bør tas hensyn til i den videre planleggingen? Hvilken type kompetanseutvikling satses det på, og hvordan er den organisert?

Vi ser på tid brukt på opplæring som et mål for omfanget av opplæringsaktiviteten. Det er da viktig å ha klart for seg at det hefter stor usikkerhet ved beregning av tid brukt på kompetanseutvikling. Tidsbruk er lettest å beregne for kurs som innebærer konkret fravær fra arbeidsplassen. Vi begrenser oss derfor i denne undersøkelsen til å forsøke å kartlegge omfanget av formaliserte opplærings tiltak. Andre studier har konkludert med at læring gjennom arbeid er en viktig form for læring i arbeidslivet (Larsen, Longva, Pape og Reichborn 1997). Slik læring får vi i mindre grad fanget opp i denne undersøkelsen.

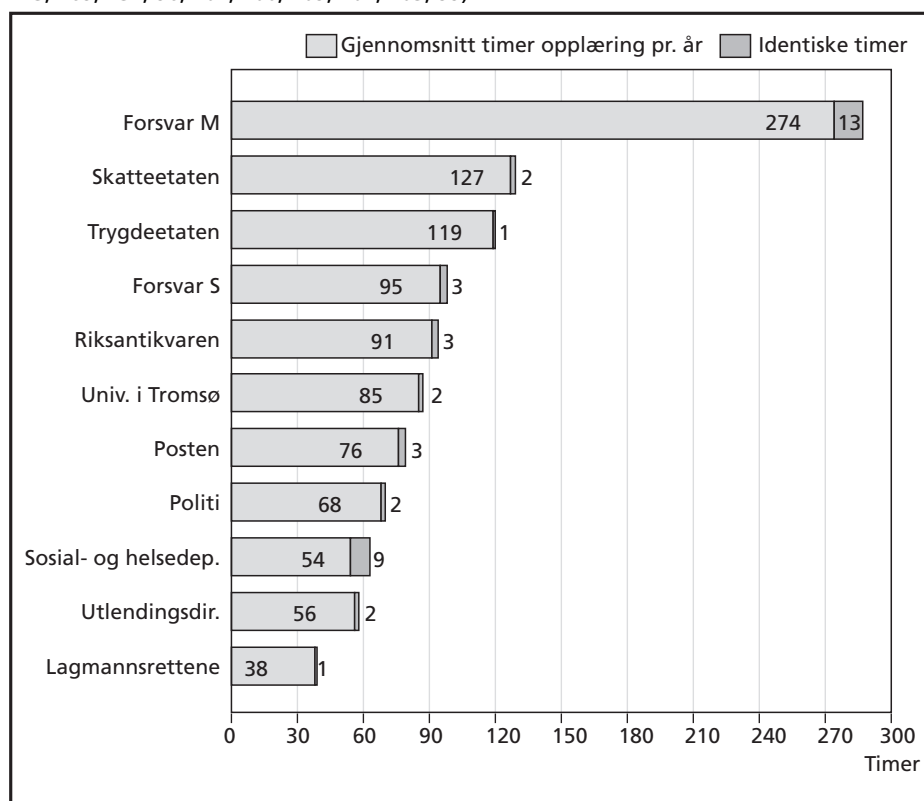
3.1 Hvor mye tid brukes på etter- og videreutdanning?

I det følgende skal vi prøve å beregne hvor mye tid som har gått med til etter- og videreutdanningstiltak i løpet av et år. Rent metodisk er det problematisk å få korrekte data fra en periode som strekker seg over så lang tid. På den ene siden vil det oppstå hukommelsesfeil, man glemmer kurs eller tiltak man har deltatt på, og på den andre siden vil det lett oppstå det som kalles «telescoping», det vil si at man inkluderer kurs og tiltak som er forut for den tiden vi ønsker å beregne. Vi står altså overfor både et under- og overestimeringsproblem. Hvorvidt dette i sum vil bli en over- eller underestimering, eller om dette utlikner hverandre, er vanskelig å avgjøre. Det er ingen god løsning å konsentrere registreringen til bare en bestemt

måned, fordi opplæringsaktiviteten høyst sannsynlig varierer over året. Vi har derfor valgt å måle aktiviteten for de siste tolv månedene.

Den samlede tid brukt på opplæring er beregnet ut fra hvor mye tid den enkelte oppgir på seks forskjellige opplæringsfelt.¹

Figur 3.1 Gjennomsnittlig timer til opplæring per år per ansatt. Vi har skilt ut hvor mye identisk timeføring på to opplæringsfelt i verste fall ville utgjøre dersom all identisk timeføring var dobbeltregistrering av samme kurs eller tiltak. De som har sluttet, eller var sykmeldt eller i omsorgspermisjon i mer enn seks måneder, er ikke med i beregningene. Maks timer opplæring per dag er satt til ti timer og maks antall dager til opplæring er satt til 230 dager. (N=113, 273, 285, 137, 58, 262, 260, 165, 161, 103, 95)



¹ Vi har nedjustert enkelte respondents opplysninger om tidsbruk i de tilfeller der det er overveiende sannsynlig at det dreier seg om overrapportering. Enkelte respondenter kan ha plassert samme kurs- eller opplæringstiltak på to områder. For å få et mål på hvor stor en slik feilkilde maksimalt kan være, har vi beregnet mengden identiske registreringer. Denne mengden beregnes som halvparten av de identiske registreringene. Som det framgår i figur 3.1 utgjør dette lite, og i de fleste etatene vil dette sannsynligvis dreie seg om ulike kurs av samme varighet. Bortsett fra i figur 3.1, der vi viser gjennomsnittlig tid brukt på opplæring totalt, ser vi derfor bort fra de identiske registreringene. For en ytterligere utdypning av tidsberegningen viser vi til avsnittet om «Måling av tid brukt på etter- og videreutdanning» i vedlegg 1.

Gjennomsnittlig antall timer til opplæring per år i alle etatene som er inkludert i vårt utvalg, er på 102 timer (99 + 3) (framgår ikke av figuren). Et vanlig årsverk er på rundt 1700 timer. Det innebærer at tid brukt på opplæring grovt regnet utgjør seks prosent av arbeidstiden.

Hovedinntrykket av figur 3.1 er imidlertid at det er stor forskjell på hvor mye tid som avsettes til etter- og videreutdanning i ulike etater.

Forsvarets militære personell (Forsvar M) utmerker seg ved at de bruker spesielt mye tid på opplæringstiltak. Dette er ikke overraskende. Forsvaret utdanner sine egne offiserer og har som en hovedregel at dersom en stilling er påkrevd i Forsvarets krigsoppstillingsplan, vil de utdanne den selv. Denne utdanningen blir gitt ved Forsvarets krigsskoler, ved Forsvarets fagskoler eller ved at Forsvaret kjøper plasser ved sivile utdanningsinstitusjoner. I tillegg er det en omfattende etter- og videreutdanningsvirksomhet gjennom kurs og seminarer. I Forsvaret er det slått fast et prinsipp om livslang læring for militært personell som kommer til uttrykk ved at de ansatte gjennom hele karrieren pendler mellom skoler, kurs og nye tjenestesteder (Rapport fra arbeidsgruppe «Strategisk plan for kompetanseutvikling i Forsvaret»). Personellsjefen i Forsvaret beskriver situasjonen på denne måten:

«Innenfor Forsvaret er det meste mulig og en offiser har en unik mulighet til kompetanseoppbygging innenfor svært mange fagfelt.»

I figur 3.1 kommer denne aktiviteten til uttrykk ved at den militære delen av Forsvaret bruker 287 timer i året per ansatt i opplæring. Det utgjør omtrent 17 prosent (16,9) av arbeidstiden.

Etter Forsvaret finner vi Skatteetaten med 7,6 prosent av arbeidstiden brukt på opplæring og Trygdeetaten som bruker 6,9 prosent til dette formålet. Deretter følger de sivilt ansatte i Forsvaret (Forsvar S) med 5,8 prosent, Riksantikvaren 5,5 prosent, Universitetet i Tromsø 5,1 prosent, Posten 4,6 prosent, Politiet 4,1 prosent, Sosial- og helsedepartementet 3,7 prosent, Utlendingsdirektoratet (UDI) 3,4 prosent og lagmannsrettene 2,3 prosent. Ikke uventet ser det ut til at tid brukt på opplæring henger sammen med hvorvidt de ansatte har etatsutdanning eller ikke (figur 2.1 i kapittel 2). En første konklusjon kan derfor være at de virksomhetene som har basert seg på en egen etatsutdanning for å sikre de ansattes behov, bruker relativt mye tid på opplæringstiltak, mens virksomhetene som rekrutterer «allerede utdannet» personale, bruker mindre tid.

I en slik sammenheng kan vi også forsøke å forklare hvorfor Posten og Politiet ligger så langt nede på listen. Det kan henge sammen med den rollen etatsutdanningen spiller i disse virksomhetene i dag. I Politiet er Politiskolen erstattet med Politihøgskolen, og Politiet rekrutterer i dag «ferdig utdannet» personell fra denne. I Posten har det også skjedd store endringer de siste årene. Tradisjonelt har Posten rekruttert personer med lav grunnutdanning for så å gi dem den nødvendige

opplæringen internt. Fra 1.1.98 ble Posten omorganisert og inndelt i åtte forretningsområder. I denne prosessen er ansvaret for etatsutdanningen overført til forretningsområdene, og den sentrale opplæringsenheten, som tidligere bestod av 70 personer, er nedlagt. Det arbeides med å finne en ny form på opplæringsvirksomheten, men per i dag ligger den tradisjonelle etatsutdanningen delvis nede. Verken tillitsvalgte eller representanter for arbeidsgiversiden har tro på at den vil bli like omfattende som tidligere. Samtidig har Posten planer for endringer i etatsutdanningen som de tillitsvalgte ser svært positivt på. Dette skal vi komme tilbake til senere.

Innslag av etatsutdanning har utvilsomt en forklaringskraft for hvor mye tid som brukes til etter- og videreutdanning, men det er også verd å rette oppmerksomheten mot variasjonene innenfor den gruppen virksomheter som hovedsakelig rekrutterer høyt utdannet arbeidskraft. Ansatte hos Riksantikvaren og ved Universitetet i Tromsø bruker mer enn fem prosent av tiden på kompetanseutvikling, mens ansatte ved lagmannsrettene kun bruker 2,3 prosent. Også UDI og Sosial- og helsedepartementet ligger lavt. Flere forhold kan forklare dette. I UDI gav ledelse og tillitsvalgte uttrykk for at de ansatte i perioder stod overfor svært høye produksjonsmål, og at det var vanskelig å skjerme seg og frigjøre tid til kompetanseutvikling. Kan hende er det vanskeligere for en virksomhet som UDI, som stadig står i medienes søkelys, å sette av tid til opplæring enn det er for virksomheter som Riksantikvaren eller Universitetet i Tromsø? Variasjonene kan også henge sammen med ulik forståelse av hva som er opplæringstiltak. Opinion, som har samlet inn dataene, oppgir at ansatte ved Universitetet i Tromsø ofte fant det problematisk å svare, fordi «jobben» for det vitenskapelige personalet i stor grad er faglig oppdatering. Til slutt kan variasjonene også være et uttrykk for forskjellig behov. Behov for opplæring vil sannsynligvis variere avhengig av etatens arbeidsoppgaver og personalsammensetning. I departementet understreket både ledelse og tillitsvalgte at de formelle opplæringstiltakene var av underordnet betydning i forhold til den læringen som skjedde i jobben. Også dette vil vi komme tilbake til senere.

For å kunne danne oss et bilde av hvor omfattende kompetanseutviklingen i disse statlige virksomhetene er, må vi ha en oppfatning av hva som er mye og hva som er lite. Det er gjort flere tilsvarende undersøkelser både i kommunal og i privat sektor. En undersøkelse fra kommunal sektor konkluderer med at aktiviteter med opplæring som hovedformål utgjorde i alt 5,9 prosent av samlet tidsbruk i løpet av et år (Larsen, Nyseth og Vrålstad 1997). Dette kan tyde på at statlig og kommunal sektor ligger relativt likt når det gjelder omfanget av opplæringsaktiviteter. Tilsvarende tall fra privat sektor antyder at nivået der ligger betydelig lavere. En studie fra 1998, der elleve bedrifter er bedt om å rapportere ansattes opplæringsaktiviteter over et år, konkluderer med at de bruker mellom 1,4 og 4,5 prosent av total arbeidstid i året på opplæringsaktiviteter per ansatt (Larsen, Longva, Pape og Reichborn 1997, Longva 1998). En tidligere studie viser et registrert gjennomsnitt i norske

bedrifter på om lag 1,5 prosent (Pape 1993). Disse tallene må, som vi var inne på innledningsvis, brukes med forsiktighet. Tallene fra privat sektor er basert på bedriftenes egne rapporter og anslag over tidsbruk. Forfatterne av rapportene understreker at mange bedrifter mangler rutiner for registrering av deltakelse på opplæringstiltak, og at opplæringen kan være organisert forskjellig i ulike bedrifter. Opplæring som i noen bedrifter skjer mer uformelt gjennom veiledning i det daglige arbeidet, kan i andre bedrifter skje gjennom mer formaliserte tiltak som kurs og seminarer.

Det har i enkelte undersøkelser vært forsøkt å anslå et beløp for kostnader til kompetanseutvikling. Men også her er tallene ofte usikre, fordi kostnadene til kompetanseutvikling er fordelt over ulike budsjettposter i bedriftenes regnskaper, og det er vanskelig å få en samlet oversikt. I én undersøkelse anslås et gjennomsnittlig beløp på et sted mellom 6000 og 8000 kroner per ansatt i opplæring per år (Nordhaug og Gooderhamn 1996). I bedriftsstudien konkluderes det med at kostnadene til opplæring per ansatt per år varierer fra 2000 kroner til 20 000 kroner (Larsen, Longva, Pape og Reichborn 1997, Longva 1998).

Vi har også forsøkt å kartlegge hvor mye statlige bedrifter bruker på kompetanseutvikling. Vi har tall fra 141 statlige virksomheter over deres samlede kostnader til organisert kompetanseutvikling over et år. I begrepet samlede kostnader ligger lønn til opplæringspersonale, kostnader ved arrangement til interne kurs og utviklingstiltak, inkludert etatsutdanning, deltakeravgifter og oppholds/-reiseutgifter som betales av egen virksomhet. Totalt kommer vi fram til at virksomhetene bruker i gjennomsnitt om lag 11 000 kroner per ansatt over et år. Dette tallet kan imidlertid ikke sies å være representativt for staten samlet sett. Blant annet er de store statlige virksomhetene underrepresentert i utvalget.

Vi ser også at standardavviket (gjennomsnittlig avvik fra gjennomsnitt) viser store forskjeller. Det tyder på at variasjonene mellom virksomhetene i utvalget er svært store. Selv om vi skal være forsiktig med å trekke for mye ut av disse tallene, peker også de i retning av at statlige virksomheter bruker gjennomsnittlig mer på opplæring enn det private bedrifter gjør.

Tabell 3.1 Kostnader til opplæring per ansatt, basert på 141 statlige etater. Fordelt etter etatenes antall ansatte. Gjennomsnittlig antall kroner. (N=141 registreringer).

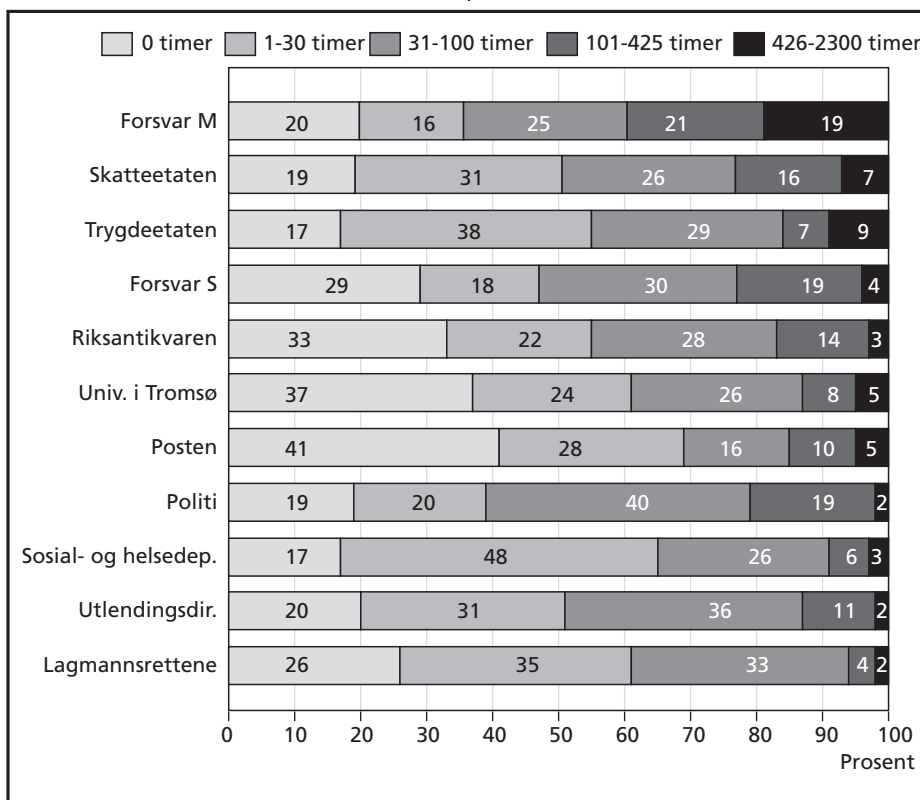
Antall ansatte i etaten	Gjennomsnitt	Standardavvik
Inntil 20 (N=22)	11 567	9 384
21 til 60 (N=20)	6 635	4 918
61 til 150 (N=40)	10 433	15 379
151 til 400 (N=43)	13 098	35 578
Mer enn 400 (N=17)	9 969	14 312
Total (N=141)	10 825	22 053

Noen får mye og mange får litt

Gjennomsnittsberegninger sier ingenting om fordeling av opplæringstilbudet i etatene. For å få et bilde av om det er «noen som får alt» eller om tid til opplæring fordeles jevnt, kan vi se på andelene som ikke får utdanning, som får noe utdanning, eller som får mye utdanning. Vi har funnet det hensiktsmessig å dele tidsbruken inn i fem tidsgrupper. Vi skiller mellom dem som ikke får utdanning, dem som får inntil 30 timer (inntil omtrent fire dager), dem som får mellom 31 og 100 timer (inntil omtrent to og en halv uke), dem som får mellom 101 timer og 425 timer (inntil omtrent to og en halv måned), og dem som får svært mye, som har brukt inntil hele året på utdanning (maks 230 dager * 10 timer = 2300 timer²).

I figur 3.2 er etatene rangert etter gjennomsnittlig tid brukt på opplærings tiltak slik det framgikk av forrige figur. Vi ser at høy tidsbruk ikke automatisk innebærer at flere ansatte får delta i opplæringstiltak. Rangeringen etter gjennomsnittlig

Figur 3.2 Femdelte tid brukt til opplæring siste 12 måneder i ulike etater. (N= De som var til stede minst 6 av de siste 12 månedene = 1910)



² Kun 6 respondenter har mer enn 2000 timer opplæring per år.

tidsbruk påvirkes av andelene som får svært mye opplæring. I Forsvar M, Skatte-etaten og Trygdeetaten ser vi at det er henholdsvis 19 prosent, sju prosent og ni prosent som har fått mellom 426 og 2300 timer opplæring i løpet av siste år. Fordelingen er mest skjev i etatene med middels tid brukt på utdanning. I hele seks etater har minst 80 prosent av de ansatte deltatt i etter- og videreutdanningstiltak i løpet av de siste tolv månedene.

Blant alle de ansatte som er inkludert i denne undersøkelsen,³ oppgav 57 prosent at de hadde mellom én og 100 timer opplæring siste år, 18 prosent hadde mer enn 100 timer opplæring, og 26 prosent hadde ikke deltatt i opplæringsaktiviteter siste år. Fordi opplæringsaktiviteten, som det framgår av de foregående figurene, varierer svært mye mellom etatene, og at våre ti etater ikke kan sies å være representative for alle statlige etater, kan vi ikke generalisere dette til å gjelde statsansatte generelt.⁴

Hovedinntrykket er imidlertid at det i disse statlige etatene er svært mange som har deltatt på opplæringstiltak i løpet av ett år. Sammenlikner vi med tall fra Arbeids- og bedriftsundersøkelsen (ABU) fra 1993, som riktignok omfatter både privat og offentlig sektor, er disse tallene oppsiktsvekkende. I ABU-undersøkelsen ble det konkludert med at en tredel av norske arbeidstakere hadde deltatt på formelle opplæringstiltak siste tolv måneder. I vår undersøkelse er det tre firedeler som svarer at de har deltatt. Ser vi på Posten, som har den største andelen som svarer at de ikke har deltatt på noen opplæringstiltak, er det likevel nesten 60 prosent som svarer at de har deltatt. Når vi sammenlikner våre tall fra offentlig sektor som er fra 1998 med tall fra hele arbeidslivet som er fra 1993, bør vi ta et forbehold om at etter- og videreutdanning generelt sett er blitt høyere prioritert i hele arbeidslivet utover på nittitallet. Tidligere i dette kapitlet har vi imidlertid sammenliknet våre tall for hvor mye tid som blir brukt på etter- og videreutdanning med tall fra nyere undersøkelser for privat sektor (Larsen, Longva, Pape og Reichborn 1997, Longva 1998). Også her konkluderte vi med at gjennomsnittlig tid brukt på opplæring synes å være lavere i privat sektor enn i offentlig sektor. Samlet tyder derfor disse undersøkelsene på at opplæringsaktiviteten i offentlig sektor er langt høyere enn i privat sektor.

³ Det er ansatte som ikke har vært syke eller i omsorgspermisjon i mer enn 6 av de siste 12 månedene.

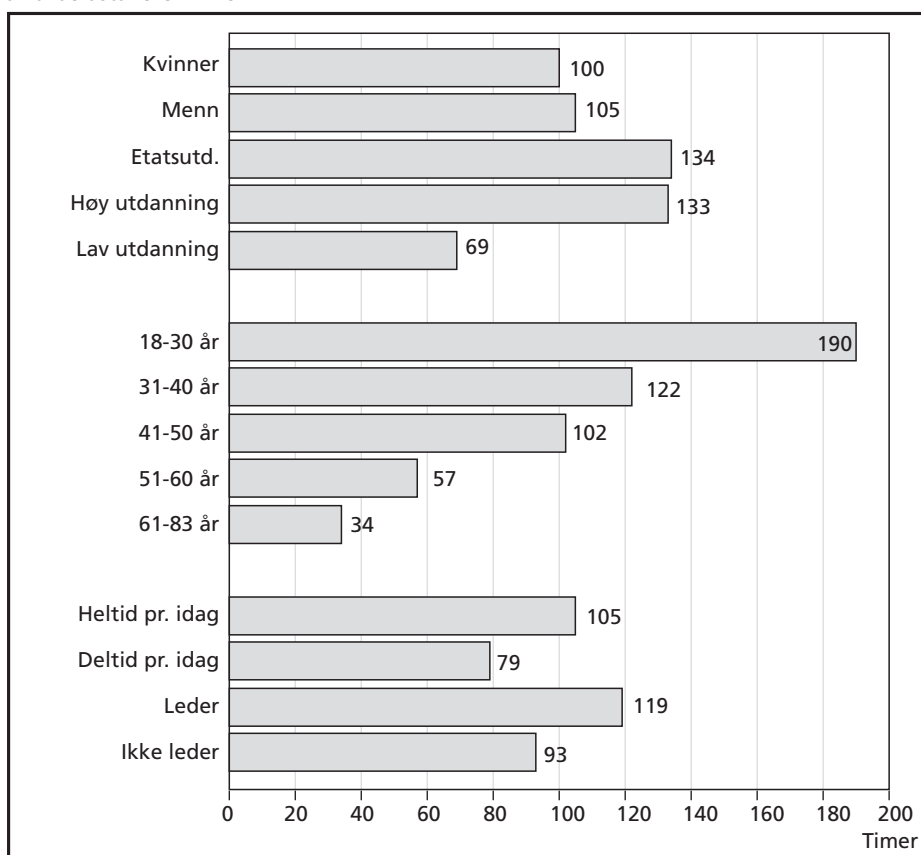
⁴ Både antall respondenter per etat og andeler av de ansatte i den enkelte etat som er med i undersøkelsen, varierer. Det har likevel liten hensikt å «vekte» resultatene for å få et representativt bilde av opplæringen i staten, fordi vi bare har med 10 avom lag 200 statlige etater. Vi kan derfor ikke generalisere funnene til å gjelde hele staten.

3.2 Hvem får kompetanseutvikling?

Selv om vi baserer oss på et ikke-tilfeldig utvalg av ansatte i staten, vil vi i neste figur (3.3) undersøke om opplæringsaktiviteten blant ansatte i vårt utvalg samvarierer med enkelte kjennetegn ved de ansatte. Fordi, som vi har vist, høy gjennomsnittlig tid til opplæring i en etat ikke er ensbetydende med at flere har mottatt opplæring de siste tolv månedene, ser vi både på gjennomsnittlig tid brukt på opplæring, og andeler av ansatte som overhodet har mottatt opplæring.

Figur 3.3 viser at det er liten forskjell i hvor mange timer kvinner og menn deltok i opplæringsiltak siste år. Det er først og fremst alder og utdanning som er utslagsgivende for hvor mye opplæring den enkelte ansatte mottok. De med høyere utdanning og de med etatsutdanning mottok i gjennomsnitt rundt 133 timer til opplæring de siste tolv månedene, noe som tilsvarer i underkant av fire uker. Ansatte uten høyere utdanning mottok 69 timer, altså omtrent ni arbeidsdager. Vi ser også

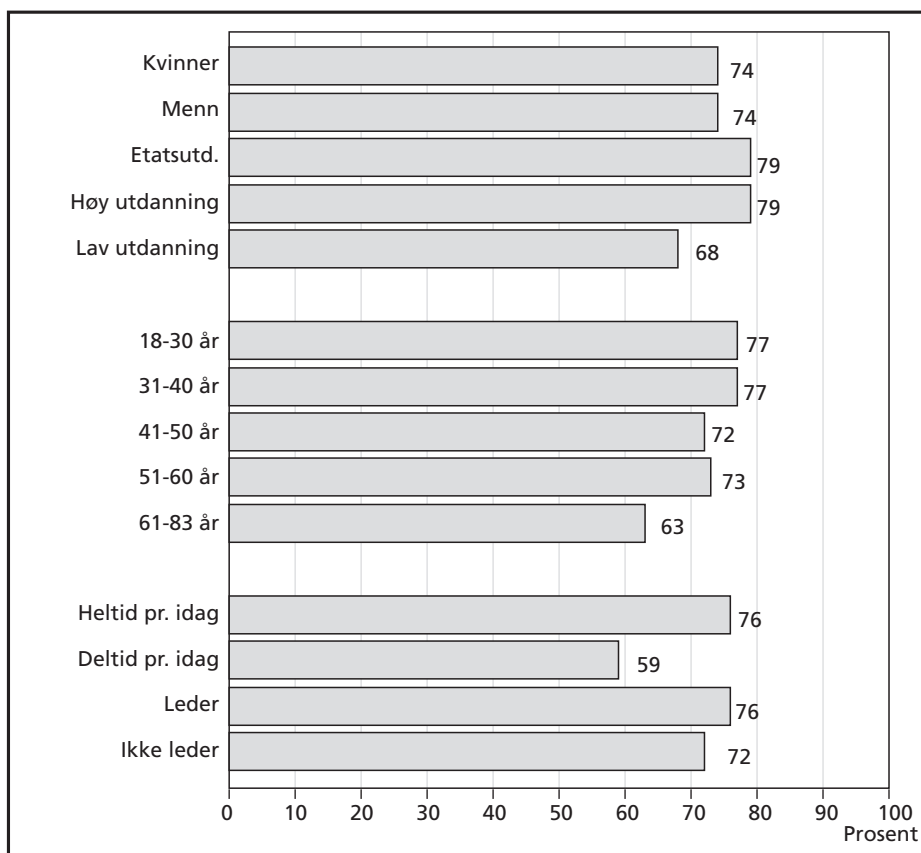
Figur 3.3 Gjennomsnittlig antall timer til opplæring de siste 12 månedene for ulike grupper av arbeidstakere. N=1912



at opplæringsaktiviteten varierer kraftig med alder. At de yngste får mest opplæring kan rimeligvis skyldes at de har lavere ansiennitet i arbeidslivet generelt og etaten spesielt, og dermed trenger kursing innen etatens spesielle kompetanseområde. Det er vanskeligere å forklare at opplæringsaktiviteten fortsetter å synke proporsjonalt med alder for dem som tross alt har vært en stund i arbeidslivet. Kanskje har eldre arbeidstakere større barrierer for å delta i opplæringstiltak? Kanskje har de et lavere selvopplevd behov for opplæring? Dette kommer vi tilbake til senere.

Omtrent tre av fire i etatene som var med i undersøkelsen, har deltatt i opplæringstiltak i løpet av et år. Når vi ser på andeler som overhodet har deltatt i opplæring, er forskjellene blant ulike grupper av ansatte mindre enn når vi ser på gjennomsnittlig tid brukt på opplæring. Dette innebærer at det først og fremst er mengden opplæring som varierer etter de ansattes kjennetegn. Her ser vi derfor det samme som da vi diskuterte hvor mye tid etatene brukte på kompetanseutvikling.

Figur 3.4 Andeler ansatte med ulike kjennetegn som hadde deltatt i opplæringstiltak i løpet av de siste 12 månedene. Prosent. N= De som var til stede minst 6 av de siste 12 månedene = 1912.



Det er store forskjeller i tidsbruk mellom ulike grupper ansatte, men de fleste får litt. Det er fremdeles klare forskjeller mellom ansatte etter utdanning, alder og om den ansatte jobber heltid eller deltid.

Hva er det så som betyr mest for hvor mye opplæring den enkelte får? Gjennom å kjøre en regresjonsanalyse finner vi at både etatstilknytning, alder og utdanning har egen betydning for hvor mye etter- og videreutdanning den ansatte tok i løpet av de siste tolv månedene (se tabell v2 i vedlegg 4.) Ansatte i etater med omfattende etatsutdanninger får mer opplæring enn andre, yngre ansatte får mer enn eldre ansatte, og de med høyere utdanning får mer etter- og videreutdanning enn dem uten høyere utdanning, alt annet likt. Med andre ord betyr dette at det er flere ulike forhold som virker inn på fordeling av etter- og videreutdanning i staten.

I utgangspunktet antok vi at i de store etatene ville de med lavere utdanning bruke mest tid på opplæring. Disse etatene har tradisjonelt rekruttert ansatte med lavere utdanning for så å gi dem opplæring internt.

Også når vi splitter på etat er det alder og utdanning som gir sammenfallende og signifikante resultater. Dette fremgår av tabell 3.2.⁵ Der alder slår signifikant ut, er effekten negativ, det vil si at yngre får mer opplæring, og der utdanning slår signifikant ut, er effekten positiv. Vi finner med andre ord ingen støtte for antakelsen om at de med lavere utdanning blir prioritert i etater med egen etatsutdanning. Etatene med etatsutdanning prioriterer ansatte med høy utdanning. De etatene som utmerker seg ved jevn fordeling av etter- og videreutdanning til sine ansatte (ingen signifikante sammenhenger), er etatene der en stor andel av de ansatte har høyere utdanning (jf. figur 2.1). Posten som har den laveste andel ansatte med høyere utdanning, ser ut til å prioritere ansatte med høyere utdanning når etter- og videreutdanningsmidler fordeles.

Våre funn om at alder og utdanning har betydning for opplæringsmengde, er i tråd med en rekke studier som har sett på sammenhengen mellom kjennetegn ved individer og deres sannsynlighet for å delta på etter- og videreutdanning.

En MMI-undersøkelse fra 1996 (Larsen, Longva, Pape og Reichborn 1997) viser at ufaglærte har langt lavere deltakerandel enn andre sysselsatte, og at deltakerandelen øker jevnt med stigende stillingsnivå og utdanningsnivå. Som i vår undersøkelse forsterker effekten seg hvis man tar hensyn til hvor mye tid de ulike gruppene har brukt på formelle opplæringstiltak. MMI-undersøkelsen viser at mens bare seks prosent av arbeidstakerne med bare ungdomsskoleutdanning hadde del-

⁵ I tabell 3.2 er det brukt korrelasjonskoeffisienter. *Korrelasjon* vil si at verdien på en variabel samvarierer med verdien på en annen variabel. Positivt tall betyr at begge verdiene er enten høye eller lave, mens negativt tall betyr at en verdi er høy mens den andre er lav.

Signifikansnivå er et kriterium for statistisk sikkerhet. Jo lavere prosenttall, jo sikrere er funnene.

Tabell 3.2 Sammenhenger mellom tid brukt på etter- og videreutdanning de siste 12 månedene og kjennetegn ved de ansatte i ulike etater. Etatene er rangert etter mengden etter- og videreutdanning. Korrelasjonskoeffisienter.⁶ Kun signifikante estimater. (N=113, 273, 285, 137, 58, 262, 260, 165, 161, 103, 95)

	Kjønn mann =1	Utdanning høy =1	Etatsutdanning min.1 år	Alder (18-83)	Leder	Heltid
Forsvaret M		.26**		-.22*		
Skatteetaten		.14*		-.22**	-.10'	.12*
Trygdeetaten		.22**		-.17**	.12*	
Forsvaret S			.20*			
Riksantikvaren						
Univ. i Tromsø						
Posten		.28**				
Politiet	.23**		.20**		.14'	
Sosial- og helsedep	-.15*					
Utlendingsdir.						
Lagmannsrettene	.19'					
Samlet		.12**	.07**	-.14**	.05*	

**= sig. 1 %-nivå, *=sig.5%-nivå, '=sig. 10%-nivå

tatt på fire kurstyper i løpet av en femårsperiode, var det 16 prosent av arbeidstakerne med universitetsutdanning som hadde gjort det samme (side 106).

Også Schøne (1996), Gulbrandsen (1995), og Torp (1990) viser at sannsynligheten for å få opplæring øker med utdanningsnivå. Det kan være flere årsaker til dette. Det kan ha sammenheng med type arbeidsoppgaver. Arbeidstakere med høy utdanning utfører ofte mer spesialisert arbeid, som kanskje krever mer opplæring. I ABU-undersøkelsen fra 1989 ble arbeidstakerne bedt om å angi hvor lang tid det ville ta å lære opp en ny person (med samme utdanning, men uten arbeidserfaring) til å gjøre den jobben de selv har. Gjennomsnittlig opplærings tid for en arbeidstaker med bare grunnskole var 7,8 månedersverk, mens den var 15,2 måneder for en arbeidstaker med utdanning på universitets- eller høyskolenivå (Torp 1990). Mer spesialisert arbeid kan også gjøre det vanskeligere å måle produksjon og opplæringsbehov. Det er derfor også sannsynlig at en arbeidstaker i spesialiserte funksjoner vil ha større handlingsrom til å definere opplæringsbehov og å velge opplæringsform

⁶ Her benytter vi korrelasjonskoeffisienter i stedet for regresjonsanalyse. Når vi deler inn etter etatstilknypning blir antall respondenter lavt, slik at det skal relativt mye til for at koeffisientene blir signifikante. Korrelasjonskoeffisienten viser sammenhengen som kan gå fra + 1 (total sammenheng) til -1 (total negativ sammenheng). Til forskjell fra betakoeffisientene i en regresjonsanalyse kontrolleres det ikke her for de andre variablene i tabellen.

selv (Longva 1998:34). Men forskjellene er ikke nødvendigvis faglig eller yrkesmessig begrunnet. Det kan også avspeile forskjeller i kultur og mulighetsstruktur. På den ene siden kan man tenke seg at ansatte uten høyere utdanning har eller ser færre muligheter for å delta på opplæringstiltak, og på den annen side kan det hende at de har en lavere interesse og motivasjon for å delta. Det kan være nærliggende å anta at de med mest utdanning også er mest interessert i formalisert opplæring på jobben. Dette vil vi komme tilbake i kapittel 6.

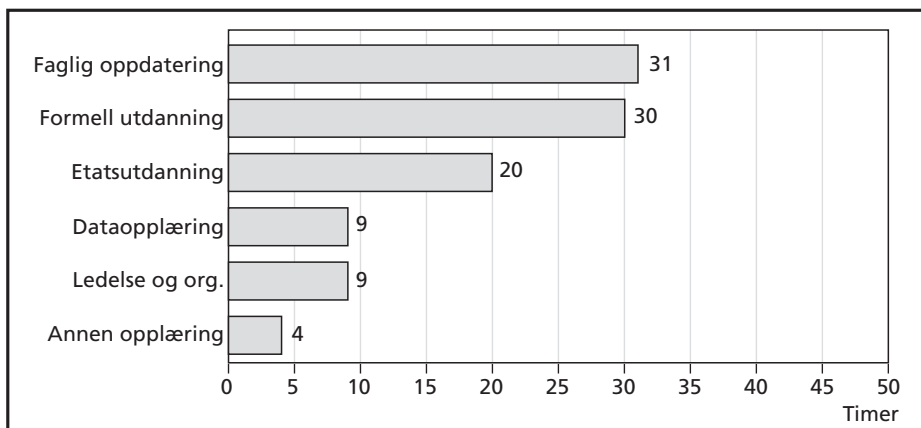
3.3 Ulike typer kompetanseutvikling

Det er mange ulike aktiviteter som kan tenkes å innebære en form for kompetanseutvikling for de ansatte. Det kan være alt fra permisjon for å ta utdanning til prøving og feiling i jobben. I denne undersøkelsen har vi fokusert på det som kan kalles formaliserte opplæringstiltak. Det vil si tiltak der opplæring og kompetanseutvikling er hovedaktiviteten og ikke noe som kommer som et biprodukt av andre aktiviteter.

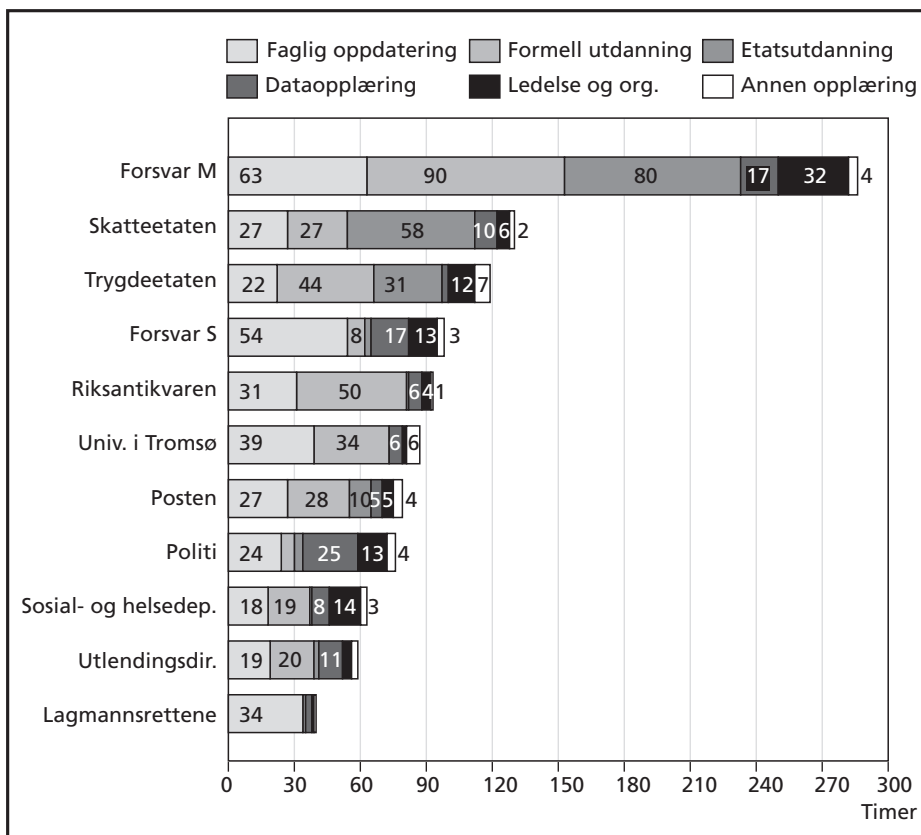
Figur 3.5 viser hvor mye tid ansatte i våre ti virksomheter forteller at de har brukt på ulike opplæringsaktiviteter.

Resultatene i figur 3.5 er kun basert på ti statlige etater, og utvalgsprosenten i hver etat varierer. Vi kan derfor ikke si at resultatene viser et gjennomsnitt for statlige ansatte generelt. Det er likevel rimelig å anta at det brukes mer tid på faglig oppdatering på eget arbeidsfelt, samt formell utdanning, enn på dataopplæring og kurs i ledelse og organisasjon.

Figur 3.5 Gjennomsnittlig antall timer per 12 måneder brukt til ulike etter- og videreutdanningstiltak blant de ansatte i våre etater. N= De som var til stede mer enn 6 av de siste 12 månedene = 1912



Figur 3.6 Gjennomsnittlig tid brukt på ulike opplæringsaktiviteter i løpet av de siste 12 månedene i ulike etater. N=1912.



Dersom faglig oppdatering på eget arbeidsfelt var spredd jevnt utover alle de ansatte, tilsvarer dette 32 timer, som utgjør omtrent et firedagers kurs, mens dataopplæring tilsvarer en lang arbeidsdag. Etatsutdanninger er knyttet til enkelte etater, og gjennomsnittsberegningen her er derfor mindre interessant.

Vi kan også undersøke om ulike etater vektlegger ulike opplæringstiltak forskjellig. Er det slik at virksomhetene som har egen etatsutdanning også utmerker seg med stor opplæringsaktivitet dersom vi ser bort fra tiden som går med til etatsutdanning?

Dersom vi trekker fra den tiden som går med til etatsutdanning, reduseres forskjellen i tid brukt på opplæringsaktiviteter mellom de ulike etatene. Imidlertid ser vi at forsvarets militære personell likevel har langt høyere opplæringsaktivitet enn de andre ($287 - 80 = 207$ timer i gjennomsnitt per år).

Tabell 3.3 Andeler som har deltatt i opplæring på ulike felt etter etatstilknnytning. N= De som var til stede minst 6 av de siste 12 månedene = 1912. Prosenttall

	Faglig oppdatering	Dataopp-læring	Ledelse og organisasjon	Formell utdanning	Etatsut-danning
Forsvar M	50	40	20	12	8
Skatteetaten	58	30	11	5	9
Trygdeetaten	61	21	15	10	10
Forsvar S	42	43	12	4	4
Riksantikvaren	52	22	10	5	7
Univ. i Tromsø	38	31	7	6	0
Posten	39	19	9	5	6
Politi	45	62	13	4	5
Sosial- og helsedep.	44	67	11	3	3
Utlendingsdir.	51	49	10	6	3
Lagmannsrettene	65	20	3	1	2
Samlet	49	35	11	6	6

For fem av etatene, Riksantikvaren, Universitetet i Trondheim, Posten, Sosial- og helsedepartementet og Utlendingsdirektoratet, gjenfinner vi at det er faglig oppdatering og formell utdanning som er de dominerende felter for opplæring. I tillegg ser vi at de tre etatene med omfattende vekt på etatsutdanning, Forsvaret militært personell, Skatteetaten og Trygdeetaten, ved siden av etatsutdanning også i stor grad tilrettelegger for faglig oppdatering og formell utdanning. Resultatene viser også at Postens etatsutdanning er langt mindre omfattende enn den er i Forsvaret, Skatteetaten og Trygdeetaten. Forsvaret sivilt personell, samt Politiet og lagmannsrettene vektlegger også faglig oppdatering, men har ikke den samme vekten på formell utdanning som de andre.

Som tidligere nevnt sier gjennomsnittsberegninger på tidsbruk ingenting om fordeling. Når vi i stedet for å se på gjennomsnittlig antall timer brukt på ulike opplæringstiltak ser på hvor store prosentandeler av de ansatte som har deltatt på ulike tiltak, blir bildet et annet.

Tar vi utgangspunkt i andeler som har deltatt i opplæring, finner vi at 49 prosent av de ansatte i våre virksomheter har deltatt på faglig oppdatering, 35 prosent har deltatt på dataopplæring, mens bare seks prosent har fått formell utdanning. I figur 3.5 så vi at det gjennomsnittlig brukes nesten like mye tid på formell utdanning som på faglig oppdatering. Her ser vi imidlertid at det er langt færre personer som har deltatt i opplæringstiltak som gir formell utdanning. Dette er altså et opplæringsfelt der det kan se ut til at en stor del av midlene brukes på noen få.

Vi vil nå gå nærmere inn på de to kategoriene faglig oppdatering og formell utdanning. Det er disse to områdene det er brukt mest tid på i de fleste virksom-

hetene. Det var også disse to områdene ledelsen og tillitsvalgte tilla størst vekt i intervjuene.

Faglig oppdatering

Det kan se ut til at opplæringen i stor grad skjer med utgangspunkt i konkrete arbeidsoppgaver. Den tar sikte på å bedre medarbeidernes kompetanse i oppgaveløsningen – og da i første rekke med tanke på de kortsiktige kompetansebehovene. Det var i hvert fall slik vi fikk beskrevet kompetanseutviklingen når vi spurte ledelse og tillitsvalgte sentralt i virksomhetene om hvordan de ville karakterisere kompetanseutviklingstiltakene. Det betyr at hvilken type kompetanseutvikling de ansatte får, i stor grad henger sammen med de arbeidsoppgaver vedkommende har. Er oppgavene rutinepregede og regelorienterte, reduseres kompetanseutvikling til det man kan kalle vedlikehold av kompetanse. Dette er delvis situasjonen i de store stats- etatene. De ansatte får en spesifikk opplæring – grunnopplæring – ved starten av arbeidsforholdet. I tillegg settes det i gang spesielle tiltak når det skjer endringer i regelverk eller det kommer til nye oppgaver. Kompetanseutviklingen bærer ofte preg av å være en tilpasning til kompetansebehov i forhold til dagens oppgaver. Denne typen konkrete opplæringstiltak i forhold til aktuelle arbeidsoppgaver mener både representanter for ledelsen og de hovedtillitsvalgte er svært viktig. Samtidig mener de det kan være et problem at kompetanseutvikling blir for kortsiktig. I en av virksomhetene uttrykte personalsjefen seg slik:

«I stor grad brukes opplæringen til vedlikehold av kompetanse. Kanskje er vi i den situasjon at ledersystemet er mer produksjonsorientert og vedlikeholdsorientert enn det mange ansatte er. Det kan hende det er mer utviklingspotensial i folk enn det man kan få inntrykk av under stor arbeidsbelastning og stramme tidsfrister.»

Den dominerende oppfatningen blant ledelse og tillitsvalgte sentralt i virksomhetene er at linjelederne ofte er svært produksjonsorienterte, og først og fremst er opptatt av opplæringstiltak som er knyttet til dagens oppgaver.

I virksomheter som hovedsakelig rekrutterer høyt utdannet arbeidskraft har de ansatte i større grad individuelle arbeidsoppgaver som skifter over tid. Her får vi høre om en tilsvarende produksjonsorientering, men det blir ikke i samme grad sett på som et problem. Tvert imot blir det sett som positivt. Vi blir fortalt at de kurs, seminarer og konferanser som folk deltar på som regel er nært knyttet til de prosjektene eller utredningene som folk holder på med. Dette oppleves som utviklende. Når en rådgiver i departementet har avsluttet et prosjekt, vil han via dette arbeidet, og eventuelle kurs og seminarer i forbindelse med det, ha styrket sin kom-

petanse. Det er dermed som regel en betydelig egenutvikling knyttet til de ulike arbeidsoppgavene. En representant for ledelsen sa det slik:

«Gjennom å jobbe med ulike arbeidsoppgaver og delta i ulike prosjekter kvalifiserer medarbeiderne seg til nye oppgaver og nye stillinger.»

Dermed vil en opplæringspolitikk som legger vekt på faglig oppdatering på eget arbeidsfelt antakelig oppleves forskjellig, avhengig av hvilke arbeidsoppgaver den enkelte har. For en ansatt i en kompetansebedrift vil det kunne bidra i en langsiktig kompetanseoppbygging, mens det for en ansatt på et trygdekontor kan oppleves som helt nødvendig for å gjøre en skikkelig jobb, men kanskje ha mindre verdi i forhold til å få andre stillinger eller arbeidsoppgaver. Dette vil vi imidlertid komme nærmere inn på i kapittel 5, der vi ser på utbytte av opplæringstiltak.

Formell utdanning

Gjennom intervjuene fikk vi et inntrykk av at muligheten til å ta formell utdanning via jobben var blitt bedre de siste årene. Spesielt de store statsetatene var opptatt av at de hadde formalisert eller stod i ferd med å formalisere ordninger rundt dette. Det kan se ut til at deler av etatsutdanningen er i ferd med å endre karakter. Konkret kommer dette til uttrykk ved forsøk på å knytte den interne kompetanseutviklingen til det offentlige utdanningssystemet. I samarbeid med utdanningsinstitusjonene har flere av etatene utviklet eller står i ferd med å utvikle et studietilbud som tar utgangspunkt i etatsens arbeidsområde, men som i tillegg gir deltakerne offentlig godkjente vitnemål, fagbrev og vekttall. I vårt utvalg er det Posten, Trygdeetaten og Forsvaret som synes å være mest opptatt av dette.

Tidligere hadde Posten en etatsutdanning som gikk i tre trinn: grunnutdanning, arbeidslederutdanning og saksbehandleropplæring. Dette var en ren postal utdanning med interne instruktører og interne eksamener. Nå er dette systemet i endring, og det diskuteres nye former for etatsutdanning som i tillegg til å være skreddersydd til etatsens faglige behov, er forankret i det offentlige utdanningssystemet. Grunnutdanningen ser ut til å bli mer spesialisert i forhold til behovene innenfor de fire fagfeltene kundebehandling, omdeling, sortering og transport. Samtidig diskuterer man hvordan man kan ta inn elementer fra grunnkurs på videregående skole i denne grunnutdanningen. Innenfor transport og sortering er det allerede mange som har tatt fagbrev etter § 20-ordningen, og nå ser man altså for seg at grunnopplæringen på disse områdene kan inneholde elementer fra Yrkessjåførstudiet og Terminalarbeiderstudiet, som er de aktuelle grunnkursene. Når det gjelder deler av arbeidslederutdanningen, har den allerede fått en forankring i høyskolesystemet ved at en del arbeidsledere blir tilsatt med plikt om å gjennomføre et studium, Grunnutdanning for ledere, som er utformet i et samarbeid mel-

lom Posten og Handelshøyskolen BI. Det diskuteres nå også hvordan man kan få til en erstatning av saksbehandleropplæringen. Det kan gå i retning av en «trainee-ordning» som innebærer høyskoleutdanning i Postens regi kombinert med praksis i Posten.

Trygdeetaten har gitt sine ansatte et tilbud om høyskoleutdanning siden 1974. Dette studiet ble fra 1995 videreutviklet og kraftig utvidet i samarbeid med Høgskolen i Lillehammer. Studiet har fått navnet «Kombinerte trygdestudier». Det består av fem moduler hver på fem vekttall. Etter å ha gjennomført fire moduler, kan tilsatte med studiekompetanse avlegge en samlet slutteksamen og få godkjent et ett-års studium på 20 vekttall. Tilbudet var fullt utviklet i 1998. Det var da utvidet til tre andre høyskoler, og det er lagt opp til at 600 personer kan delta i løpet av et år. Tilbudet er basert på fjernundervisning. Trygdeetaten har i tillegg et høyskoletilbud i administrasjon og prosjektledelse (DH2) som 40 personer kan delta på i året.

Når det gjelder den gjennomgående militære utdanningen i Forsvaret, som består av befallsskole, krigsskole 1 og krigsskole 2, så er det bare krigsskole 2 som er godkjent i det sivile utdanningshierarkiet. Det kan etter søknad godkjennes som et uspesifisert mellomfag. Forsvaret har imidlertid planer om å forsøke å få tilpasset hele den gjennomgående militære utdanningen til sivile bedømmelseskriterer i form av grader og vekttall (Rapport fra arbeidsgruppe «Strategisk plan for kompetanseutvikling i Forsvaret», kap 6 s 11). I tillegg er det mange offiserer som får en videreutdanning ved ulike universiteter og høyskoler finansiert av Forsvaret. Dette gir selvfølgelig vekttall og titler som kan brukes i det sivile liv. For sivilt personell har tilbudet vært dårligere, og kompetansehevede tiltak har i stor grad vært begrenset til korte fagrettede kurs. De siste årene er tilbudet blitt kraftig forbedret, og det er blitt lagt stor vekt på å gi de sivilt ansatte utdanningstilbud som gir formell kompetanse. I regi av Forsvarets overkommando gis det tilbud om ulike 10-vektalls-kurs, fagbrev etter § 20 og generell studiekompetanse ved Forsvarets skoler og studiesentra.

Man kan spørre seg hvorfor etatene gjør dette. Hvorfor betaler de opplæring som vil gi den ansatte en kompetanse som gjør det lettere å forlate arbeidsplassen? En grunn kan være at virksomhetene ønsker en større turnover. Flere statlige etater har de siste årene levd under trussel om nedbemanning. I en slik situasjon ser man problemene ved at de ansatte har en lav formalkompetanse. I en av etatene fikk vi derfor denne forklaringen på hvorfor de forsøkte å knytte internopplæringen nærmere til det offentlige utdanningssystemet:

«Vi er kanskje litt skremt av fortiden. Det har vist seg at verdien av internopplæring er vanskelig å vurdere når folk søker seg ut av virksomheten.

Bedriften har et ansvar for at de ansatte har en utdanningsmessig plattform som kan brukes.»

En annen grunn kan være at det stilles nye krav til kompetanse og utdanningsnivå. Til en del stillinger har kravene til formalkompetanse økt – noe som delvis henger sammen med at det generelle utdanningsnivået i samfunnet har økt de siste 20 årene. Fra 1979 til 1994 økte andelen av den arbeidsføre befolkningen som hadde utdanning på universitets- eller høyskolenivå fra sju til 20 prosent (SSB 1995). De som kommer nye inn i arbeidslivet har dermed en høyere utdanning enn dem som ble ansatt tidligere. For at de som allerede er i organisasjonen skal få anledning til å konkurrere om høyere stillinger, må de få støtte til å kvalifisere seg, og virksomheten kan ikke lenger bare konsentrere seg om å utvikle den bedriftsspesifikke kompetansen. En representant for ledelsen i Trygdeetaten sa det slik:

«Nå rekrutterer vi folk med høy utdanning, samtidig som vi ønsker å øke opplæringen av de som er her.»

Man skal heller ikke se bort fra at det å få denne typen formell utdanning i regi av virksomheten, skaper en lojalitet til etaten. Vekttall blir en ny form for belønning. Offentlige virksomheter har tradisjonelt skåret høyt på at de er trygge arbeidsplasser med gode utviklingsmuligheter. Det er også slik at dokumentasjon på kompetanse hos medarbeiderne kan være viktig for virksomheten når det gjelder omdømme utad. For enkelte offentlige virksomheter som nå er kommet i en konkurransesituasjon, for eksempel Posten, blir dokumentert realkompetanse hos de ansatte sett på som et reelt konkurransefortrinn for virksomheten i konkurransen om anbud.

Tabell 3.4 Sammenhenger mellom tid brukt på ulike opplæringstiltak og utdanning, kjønn, alder og stilling. Signifikante korrelasjonskoeffisienter. N=1912.

	Har høyere utd. = 1	Etatsutd. minst ett år = 1	Kjønn mann = 1	Alder kontinuerlig	Leder = 1
Samlet tid til opplæring	.12**	.07**		-.14**	.05*
Faglig oppdatering			.05*	-.05*	
Formell utdanning	.10**			-.09**	
Etatsutdanning	.05*	.09**		-.11**	
Dataopplæring		.09**			.05*
Ledelse og organisasjon	.06**				.12**

**=sig. 1%-nivå, *=sig.5%-nivå

Hvem får formell utdanning?

Den kommende etter- og videreutdanningsreformen peker både på behov for en kontinuerlig oppdatering av kunnskap, det vil si *etterutdanning*, og at særlig de som har lite formell utdanning skal få mulighet til *videreutdanning*. De to mest utbredte opplæringstypene faglig oppdatering på eget felt og formell opplæring, kan grovt sett antas å representere nettopp henholdsvis etterutdanning og videreutdanning. Som tidligere vist i figur 3.3, mottar de med høyere utdanning mer etter- og videreutdanning enn andre. Men er det slik at det likevel er de *uten* høyere utdanning som oftere enn andre mottar videreutdanning, målt gjennom tid brukt på formell utdanning? Altså at de med lav utdanning allerede prioriteres for videreutdanning, slik det skisseres i forarbeidene til reformen?

I tabell 3.4 ser vi at de som har en høyere utdanning tok mer etter- og videreutdanning enn andre i løpet av siste år. Tabellen viser også at de som har etatsutdanning i større grad enn andre deltok i opplæringstiltak, at deltakelse synker med alderen og at ledere brukte noe mer tid på opplæring enn andre. Det er ingen kjønnsforskjeller i samlet tid brukt på opplæring.

Vi finner ingen støtte for at de med lite utdanning (uten høyere utdanning) får mer videreutdanning målt gjennom deltakelse i formell utdanning. Det er tvert om. Det er ansatte med utdanning på universitets- og høyskolenivå som i størst grad får formell utdanning gjennom jobben. Utdanningsnivået har imidlertid ingen signifikant betydning for deltakelse i opplæring rettet mot faglig oppdatering på eget arbeidsfelt eller data.⁷

⁷ Andre kolonne i tabell 3.5 viser at de som per dato har etatsutdanning på minst ett år, ikke uventet oftere enn andre deltok i etatsutdanning i året som gikk; videre deltok også disse oftere enn andre i dataopplæring.

Tredje kolonne viser at selv om kvinner og menn tok omtrent like mye etter- og videreutdanning i året som gikk, fikk menn noe mer faglig oppdatering enn kvinner.

Som vi tidligere har sett viser fjerde kolonne at deltakelse i opplæring synker med alderen på de fleste feltene. Dette kan tyde på at behovet for, og/eller ønsket om, opplæring synker med økende jobberfaring. Men det er interessant å merke seg at det ikke er noen signifikant sammenheng mellom alder og deltakelse i dataopplæring. Med andre ord hjelper det lite med erfaring når arbeidsmåter endres ved innføring av datateknologi. Det er heller ingen sammenheng mellom alder og deltakelse i kurs rettet mot ledelse og organisasjon. Dette skyldes antakelig at sannsynligheten for å inneha en lederstilling øker med alder. Siste kolonne viser også at ledere tar mer opplæring enn andre i ledelse og organisasjon, samt i data.

Ved å sammenlikne de horisontale linjene i tabellen, ser vi også at det er tid brukt på faglig oppdatering på eget arbeidsfelt som i størst grad fordeles likt, uten å påvirkes mye av den ansattes kjennetegn.

Det ser derfor ut til at dersom man har noe utdanning, øker dette sjansen for at man skal få mer utdanning. Dette ble også påpekt i intervjuene. Både i Posten og i Trygdeetaten ble det pekt på at en del av de nye utdanningstilbudene hadde allmenn studiekompetanse som et minstekrav for å delta. En tillitsvalgt i Trygdeetaten beskrev situasjonen slik:

«Noen av dem som ble rekruttert for noen år siden er kommet i en slags skvis fordi det er blitt lagt stor vekt på vekttall, men uten studiekompetanse har de ingen muligheter til å få det.»

Vi kan dermed konkludere med at denne studien går inn i rekken av sosiologiske undersøkelser som dokumenterer at utdanningssystemet virker som en reproduzent av ulikhet. Tilsvarende studier av fordelingen av etter- og videreutdanning blant norske arbeidstakere peker i samme retning; de som har mye fra før, får desto mer etterpå. (Se for eksempel Longva 1998, Nordhaug og Gooderham 1996, Schøne 1996, Torp 1990.)

En viktig utfordring for de store statsetatene blir derfor hvordan de skal kunne sikre at også de med lavest utdanning kan ta del i de nye etter- og videreutdanningsordningene. I Posten og Trygdeetaten er våre informanter opptatt av at det kan være formelle hindringer i veien for deltakelse, og de etterlyser i den forbindelse alternative veier til studiekompetanse. Denne undersøkelsen har bekreftet at det å ha høyere utdanning øker sjansen til å få del i opplæringstiltak i de store statsetatene. Det kan være grunn til å reise spørsmål ved om arbeidstakere med lavere utdanning trenger noen spesielle stimuleringsiltak for å ta del i kompetanseutvikling. Kanskje kan det ha noe å gjøre med organiseringen av kompetanseutviklingstiltakene. Dette vil vi komme nærmere inn på i neste avsnitt.

3.4 Organisering av opplæringstiltak

De fleste formaliserte opplæringsordningene finner sted i arbeidstiden i form av internt eller eksternt organiserte kurs. Å organisere interne kurs og utdanningstilbud er vanligst i de store etatene. Dette går også fram av vår arbeidsgiverundersøkelse der vi har data fra 141 statlige virksomheter. Her finner vi at i virksomheter med inntil 60 ansatte, er det under ti prosent som svarer at interne kurs, konferanser og seminarer blir mye brukt, mens det tilsvarende tallet for virksomheter med mer enn 400 ansatte, er 75 prosent. I flere av virksomhetene i vårt utvalg er det utarbeidet en opplæringspolitikk som slår fast at de ønsker å ta i bruk mer utradisjonelle metoder for kompetanseutvikling, som hospitering og jobbtrotasjon. Dette får vi imidlertid opplyst at i liten grad er satt i system.

Det er imidlertid ett utviklingstrekk som det kan være interessant å dvele litt ved. Det kan se ut til at kompetanseutvikling i større grad overlates til den enkelte, også i de store statsetatene.

For det første kommer dette til uttrykk ved at obligatoriske ordninger til en viss grad bygges ned. De gamle etatsutdanningene var sentraliserte utdanningstilbud som alle som ble ansatt i etaten skulle gjennom. De var planlagt og styrt fra sentralt hold. Dette bildet er i ferd med å endres. For å ta Trygdeetaten som et eksempel, så baserer de seg ikke i samme grad som tidligere på å kjøre store personellgrupper gjennom den samme opplæringen. Nå er tanken at kompetanseutviklingen skal styres mer både fra den lokale enhetens behov, og fra den ansattes behov. Mens alle som ble ansatt i Trygdeetaten tidligere først ble kjørt gjennom Grunnopplæring og deretter Saksbehandleropplæring 1 og 2, er ansvaret for etatsutdanningen (TESO) nå lagt til de enkelte Fylkestrygdekontor, og den er bygd opp som en meny bestående av 55 moduler. Fylkestrygdekontorene bestemmer hvilke moduler de skal arrangere, og den ansatte bestemmer, i samarbeid med sin leder, hva han vil søke på. Dette betyr at det varierer både mellom fylkene og mellom kontorene hvilken opplæring den enkelte får. Dermed blir organiseringen av opplæringstilbudene mer lik slik det er, og har vært, i virksomhetene som rekrutterer ansatte med høy utdanning, der det har vært liten tradisjon for sentraliserte, obligatoriske kursopplegg.

Høyere forventning til egenaktivitet kommer også til uttrykk ved at de nye tilbudene som er knyttet til det offentlige utdanningssystemet, ofte baserer seg på en kombinasjon av jobb og utdanning, og at det forventes at de ansatte tar fritiden til hjelp.

Når arbeidsplassen gir opplæring som også gir høyskolepoeng, studiekompetanse eller fagbrev, forventes det at deltakerne bruker noe av fritiden til studier. Studietilbudet i Trygdeetaten, Kombinerte trygdestudier, er et fjernundervisningstilbud som legger opp til at folk tar fem vektall i semesteret. Det er en samling på fem dager i starten av studiet. Utover dette får medarbeiderne seks–åtte dager lesedager og fri på eksamensdagen. I Forsvaret baserer høyskoletilbudene rettet mot sivilt personell seg også på halv studieprogresjon sammenliknet med å være heltidsstudent. Her er det for eksempel lagt opp til seks ukesamlinger i løpet av et år for et 10-vektallskurs. I tillegg får man to lesedager i forbindelse med eksamen. I begge disse virksomhetene legges det dermed opp til en betydelig egeninnsats på fritiden.

Det er også enkelte virksomheter som går relativt langt i å støtte ansatte som selv tar initiativ til å studere på fritiden. I Statens Personalhåndbok 7.08 er det gitt generelle retningslinjer for studiepermisjoner. Her heter det i § 5 at det kan gis stipend til utdanning som har betydning for virksomheten. Stipendet kan gis i kombinasjon med permisjon med delvis lønn. Videre heter det at stipend også kan gis til dekning av utgifter til studieavgifter, bøker og materiell. I to av virksomhetene er det laget klare retningslinjer for hvordan dette skal praktiseres, og som forplikter

virksomheten til å støtte en del av sine ansatte på denne måten. I Posten er det forhandlet fram en avtale som slår fast at det kan gis støtte til høyskoleutdanning med 4,5 lesedager per vekttall dersom dette ligger i kompetanseplanen til den ansatte, det vil si er godkjent av nærmeste leder. I tillegg kan de få ti lesedager til å utføre en prosjektoppgave hvis denne er relatert til arbeidet. Dette tilbudet blir brukt av mange og innebærer i realiteten nærmere halv permisjon med lønn. Det er også en avtale om at ansatte som tar fagbrev eller studiekompetanse kan få etterbetalt dokumenterte utgifter, samt at de får noen ekstra lesedager utover det som står i Statens Personalhåndbok.

I Forsvaret og i Skatteetaten er det satt av sentrale pottar som skal gå til stipender og andre opplæringstiltak som ikke er direkte knyttet til virksomhetens drift.

Også i andre av virksomhetene vi har undersøkt får ansatte permisjon, noen ganger med lønn, for å studere. Her ser det imidlertid ut til at det skjer på mer ad hoc-basis. Problemet er, ifølge representanter for enkelte tjenestemannsorganisasjoner, at det på virksomhetsnivå ikke finnes noen oversikt over hvilke ordninger som benyttes, og at den enkelte ansatte ikke vet hvilke muligheter han har for å få støtte.

De tillitsvalgte er i alle virksomhetene svært positive til ordninger som legger til rette for at de ansatte skal kunne utdanne seg på fritiden. Samtidig heves noen kritiske røster mot at for mye skal overlates til den enkelte. En tillitsvalgt i Posten forteller at hun ser svært positivt på en utvikling der Posten knytter seg til det offentlige utdanningssystemet og støtter personer som ønsker å utdanne seg, men samtidig gir hun på følgende måte uttrykk for en viss skepsis:

«Jeg er veldig spent på etter- og videreutdanningsreformen. Jeg er redd for at alt skal gå på privaten. Det kan gå utover den psykiske helsa til folk.»

I tillegg gir vår undersøkelse grunn til å stille spørsmål ved om en utvikling i retning av at mer blir overlatt til den enkelte, kan føre til noen systematiske skjevheter med hensyn til hvem som benytter seg av tilbudene om formell utdanning.

3.5 Konklusjoner

- De ansatte i våre ti virksomheter bruker i gjennomsnitt i overkant av seks prosent av arbeidstiden på opplæringstiltak. Variasjonene mellom virksomhetene er store. De varierer fra 17,8 prosent for den militære delen av For-

svaret til 2,3 prosent for de ansatte i lagmannsrettene. Ansatte i etater med egen etatsutdanning får mest opplæring.

- 74 prosent av de ansatte svarer at de har deltatt på opplæringstiltak siste år.
- De unge og de med høy utdanning deltar mest. Å ha høy utdanning slår signifikant ut i forhold til å delta på opplæringstiltak i de store etatene som tradisjonelt har rekruttert personer med lav utdanning. Etatene der en stor andel har høy utdanning, utmerker seg ved en jevn fordeling av etter- og videreutdanning til sine ansatte.
- Opplæringen er i stor grad produksjonsorientert. Den skjer med utgangspunkt i konkrete arbeidsoppgaver. I virksomhetene som rekrutterer ansatte med høy utdanning, er dette i tråd med de mål ledelsen og de ansattes organisasjoner har satt for kompetanseutviklingen. Det begrunnes med at det i disse virksomhetene som regel er en betydelig egenutvikling knyttet til de enkelte arbeidsoppgavene. I de store etatene frykter ledelsen og tillitsvalgte at kompetanseutviklingen lett kan bli for kortsiktig og reduseres til rent vedlikehold av kompetanse. De er opptatt av at det også må bygges ut ordninger som sikrer behovet for en mer langsiktig kompetanseoppbygging.
- Etatsutdanningen er i endring. Det kommer til uttrykk ved at det skjer en viss nedbygging av de sentraliserte, obligatoriske bedriftsspesifikke tilbudene. Samtidig gjøres det forsøk på å utforme ordninger som knytter etatsutdanningen til det offentlige utdanningssystemet. Nye tilbud baserer seg i større grad på frivillighet og at de ansatte tar fritiden til hjelp.

Kapittel 4 Hva styrer fordelingen av kompetanseutvikling

En viktig side ved statens forvaltnings- og personalpolitikk på 1980- og 1990-tallet har vært arbeidet med å desentralisere ansvar til lokale enheter og lokale ledere. Dette gjelder også ansvaret for virksomhetenes kompetansepolitikk. I stedet for å styre gjennom et detaljert regelverk, skal sentraladministrasjonen styre statlige virksomheter gjennom å sette opp mål, gi veiledning og utforme generelle retningslinjer. I stortingsmeldingen om statens forvaltnings- og personalpolitikk slås det fast at økt desentralisering skal gi virksomhetene bedre mulighet til selv å velge de framgangsmåter og virkemidler som er best egnet til å løse virksomhetens oppgaver og nå de mål som er fastsatt. Samtidig understrekes det at alle linjeledere har et personal- og arbeidslederansvar for de ansatte i sin enhet (St.meld. nr. 35, 1991–92, s. 44 f). Statens kompetansepolitikk legger dermed opp til at det er den enkelte statlige virksomhet som selv skal utforme en kompetansepolitikk som er tilpasset virksomhetens størrelse og oppgaver, og drives ut fra de lokale behov. Den enkelte enhet og den enkelte leder i statlige virksomheter skal ha størst mulig frihet til innenfor gitte rammer å tilpasse kompetanseplaner eller iverksette opplæringstiltak i forhold til de behov som til enhver tid oppstår.

Den statlige kompetansepolitikken innebærer at aktører på flere nivåer i virksomhetene får innflytelse over utformingen og gjennomføringen av kompetansepolitikken, og hvordan midlene til opplæring fordeles. Vi kan med utgangspunkt i data fra vår undersøkelse, skissere fire slike nivåer som på ulik måte har innflytelse: departementsnivå, sentralledelsen i etater og virksomheter, lokale ledere og den enkelte arbeidstaker i virksomhetene. Det er viktig å understreke at virksomhetene som er undersøkt er ulike i størrelse, og at styringsstrukturen varierer. Mens Skatteetaten og Trygdeetaten er ledet av et direktorat, er de 54 politimestrene direkte underlagt avdelinger i Justisdepartementet. Domstolene er administrativt underlagt Justisdepartementet, men har som dømmende myndighet en uavhengig stilling. Slike forhold kan påvirke hvordan kompetansepolitikken utformes.

4.1 Kompetansepolitikk på ulike nivåer

De ulike departementene har et overordnet ansvar for å se til at virksomhetene utvikler og følger opp en kompetansepolitikk. Mange statlige virksomheter har derfor mottatt både råd og veiledning fra departementet om hvordan arbeidet med kompetanseutvikling kan tilrettelegges. I 1995 laget Administrasjonsdepartementet en strategiplan for alle statlige virksomheter. Med utgangspunkt i teori om strategisk kompetanseplanlegging pekte departementet på ulike oppgaver som kunne ha betydning i arbeidet med kompetanseplanlegging (Administrasjonsdepartementet 1995). Strategiplanen var ment som en hjelp til virksomheter som selv skulle utforme en kompetansepolitikk.

På sentralt hold i staten spiller også Statskonsult en sentral rolle i kompetansepolitikken. Statskonsult skal gi innspill til ulike departementers arbeid med forvaltningspolitikken, og ta initiativ til administrative tiltak som kan gi forbedringer. Statskonsult skal også være et sentralt kompetansesenter for forvaltningsutvikling og bistå hele statsforvaltningen med sentrale opplæringstiltak, skriftlig dokumentasjon, informasjon og veiledning. Dette gjør Statskonsult til en viktig aktør i statlig kompetansepolitikk.

På virksomhetsnivå vil den sentrale ledelsen ha et overordnet ansvar for virksomhetens kompetansepolitikk. Her skal strategier for framtiden utformes, og det framtidige behovet for kompetanse vurderes. Desentraliseringen av personalansvaret har i noen av de virksomhetene vi har sett på, resultert i nedbygging av den sentrale personalstaben. I de fleste virksomhetene er mye av ansvaret for den daglig oppfølgingen av kompetansespørsmål blitt desentralisert. Likevel foregår fortsatt en del sentralt. Planlegging og drift av etatsutdanninger og utforming av opplæringsstilbud som tilbys hele virksomheten, foretas gjerne sentralt og ofte i et samarbeid mellom personalledelse og arbeidstakerorganisasjonene. Eksempler kan være utforming av undervisningstilbudet ved skatteetatskolen eller Politihøgskolen. I lagmannsrettene er det to sentrale råd som utformer det vesentligste av opplæringstilbudet som gis dommere og funksjonærer.

Utforming av en kompetansepolitikk sentralt i virksomhetene krever i de fleste tilfeller kommunikasjon og kunnskap om de lokale behovene i virksomheten. I de virksomhetene vi har undersøkt, er dette et arbeid som flere er svært opptatt av. Særlig i virksomheter der mye av opplæringstilbudet gis sentralt, ser ledelsen en utfordring i å sikre at behovene slik ansatte og den lokale ledelsen opplever det, er med å danne grunnlag for utformingen av tilbud.¹ En av dem som har ansvaret for

¹ Et eksempel på dette er utdanningstilbudet til ansatte i lagmannsrettene. *Opplæringstilbud i domstolene Høsten – 98*, utgitt av Opplæringsrådet for funksjonærer i domstolene 1998, s 11.

opplæringsplaner i en av virksomhetene pekte på problemene med å få tilpasset et sentralt opplæringstilbud til lokalt uttrykte behov. Han mente at det sentrale undervisningstilbudet i større grad burde utformes på bakgrunn av lokalt definerte behov, og at uten kompetanseplaner som synliggjør disse behovene, blir utformingen av opplæringstilbudet «mer eller mindre kvalifisert gjetning.»

Det lokale og regionale nivå har fått en større betydning og innflytelse på kompetanseutviklingen gjennom desentraliseringen av personalpolitikken. Tanken er at lokale eller regionale behov kan imøtekommes der de oppstår. Flere av våre intervjuobjekter pekte på behovet for å gi opplæringstilbudene en lokal forankring. I landsdekkende virksomheter kan oppgavene variere med næringsstruktur og bosetting på det enkelte sted. I andre virksomheter kan de ulike avdelingene, for eksempel ved et universitet, ha helt forskjellige opplæringsbehov. Vi finner i vårt materiale at opplæringstilbud og kataloger over kurs og seminarer ofte utformes på lokalt eller regionalt nivå. Et eksempel på at ansvar for kompetansemidler er lagt til regionalt nivå, finner vi i Skatteetaten, der et opplæringsfond for likningskontorene fordeles fylkesvis.

Et desentralisert ansvar for kompetanseutvikling innebærer at lokale ledere i større grad enn tidligere står fritt til å vurdere hvilke behov for kompetanseutvikling som er til stede lokalt. Man står også friere til å benytte eksterne opplæringstilbud dersom man ikke finner at virksomhetens egne tilbud dekker behovet. I Justisdepartementet forsøker man nå å skaffe seg oversikt over bruken av slike kurs:

«Departementet har [per i dag] lite oversikt om kurs som arrangeres lokalt i politidistriktene. Her kan man bruke ledige midler til å kjøpe seg eksterne kurs.»

Politi- og lensmannsetaten er for øvrig en etat der svært mye av opplæringen gjennomføres sentralt gjennom Politihøgskolen. Her understreker man behovet for mer lokal tilpasning av opplæringen.

«Politihøgskolen hjelper også til med utdanningsspørsmål når det er behov for det lokalt. Behovene er svært forskjellige, og det kan være lokale behov som ikke går inn i standardutdanningen. Her blir det viktig å videreutvikle de som kommer med standardkompetanse fra Politihøgskolens kurs.»

Ved siden av det arbeidet som legges ned av ledelse og tillitsvalgte sentralt og lokalt i utformingen av en kompetansepolitikk, vil den enkelte ansattes behov og initiativ være med å påvirke både utformingen av kompetansetilbud og fordelingen av opplæring i virksomheten. I mange tilfeller utformes sentrale opplæringstilbud på bakgrunn av behov ansatte har gitt uttrykk for, enten skriftlig gjennom rapportering, eller muntlig overfor nærmeste leder eller tillitsvalgte. Ansatte vil også gjennom å ta initiativ ha innflytelse over fordelingen av midler. Det kan være å sende

søknader om å få delta på opplæringstiltak, eller det kan være å uttrykke behov overfor nærmeste overordnede, for eksempel i en medarbeidersamtale.

Kompetansepolitikken i en virksomhet og fordelingen av opplæringstilbud påvirkes på ulike nivåer i virksomhetene. Vi skal videre i dette kapitlet se på hvordan statlige virksomheter har arbeidet med kompetanseplaner og kartlegging av virksomhetenes kompetanse, og vi skal se hvilken betydning de ansattes egeninitiativ og medarbeidersamtaler har for hvem som får opplæring.

4.2 Kartlegging og planlegging av kompetanse i statlige virksomheter

Administrasjonsdepartementet trakk i strategiplanen fra 1995 opp et teoretisk rammeverk for arbeidet med kompetanseplanlegging i statlige virksomheter. Her la departementet vekt på ulike oppgaver og prosesser som kunne ses som ledd i dette arbeidet: Vurdering av behovet for kompetanse, kartlegging av virksomhetens kompetanse, planlegging av kompetanseutvikling, og gjennomføring og evaluering av kompetanseutvikling (Administrasjonsdepartementet 1995). Dette er elementer i det departementet kaller en strategisk kompetansepolitikk, og planen var ment som en hjelp til statlige virksomheter både sentralt og lokalt. Planen ble utformet for perioden 1995–1997. Som vi skal se, viser tall fra vår arbeidsgiverundersøkelse at statlige virksomheter etter 1993 i økende grad har laget kompetanseplaner og kartlagt kompetansen i virksomheten.

I hvilken grad man skal formalisere en kompetansepolitikk og ta i bruk ulike verktøy til planlegging og kartlegging av kompetanse, vil være en vurderingssak. Nyttene av slike verktøy vil avhenge av virksomhetens størrelse og behov. Kostnadene forbundet med ta kartleggings- og planleggingsverktøy i bruk, må vurderes i forhold til nytten, virksomhetens behov for å styre kompetanseutviklingen.

Vi skal i det følgende se i hvilken grad statlige virksomheter har tatt i bruk kompetanseplaner, og i hvilken grad de kartlegger kompetanse og kompetansebehov i virksomheten. Ved å ta utgangspunkt i data fra en spørreskjemaundersøkelse (arbeidsgiverundersøkelsen) som gikk til alle statlige virksomheter, har vi i vår fått et bilde av bruken av kompetanseplaner og kompetansekartlegging i staten.

De funnene vi har gjort i denne undersøkelsen skal vi sammenlikne med noen av funnene fra tre tidligere undersøkelser. Den ene undersøkelsen ble rapportert i 1997, og dekker elleve norske bedrifter i privat sektor (Larsen, Longva, Pape og Reichborn 1997 og Longva 1998). Den andre undersøkelsen er utført av Odd Nordhaug i 1993 på oppdrag fra Administrasjonsdepartementet (Nordhaug 1993

og Nordhaug 1998). Undersøkelsen omfatter tilnærmet alle statlige virksomheter (192 enheter) og konsentrerer seg om spørsmål knyttet til kompetanseutvikling og kompetanseplanlegging i staten (Nordhaug 1993). En tredje undersøkelse er foretatt av Nordlandsforskning og ECON, gjengitt i rapporten *Kompetanseheving i kommunesektoren* (Larsen, Nyseth og Vrålstad 1997).

En sammenlikning av funn fra vår undersøkelse med noen av resultatene fra disse tre undersøkelsene, kan si noe om endring av forholdene i staten, og om vi finner forskjeller mellom statlig, kommunal og privat sektor.

Finnes det en kompetanseplan eller opplæringsplan ved virksomhetene?

Nordhaug stilte i 1993 spørsmål til de statlige virksomhetene om de hadde utarbeidet en egen kompetanseplan. Disse tallene kan vi bruke i en grov sammenlikning med tall fra vår arbeidsgiverundersøkelse. Nordhaug fant at 27 prosent av de statlige virksomhetene i 1993 hadde utarbeidet en slik kompetanseplan (Nordhaug 1993:58). Vårt materiale fra 1998 viser at i dag har over halvparten av statlige virksomheter utarbeidet en slik plan for hele eller deler av virksomheten.² Dette viser at statlige virksomheter de siste årene trolig har fulgt opp initiativet fra de sentrale statlige myndigheter når det gjelder å utarbeide kompetanseplaner.

Tabell 4.1 Er det utarbeidet en kompetanseplan eller opplæringsplan for hele eller deler av virksomheten? Prosent. N = 158 statlige virksomheter

	Ja, hele	Ja, i deler av virksomheten	Nei	Vet ikke	Total
Prosent	20	34	40	6	100

Det er særlig de større og mellomstore virksomhetene som har kommet lengst med dette arbeidet. Det stemmer godt med Nordhaugs funn fra 1993. At det først og fremst er større virksomheter som har satt i gang et slikt planarbeid, er kanskje naturlig. I mindre virksomheter vil det være lettere å ha oversikt over kompetansebehovet, og en mer uformell dialog mellom ansatte og ledelse vil kunne erstatte et formelt planarbeid.

Tallene viser at antallet statlige virksomheter med kompetanseplaner har steget markant, fra 27 til 54 prosent, fra 1993 til 1998. Sammenlikner vi med tall fra kommunene, ser vi at andelen her ligger omtrent likt eller litt høyere. I kommuneundersøkelsen er det anslått at mer enn halvparten av kommunene har en opplæringsplan som dekker hele eller deler av virksomheten (Larsen, Nyseth og Vrålstad 1997:74).

² Det er forbundet usikkerhet med representativiteten til disse tallene. Store virksomheter er underrepresenterte. Spørsmålet er også utformet litt forskjellig i Nordhaugs og vår undersøkelse. En direkte sammenlikning av tallene er derfor ikke mulig.

Når vi skal tolke disse tallene, er det imidlertid grunn til å være oppmerksom på at begrepet *kompetanseplan* ikke er entydig. Ulike behov og forskjellig utforming av opplæringstilbudene i statlige virksomheter gjør at utformingen av kompetanseplanene, planenes funksjon, og kjennskapet til planene, er høyst forskjellig i statlige virksomheter. Det ser derfor ut til at de statlige virksomhetene legger ulikt innhold i hva de mener med kompetanseplan når de svarer på spørsmålet. Det samme ser ut til å gjelde i kommunal sektor, der kvaliteten på opplæringsplanene er svært ulik (Larsen, Nyseth og Vrålstad 1997:82).

I vår intervjuundersøkelse av ti statlige virksomheter finner vi eksempler på variasjonen. Noen virksomheter har utarbeidet planer på sentralt hold for hele virksomheten. Disse kan være generelle, og ha mer karakter av policy-dokumenter. I enkelte virksomheter assosieres kompetanseplan med de konkrete opplæringstilbud som finnes ved virksomheten. Dette er gjerne planer og oversikter over kurs og utdanningstilbud. I Politietaten forbinder de ansatte kompetanseutvikling for en stor del med Politihøgskolens utdannings- og kurstilbud. Også i andre virksomheter med utpreget etatsopplæring er gjerne virksomhetens kompetanseplaner nært knyttet til etatens utdanningstilbud. Innenfor lagmannsrettene er for eksempel store deler av kurstilbudet samlet i sentrale opplæringskataloger.³ I slike tilfeller vil trolig uttrykkene kompetanseplan og opplæringsplan brukes om hverandre.

Kompetanseplaner er ikke alltid utformet sentralt i virksomhetene. Av de 85 virksomhetene som har svart at de har kompetanseplaner, har størstedelen svart at disse bare gjelder deler av virksomheten. I mange tilfeller vil behovet for kurs og videreutdanning kartlegges lokalt, for eksempel på fylkesnivå. Det kan da være naturlig å utforme også opplæringsplaner og kurstilbud regionalt eller lokalt. Andre steder er sentrale utdanningstilbud utformet på bakgrunn av opplæringsplaner som er utformet lokalt.⁴

Det er vanskelig å svare på i hvilken grad de ansatte kjenner til virksomhetens kompetanseplaner. I de ti virksomhetene der vi har gjort undersøkelse blant de ansatte, har vi stilt spørsmål om det finnes en kompetanseplan ved virksomheten. Svarene indikerer at det er stor usikkerhet blant de ansatte om dette. Ved alle de ti virksomhetene var det en stor gruppe ansatte som mente at det ikke var utarbeidet noen skriftlig kompetanseplan på arbeidsplassen. Det var likevel mange ansatte i de samme virksomhetene som mente at det var utarbeidet en slik plan ved virksomheten. (se figur v1, vedlegg 4)

Dette kan tolkes på flere måter. For det første er det grunn til å tro at det er uklarhet forbundet med hva som oppfattes som en skriftlig kompetanseplan i de

³ *Opplæringstilbud i domstolene Høsten – 98*, utgitt av Opplæringsrådet for funksjonærer i domstolene 1998. Også Etterutdanningsrådet for dommere gir ut kursoversikter.

⁴ *Opplæringstilbud i domstolene Høsten – 98*, utgitt av Opplæringsrådet for funksjonærer i domstolene 1998, s 11.

forskjellige virksomhetene. Noen kan ha hatt opplæringskataloger i tankene når de har svart, andre kan ha referert til den årlige medarbeidersamtalen og drøfting av kompetansespørsmål her. Tabell 4.1 viser også at det er mest vanlig at kompetanseplaner bare dekker deler av virksomheten. Det vil dermed være lokale variasjoner når det gjelder kompetanseplaner. Eksempelvis vet vi at det finnes kompetanseplaner ved enkelte domstoler, mens det ikke er utarbeidet skriftlige planer ved andre domstoler.

En tredje grunn til at mange ansatte mener at virksomheten ikke har en kompetanseplan, kan være at arbeidet med kompetanseplaner er lite kjent i virksomheten. Dersom ledelsen ved virksomheten ikke har gitt dette arbeidet høy prioritet, og profilert det som en viktig side ved styringen av virksomheten, kan resultatet være at mange ansatte ikke kjenner til at det finnes en kompetanseutviklingsplan.

Er virksomhetens og de ansattes behov for kompetanseutvikling kartlagt?

Kartlegging av virksomhetens kompetansebehov, og kartlegging av den enkelte ansattes kompetansebehov, kan være del av en virksomhets arbeid med kompetanseutvikling. Slik kartlegging kan foregå i sammenheng med utforming av kompetanse- og opplæringsplaner både sentralt og lokalt. Den kan også brukes mer strategisk, for eksempel i forbindelse med utforming av virksomhetens framtidige utviklingsstrategier. Vi har i vår arbeidsgiverundersøkelse spurt om virksomhetene har foretatt slik kompetansekartlegging.

Vi ser av tabell 4.2 at litt under halvparten av de statlige virksomhetene rapporterer at de har kartlagt virksomhetens kompetansebehov. Mange sier også at de har kartlagt de ansattes behov for kompetanseutvikling. Vi finner ingen systematiske forskjeller mellom små og store virksomheter når det gjelder dette kartleggingsarbeidet. Tallmaterialet viser en liten tendens til at store bedrifter ikke har kartlagt kompetansebehovet til en like stor andel av staben. Dette er ikke overraskende. Slik

Tabell 4.2 Statlige virksomheter som har kartlagt kompetansebehov helt eller delvis.⁵ Prosent. N = 158 statlige virksomheter

	Ja	Nei	Vet ikke/ikke svar	Total
Virksomhetens kompetansebehov	41	53	6	100
De ansattes kompetansebehov	56	40	4	100

⁵ Når det gjelder kartlegging av virksomhetens kompetansebehov, er svarkategoriene «ja, for inneværende år», «ja, for 1999», og «ja både for inneværende år og for 1999» slått sammen (fordeling: 13, 9, 19). Under spørsmålet om kartlegging av de ansattes kompetansebehov er svarkategoriene «kartlagt for over 50 % av de ansatte», «kartlagt for mellom 10 % og 50 % av de ansatte», og «kartlagt for under 10 % av de ansatte» slått sammen (fordeling: 31, 19, 6). Se for øvrig fotnote 2 i dette kapitlet.

kartleggingsarbeid foregår ofte desentralisert i virksomhetene, og vil ta tid i større virksomheter.

Kompetanseplanlegging og sentral styring

Innflytelsen over kompetansespørsmål er differensiert og utøves på ulike nivå i statlige virksomheter. Tallene i tabell 4.1 og 4.2 viser at en økende formalisering gjennom utforming av kompetanseplaner og kartlegging av kompetansebehov har funnet sted. Samtidig vet vi at denne formaliseringen løper sammen med en økt desentralisering av ansvar. Innebærer den økte fokuseringen på formaliserte plan- og styringsverktøy et forsøk på å vinne ny sentral kontroll og styring med kompetansepolitikken i virksomheter der ansvaret er i ferd med å desentraliseres?

Ikke nødvendigvis. Det kan være at desentraliseringen av ansvar har ført til at lokale behov i dag raskere kommer til uttrykk, og at den sentrale ledelsen derfor er mer opptatt av å finne redskaper som kan ivareta disse behovene. Det kan også være at lokale ledere med økt ansvar har fått et større behov for støtte i formaliserte styringsverktøy som medarbeidersamtaler og kompetanseplaner. Det vi vet er imidlertid at mange av informantene i vår intervjuundersøkelse gav uttrykk for at arbeidet med kompetanseplaner var kommet kort. Det gjelder både tillitsvalgte og personalledere. En tillitsvalgt og en personalleder uttrykte det slik:

«Hadde du spurt meg i fjor hadde jeg svart «veldig lite». Direktoratet har satt i gang et kompetanseutviklingsprogram med egne skjema og retningslinjer for hvordan den enkeltes kompetansebehov skal kartlegges gjennom medarbeidersamtaler. I slike samtaler skal leder og ansatt gå gjennom den enkeltes kompetansebehov. Dette ser ut til å fungere bra nå. Spørsmålet er bare om etaten klarer neste trinn. Det er uhyre viktig å følge opp de behov som kartleggingen avdekker.»

«[Kompetansekartlegging] ble utført [av et konsulentselskap] i sammenheng med omorganiseringsprosessen. Vi fikk lite ut av den. Vi er ikke flinke nok. Vi må få en mer systematisk kartlegging av kompetanse.»

Inntrykk fra intervjuundersøkelsen tyder på at personalledere og sentrale tillitsvalgte mener at det er viktig å kartlegge kompetansebehovet i virksomheten. Dette kan skyldes at aktørene på sentralt nivå i virksomhetene hvor vi har hentet informasjon, har mistet noe innflytelse og oversikt over kompetansepolitikken etter at mye av personalansvaret er desentralisert. En annen forklaring kan være at spørsmålet om kompetanseplaner og kompetanseutvikling de siste årene er blitt aktualisert og løftet fram i moderne organisasjonsteori. Økt oppmerksomhet gjør fenomenet mer synlig. Human Resource Management (HRM) og strategisk personalledelse har

fokusert mye på formalisering av planer og kartlegging, og på den sentrale ledelsens ansvar for å utforme personalstrategier (Nordhaug m.fl. 1990). Det er ikke usannsynlig at aktørene i våre statlige virksomheter sammenlikner den konkrete situasjonen med et teoretisk ideal. Fra undersøkelsen av private virksomheter vet vi at ledelsen også der er opptatt av kompetanseplanlegging. På spørsmål gir bedriftsledelsen uttrykk for at dette er et arbeid som burde vært prioritert høyere (Larsen, Longva, Pape og Reichborn 1997:150). Bedriftsundersøkelsen viser imidlertid at de private bedriftene bare i liten grad hadde tatt i bruk formaliserte styringsverktøy for å planlegge og styre kompetanseoppbyggingen i virksomheten. Den informasjonen bedriftene i bedriftsundersøkelsen bygget sin kompetansopolitikk på, var «av rent intuitiv art», hevder Longva (1998:84). Han fant at det i hovedsak var tre måter kunnskap om virksomhetens kompetansebehov kom fram på: initiativ fra den enkelte ansatte, dialog mellom leder og medarbeider, og gjennom ledelsesbeslutninger framtvinget av ytre krav eller åpenbare behov (Longva 1998:85 f; Larsen, Longva, Pape og Reichborn 1997:147). Til tross for at en formalisert kompetanseplanlegging ikke var etablert i særlig grad i mer enn én av undersøkelsens elleve bedrifter, gav ledelsen ved virksomhetene uttrykk for at de savnet større grad av målrettethet i bedriftens opplæringstilbud.

Samlet kan vi si at både statlige og private virksomhetsledere mener det er viktig å prioritere økt styring av bedriftens kompetansopolitikk. Det gjelder utforming av kompetanseplaner, å målrette opplæringen og å ta i bruk evalueringsredskaper. Vi kan imidlertid stille spørsmål ved i hvilken grad disse ønskene er uttrykk for et reelt behov i virksomhetene eller bare et ønske om å etterleve alminnelige normer om målrettethet (Longva 1998). Det er ikke sikkert at det uttrykte ønsket om bedre planlegging er fundert på en grundig vurdering av behov. Kostnadene ved å ha større formaliserte systemer for oppfølging og evaluering av kompetanseutvikling er store. Når slike tas i bruk, er det derfor viktig å vurdere omfanget og nytten i forhold til kostnadene. Det kan også være viktig å vurdere hvilken rolle formaliseringen skal spille på ulike nivå i virksomhetene, og hvilken rolle og hvilket omfang sentral kartlegging og planlegging skal ha i et system med desentralisert lederansvar.

Bedriftsundersøkelsen til Longva viser at mye av styringen og evalueringen av kompetansespørsmål foregår gjennom dialog mellom medarbeider og leder, og at den enkelte medarbeiders initiativ spiller en betydelig rolle. Bedriftenes ønske om å stimulere medarbeidere til deltakelse og initiativ, bygger trolig på forståelsen av at svært mye av kunnskapen om kompetansebehov ligger hos den enkelte medarbeider. Vi skal derfor i det følgende se på hvordan egeninitiativ har betydning for om ansatte får delta i opplæringstiltak i de ti statlige virksomhetene vi har undersøkt. Vi skal også se hvilken rolle bruken av medarbeidersamtaler spiller i kommunikasjonen mellom medarbeidere og overordnede.

4.3 Egeninitiativ, kommunikasjon og medarbeidersamtaler

I dette avsnittet skal vi se på fordeling av opplæringsmidler i lys av den samhandling og kommunikasjon som finner sted ved en arbeidsplass. Ved siden av egeninitiativ er det rimelig å tenke seg at medarbeidersamtaler og mer uformell kontakt mellom over- og underordnet gjennom arbeidsdagen kan initiere opplæringstiltak.

Informantene i intervjuundersøkelsen vår gav inntrykk av at fordelingen av opplæringsmidler var lite planlagt og ofte basert på arbeidstakerens egeninitiativ. De tillitsvalgte hadde inntrykk av at de ansatte tok utgangspunkt i sitt eget behov for opplæring, ikke minst behov knyttet til utførelsen av de daglige arbeidsoppgavene. Følgende uttalelser er fra tillitsvalgte i virksomhetene:

«Når alt skal gjennomføres med frivillig søkning, blir det lite planlegging. Vi må sette en faglig utvikling i system i distriktene. Lage en opplæringsplan.»

«Skoen trykker kanskje mest på det enkelte likningskontor. Få likningssjefer planlegger kompetansebehovet, tar ansvar og gir de ansatte «et puff». Det blir dermed de som er mest initiativrike som ofte får kurs. Dermed får man ofte «feil» personer på feil kurs. Her burde likningssjefene spilt en større rolle.»

«Det er opp til hver enkelt [å søke på kurs]. Ledelsen er ikke gnitne, men det blir tilfeldig – lite plan. De som er flinke til å følge opp får gå på kurs.»

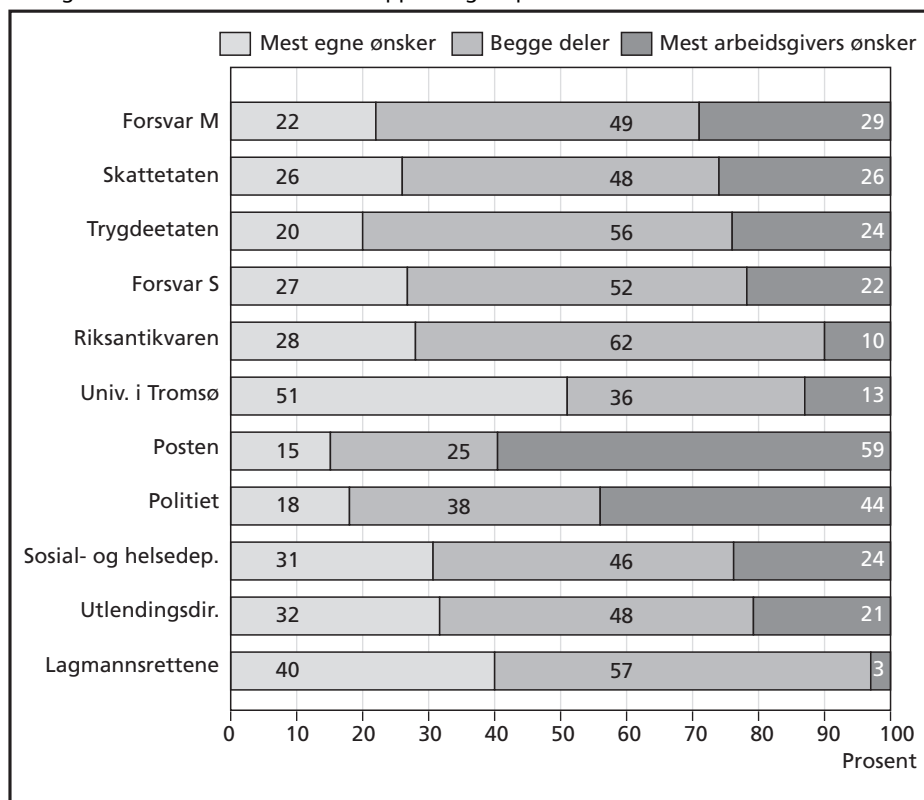
Uttalelsene gir grunn til å spørre hvilken betydning de ansattes egeninitiativ har i prosessen der midlene til opplæring fordeles. Egeninitiativ gir de ansatte direkte innflytelse på hvilken opplæring de får delta i. Det gir også de ansatte mulighet til å uttrykke egne opplæringsbehov. Er det slik at fordelingen av opplæring blir tilfeldig når ansatte viser eget initiativ til opplæring?

Vi skal i det følgende se hvordan de ansatte vurderer fordelingen av opplæring, og hvilken betydning egeninitiativ har i fordelingsprosessen.

Hva betyr egeninitiativ?

Innledningsvis vil vi vise hvordan de ansatte har besvart spørsmålet om hvem som var initiativtaker til siste opplæringstiltak. En rimelig antakelse er at tildelingen av opplæringsmidler er mer sentralt styrt eller planmessig fordelt i virksomhetene med etatsutdanning. Kun de som har deltatt i opplæringsaktivitet i løpet av de siste tolv månedene er med i beregningene. Spørsmålet lød: Var det ut fra dine egne ønsker eller arbeidsgivers ønsker at du deltok på siste opplæringstiltak?

Figur 4.1 Var det ut fra dine egne eller arbeidsgivers ønsker at du deltok på det siste opplæringstiltaket? N= De som har tatt opplæring i løpet av de siste 12 månedene = 1407.



Virksomhetene i figur 4.1 er rangert etter gjennomsnittlig tid til opplæring blant de ansatte. De ansatte gir samlet uttrykk for at både egne og arbeidsgivers ønsker har betydning for deltakelse i opplæringstiltak. De fleste deltok i opplæringstiltak som både var etter eget og etter arbeidsgivers ønske. Siden vi her er opptatt av de ansattes egeninitiativ, vil vi se på de to kategoriene der ansattes ønsker har vært medvirkende, under ett. Vi ser da at den vanligste oppfatningen blant dem som har deltatt i opplæringstiltak, er at opplæringen var basert på egne ønsker eller egne ønsker i samsvar med arbeidsgivers ønsker. Figuren tyder altså på at det å delta i opplæringstiltak ofte er resultat av mer eller mindre egeninitiativ. Unntakene finner vi blant ansatte i Posten og delvis i Politiet. Ansatte i Posten oppgir langt oftere enn andre at deltakelse i siste opplæringstiltak mest skyldes arbeidsgiverens ønsker. Det som kjennetegner Posten og Politiet, er at de tidligere har hatt omfattende etatsutdanninger som nå er helt (Politiet) eller delvis (Posten) nedbygget. Politi- og lensmannsetaten har i tillegg en stor del obligatorisk etter- og videreutdanning hvert år for operativt personale. I de andre virksomhetene med etatsutdanning i utvalget,

Forsvaret, Skatteetaten og Trygdeetaten, oppgir de ansatte at opplæringen i hovedsak var tatt ut fra eget ønske eller egne ønsker i samsvar med arbeidsgivers ønsker.

Figur 4.1 viser ikke noe klart mønster knyttet til hvor mye tid virksomhetene investerer i opplæring av sine ansatte og hvem som tar initiativ til opplæringen blant dem som får opplæring. Ansatte i virksomheter med etatsutdanning gir ikke i større grad enn andre uttrykk for at opplæringen mest er basert på arbeidsgivers ønsker. Som vi skal se nedenfor, kan vi allikevel ikke avvise at opplæringsmidler er mer styrt eller planmessig fordelt i virksomhetene med etatsutdanning.

Ansatte i lagmannsrettene, hos Riksantikvaren og ved Universitetet i Tromsø svarer oftere enn andre at det mest var etter eget ønske de deltok i opplæringstiltak. Sammen med Sosial- og helsedepartementet og UDI er dette virksomhetene med flest ansatte med høyere utdanning.

Det kan være mange ulike mekanismer knyttet til virksomhetenes ulike rammebetingelser som påvirker de ansattes egeninitiativ. Dersom sannsynligheten for å få tilslag på en søknad er stor, er det for eksempel lettere å ta initiativ enn dersom sjansen for å få delta er liten. Vi kan derfor ikke hevde at ansatte i Posten er mindre initiativrike enn ansatte ved Universitetet i Tromsø. Virksomhetenes karakter og historiske tradisjoner kan medvirke til at forskjellige handlingsmønstre utvikler seg innenfor de ulike virksomhetene. En personalleder i Posten viste til den «pliktetikken» som hadde preget etaten tidligere, og som hadde formet handlingsmønsteret her:

«Tradisjonen i Posten er i stor grad basert på en pliktfølelse. [...] I dag understreker vi veldig at den enkelte må ta et medansvar for sin utvikling.»

Vi kommer tilbake til hvordan handlingsmønstre kan variere i de ulike virksomhetene i kapittel 6. Ved å se på virksomhetene hver for seg, kan vi imidlertid undersøke om det er enkelte kjennetegn som går igjen blant dem som tar eget initiativ. Vi kan også se om mengden opplæring de ansatte får, henger sammen med grad av egeninitiativ. Som vi har sett tidligere får yngre ansatte, og de med høyere utdanning, mer opplæring enn andre. Kan dette forklares av at de i større grad tar initiativ til å få delta i opplæringsaktiviteter? I tabell 4.3 ser vi på sammenhenger mellom egeninitiativ, tid brukt til opplæring og en del andre variabler.

Tabell 4.3 viser at deltakelse i opplæringstiltak med stor sannsynlighet henger sammen med egeninitiativ. Når vi tar for oss dem som hadde gjennomgått opplæring siste år, ser vi at antall timer til opplæring økte med grad av egeninitiativ. Dette kan vi se for virksomhetene samlet, og i rimelig høy grad i fire av virksomhetene (antallet enheter i hver virksomhet som har deltatt i opplæring er ganske lavt i flere virksomheter, slik at sammenhengen skal være sterk for at resultatene for de enkelte virksomheter blir signifikante). Det er selvfølgelig ikke mulig å si om det er egeninitiativet som fører til at man får mer opplæring, eller om det er slik at når

Tabell 4.3 Sammenhenger mellom egeninitiativ⁶ og tid brukt til opplæring, kjønn, utdanning, alder og stilling. Signifikante korrelasjonskoeffisienter. N= De som har tatt opplæring de siste 12 månedene = 1407

	Samlet tid opplæring	Kjønn mann =1	Utdanning høy =1	Etatsutd. min.1 år	Alder (18-83)	Leder	Heltid
Forsvaret M					.20'		
Skatteetaten	.13**					.19**	.20**
Trygdeetaten	.20**		.16**	.20**			
Forsvaret S							
Riksantikvaren							
Univ. i Tromsø	.19**		.22**				
Posten	.35**		.24**		-.18*		
Politiet							
Sosial- og helsedep							
Utlendingsdir.							
Lagmannsrettene					.31'		
Samlet	.13**		.20**	-.11**			.09**

**=sig. 1%-nivå, *=sig.5%-nivå, '=sig. 10%-nivå

utdanningstilbudet faller sammen med egne ønsker, tar man i større grad initiativ til opplæring. Men det er en klar sammenheng mellom ansattes ønske om å ta opplæring, og den mengden opplæring den ansatte får ta del i.

Kolonne 2 i tabell 4.3 viser at blant dem som tok opplæring, var det ingen forskjell i menns og kvinners grad av egeninitiativ, til tross for at kvinnene sjeldnere enn mennene har høyere utdanning, noe som øker graden av egeninitiativ. Går vi videre i tabellen, ser vi at de som har høyere utdanning oftere tar initiativ til opplæring på egen hånd (kolonne 3). Dette gjelder både Universitetet i Tromsø og Posten, der andelene som tok eget initiativ til opplæring var svært forskjellig.

Ved siden av utdanningsvariabelen har vi laget en variabel som heter «minimum 1. års etatsutdanning». For virksomhetene samlet viser variabelen at de som har etatsutdanning på minst ett år, sjeldnere enn andre tar egeninitiativ. Det er dermed grunn til å tro at behovet for egeninitiativ er mindre nødvendig i etater med etatsutdanning. Mye av opplæringen i disse virksomhetene vil følge en fastlagt plan.

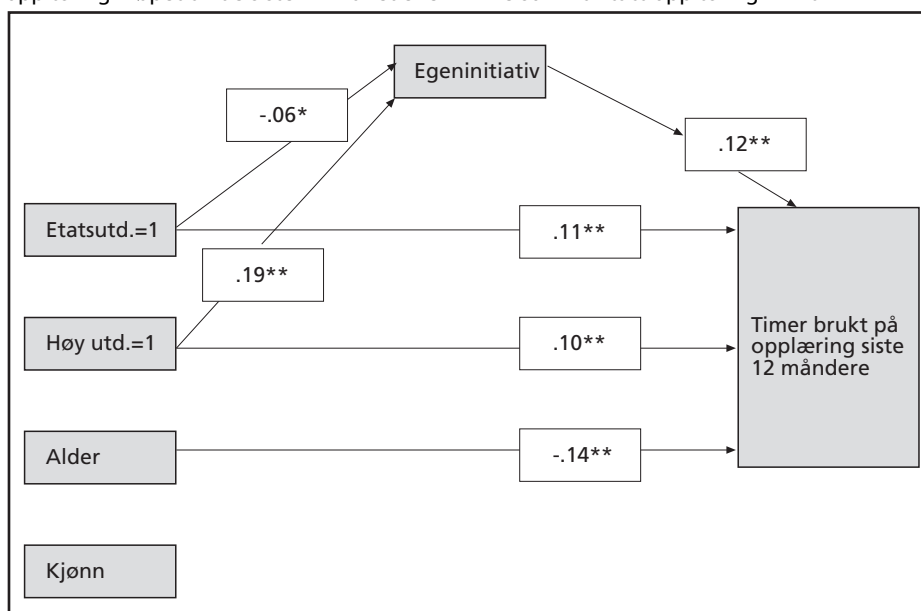
Alder gir både positivt og negativt utslag. I Forsvaret og i lagmannsrettene er det de eldre som har tatt initiativ til å få opplæring oftere enn de yngre, mens det er motsatt i Posten. Disse tallene gjelder bare de som har deltatt i opplæringsaktivitet siste år.

⁶ De som oppgir at siste opplæringstiltak mest var initiert av egne ønsker, har fått verdien 3, de som oppgir at både de selv og arbeidsgiver tok initiativ, har fått verdien 2, mens de som sier at det var arbeidsgiver som tok initiativ til opplæringen, har fått verdien 1.

Tabell 4.3 tyder på at særlig utdanning påvirker grad av egeninitiativ for å få delta i opplæringstiltak, og at grad av egeninitiativ bestemmer mengden opplæring den ansatte får. Kan det være slik at all effekt av utdanning på mengden opplæring går gjennom egeninitiativ? Eller er det slik at yngre får mer enn eldre, og de høyt utdannede får mer enn de lavt utdannede uavhengig av egeninitiativ? I en enkel sti-analyse basert på standardiserte regresjonskoeffisienter kan vi undersøke om det er egeninitiativ alene som bestemmer hvor mye opplæring den enkelte får, eller om utdanning og alder fortsatt har betydning. Ved å inkludere en variabel for det å ha minst ett års etatsutdanning, får vi delvis kontrollert for skjevheter som etatsutdanning kan gi for enkelte etater. Vi kan imidlertid kun se på dem som har fått opplæring i løpet av de siste tolv månedene. Resultatene viser dermed kun til hva som påvirker mengden etter- og videreutdanning blant dem som har deltatt i opplærings-tiltak:

Figur 4.2 tyder først og fremst på at egeninitiativ har betydning for hvor mye opplæring de ansatte mottar (.12**), alt annet likt. Som forventet ut fra den trivariate analysen har de med minst ett års etatsutdanning i mindre grad enn andre deltatt i opplæringstiltak på egeninitiativ. Den direkte effekten viser at denne gruppen likevel har deltatt mer enn andre i opplæringstiltak når det kontrolleres for egeninitiativ, annen utdanning, alder og kjønn. Videre ser vi at de med høyere utdanning i større grad enn andre deltar i opplæringstiltak etter eget ønske om

Figur 4.2 Effekter (beta) av ansattes kjennetegn og grad av egeninitiativ på timer brukt på opplæring i løpet av de siste 12 månedene. N= De som har tatt opplæring = 1407



**=sig. 1%-nivå, *=sig.5%-nivå, '=sig. 10%-nivå

opplæring. Men vi ser også at de med høyere utdanning uavhengig av egeninitiativ, alder, kjønn og etatsutdanning får mer etter- og videreutdanning enn andre. Verken alder eller kjønn betyr noe for grad av egeninitiativ alt annet likt. Men alder spiller en selvstendig rolle for hvor mye opplæring de får. Yngre arbeidstakere tar ikke oftere eget initiativ til opplæring, men tar likevel mer opplæring enn eldre arbeidstakere. Kjønn har ikke betydning for hvor mye opplæring den ansatte får.

Samlet kan vi si at grunnen til at de med høyere utdanning får mer etter- og videreutdanning enn andre, delvis skyldes at de oftere tar initiativ til å delta i opplæringstiltak. De som har etatsutdanning deltar imidlertid oftere enn andre i opplæringstiltak, på tross av at de sjeldnere tar initiativ til å delta. At yngre ansatte oftere enn eldre deltar i opplæringstiltak, skyldes neppe at de er flinkere enn eldre til å ta initiativ.

Som vi ser, er det mye som tyder på at deltakelse i opplæringstiltak ofte henger sammen med den ansattes egeninitiativ. I hvert fall oppgir de fleste som har deltatt at dette var ut fra eget ønske om deltakelse eller at de i overenskomst med arbeidsgiver var enige om at deltakelse er ønskelig. MMI har gjort en undersøkelse som tyder på at arbeidsgiver sjelden sier nei når en ansatt søker om å få delta på opplæringstiltak (Larsen, Longva, Pape og Reichborn 1997:115). Vårt spørreskjema til de ansatte inneholder også spørsmål om den ansatte har søkt uten å få tilbud om å delta i opplæringstiltak. Vi kan dermed undersøke om egeninitiativ er tilstrekkelig for deltakelse, eller om egeninitiativ ofte møtes med avslag.⁷

Hvem får avslag på søknad?

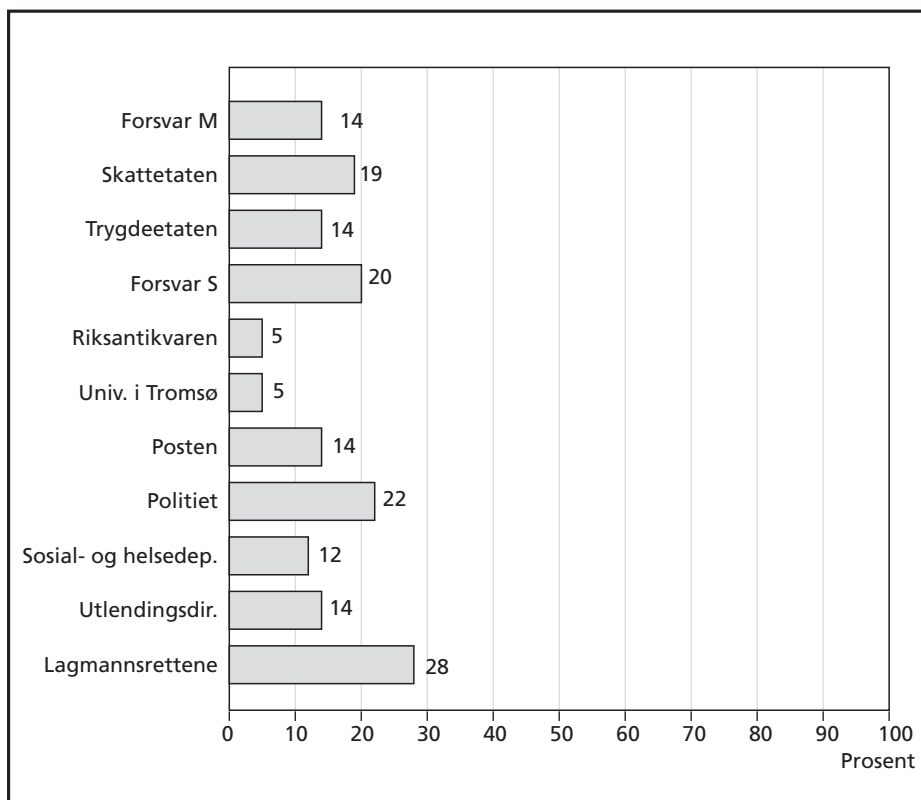
Det er ikke alltid nok med egeninitiativ. Det er også viktig at arbeidsgiver aksepterer søknaden om å få opplæring. Dersom det er enkelte grupper som oftere enn andre får avslag på søknaden sin, kan dette ha betydning for den målingen vi gjorde av egeninitiativ over. Dersom ansatte uten høyere utdanning oftere har fått avslag på søknad om å få delta i opplæring, vil dette være et tegn på egenaktivitet som ikke er fanget opp i vår måling. Er det slik at de uten høyere utdanning oftere får avslag på søknad om å delta, og kan dette, snarere enn manglende egeninitiativ, forklare at de deltar mindre i opplæringsaktivitet?

La oss først se hvor mange som har søkt om å få delta på opplæringstiltak uten å få delta i løpet av de siste tolv månedene.⁸

⁷ Utvalgene er her forskjellige. På spørsmål om opplæringstiltaket var etter eget eller arbeidsgivers ønske, er kun de som har fått opplæring med i utvalget, men på spørsmål om de har fått avslag på søknad om deltakelse, er alle som var til stede minst 6 av de siste 12 månedene med i utvalget.

⁸ Spørsmålet lød: Har du i løpet av de siste 12 månedene søkt eller bedt om å få delta på opplæringstiltak uten å få delta?

Figur 4.3 Andeler som har søkt om å få delta på opplæringstiltak uten å få delta i løpet av de siste 12 månedene. Prosent. N=1898.



Figur 4.3 viser at det er en del ansatte, selv om de utgjør et klart mindretall, som har søkt uten å få delta i opplæringstiltak. Som i de foregående figurene er virksomhetene rangert etter gjennomsnittlig tid per ansatt brukt på opplæringstiltak i løpet av de siste tolv månedene. Bortsett fra at lagmannsrettene har lavest opplæringsaktivitet og størst andel som oppgir at de har søkt om å få delta i opplæringsaktiviteter uten å få delta, finner vi ikke noen klar sammenheng mellom hvor mye tid de ansatte får til opplæring,⁹ og den prosentvise andelen avslag på søknader. Fra intervjuundersøkelsen vet vi imidlertid at tilbudet om opplæring for ansatte i domstolene ble vurdert som utilstrekkelig. Det var vanlig, mente informanten, at domstolen måtte si hvem som skulle få gå på kurs.

«[Blant] dommere er det... kamp om å få komme med. Her har budsjett og kapasitet satt begrensninger noen ganger.»

⁹ Resultatene danner heller ikke et klart mønster med andelen som overhodet ikke har deltatt i opplæringsaktiviteter.

Tabell 4.4 Sammenhenger mellom å ha søkt, men fått avslag om å delta på opplæringsaktiviteter og deltakelse, samt kjennetegn ved den ansatte. Signifikante korrelasjonskoeffisienter. N = De som var til stede minst 6 av de siste 12 månedene = 1898.

	Fått oppl. =1	Tid til oppl.	Kjønn mann =1	Utd. høy =1	Etatsutd. min.1 år	Alder (18-83)	Leder =1	Heltid =1
Forsvaret M						-.15'		
Skatteetaten					.14*	-.17**	-.11'	
Trygdeetaten				.12*	-.20**	-.16**		
Forsvaret S								
Riksantikvaren								
Univ. i Tromsø								
Posten			.15*				.13*	.11'
Politiet			.20*			-.25**		
Sosial- og helsedep.						-.17*	-.22**	
Utlendingsdir.	(-.15)	.23**		(.11)			-.17'	
Lagmannsrettene	.17'							
Samlet	.05*				.05*	-.11**		.05*

** sig. 1%-nivå, *sig. 5%-nivå, 'sig.10%-nivå.

I den lagmannsretten vi foretok intervjuene, ble det ført full oversikt over hvilke kurs de ansatte hadde tatt. Ledelsen la vekt på å fordele deltakelsen, slik at alle over et visst tidsrom fikk delta på omtrent like mange kurs. Dersom dette er praksis også andre steder, kan målet på avslåtte søknader være et dårlig mål på det reelle behovet. En som nettopp har deltatt på kurs vil kanskje unnlate å søke fordi vedkommende vet at sjansen for å få avslag er meget stor.

I vår utvalg var det til sammen 15 prosent som hadde opplevd å få avslag på søknad om opplæring. Dette korresponderer med funn i andre undersøkelser. MMI-undersøkelsen fra 1996 viser at 13 prosent av arbeidstakere på landsbasis fikk avslag på forespørsel om opplæring (Larsen, Longva, Pape og Reichborn 1997:147). Vi skal nå undersøke nærmere om det er enkelte grupper som oftere enn andre får avslag på søknad om deltakelse.

Tabell 4.4 tyder ikke på at skjevfordelingen av opplæringstiltak skyldes at enkelte grupper får mindre opplæring fordi de oftere får avslag på søknad om å få delta i opplæringstiltak. Tallet i første kolonne, siste linje, viser tvert imot at det er de som har deltatt i opplæringsaktiviteter som noe oftere enn de andre får avslag på søknad om deltakelse.¹⁰

¹⁰ Med unntak av UDI (korr.= -.15, sig.=.128, N=103) er alle de ikke-signifikante resultatene også positive eller tilnærmet lik 0 (disse er ikke oppført i tabellen).

Både i Posten og i Politi- og lensmannsetaten får menn oftere avslag på søknad om deltakelse enn kvinner. Vi kan imidlertid ikke uten videre ta dette som uttrykk for en skjev fordeling. Vi har tidligere sett av tallmaterialet fra denne undersøkelsen at mennene i Politiet mottar signifikant mer opplæring enn kvinnene (korr. = .23**). I Posten er det ingen forskjell i tid brukt på opplæring mellom kvinner og menn. Hvis menn søker oftere om opplæring enn kvinner, kan de totalt sett både få avslag oftere, samtidig som de får delta mer.

Fra den foregående analysen vet vi at de med høyere utdanning har mottatt mer opplæring enn andre, at de med høyere utdanning oftere tar initiativ til å få delta i opplæringstiltak og at de som tar initiativ får mest. Bortsett fra i Trygdeetaten, er det ingen signifikante sammenhenger mellom utdanningsnivå og avslag på søknad om deltakelse i opplæringstiltak. Dette styrker antagelsen om at ulik grad av egeninitiativ i noen grad forklarer forskjell i deltakelse i opplæringstiltak slik det framgikk av stianalysen foran.

De sterkeste sammenhengene tabell 4.4 viser, går mellom avslag på søknad om å få delta i opplæringstiltak og alder. Eldre ansatte får sjeldnere avslag. Den foregående analysen har vist at eldre ansatte deltar mindre i opplæringsaktiviteter enn yngre, og at deltakelse like ofte som for yngre er basert på egeninitiativ. Med andre ord skyldes neppe det at eldre deltar sjeldnere enn yngre at de har mindre egeninitiativ eller oftere får avslag. Det er mer sannsynlig at eldre arbeidstakere er mer selektive når de velger etter- og videreutdanning, søker sjeldnere om opplæring, og dermed sjeldnere får avslag på søknaden.

Samlet tyder analysen på at egeninitiativ er viktig for deltakelse i opplæringsstiltak. Det betyr likevel ikke at fordelingen er tilfeldig eller bare styrt ut fra de ansattes ønsker. Selv om egeninitiativ spiller en rolle for ansattes deltakelse, oppgir ansatte i denne undersøkelsen at også arbeidsgivers ønsker har betydning for deltakelse i opplæringstiltak. I stor grad skjer deltakelse ut fra både den ansattes og arbeidsgivers ønske. Her er trolig kommunikasjonen mellom medarbeidere og overordnede av betydning. Vi skal i neste avsnitt se hvilken rolle medarbeidersamtaler spiller i denne kommunikasjonen.

Medarbeidersamtaler

Medarbeidersamtaler er et viktig instrument i arbeidet med å planlegge virksomhetens kompetanse og den enkelte ansattes behov for videreutvikling i stillingen og innenfor virksomheten. I hovedavtalen i staten heter det:

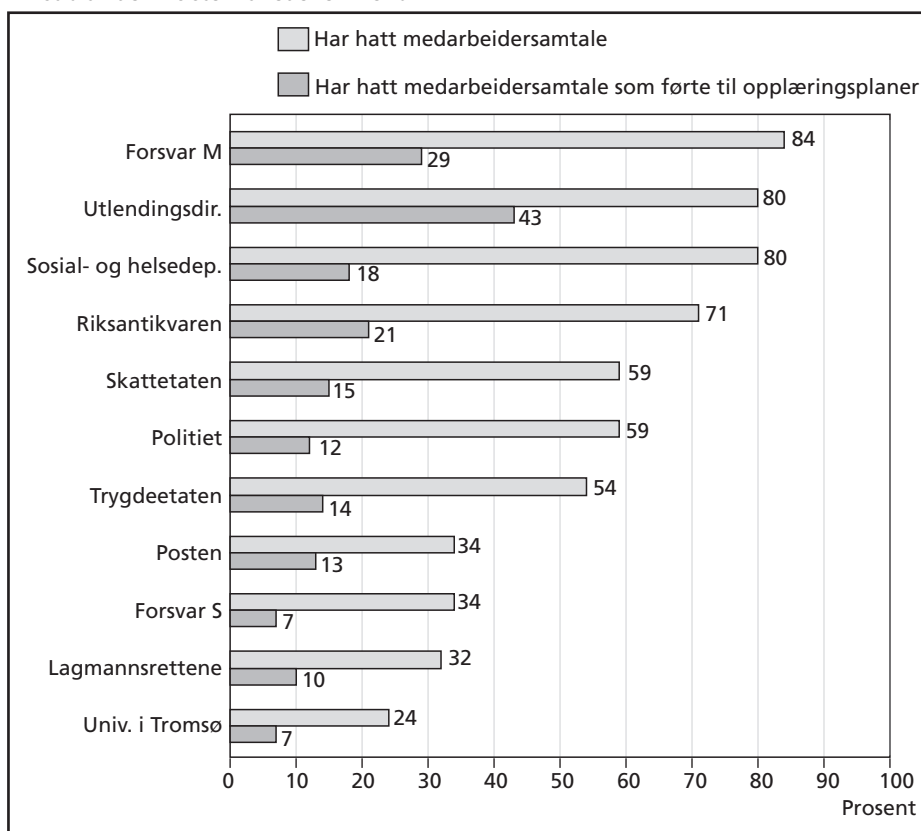
«Det bør skje en jevnlig utveksling av vurderinger om behov, tiltak og ønsker når det gjelder kompetanseutvikling mellom den enkelte tilsatte og nærmeste overordnede. Medarbeidersamtaler er en viktig måte å få dette til på.»¹¹

¹¹ Hovedavtalen i staten 1997–1998, § 22.

Mye tyder på at fordeling av opplæring blant ansatte til en viss grad er basert på kommunikasjon mellom leder og ansatt i det daglige arbeidet. Tildeling av opplæring skjer i stor grad etter den enkelte arbeidstakers egeninitiativ, gjerne legitimert gjennom behov for opplæring knyttet til arbeidsoppgavene her og nå. Dette er hovedinntrykket både fra de kvalitative intervjuene i denne undersøkelsen og i Longvas studie av elleve norske bedrifter (Longva 1998). Analysen foran tyder videre på at skjevfordeling av opplæring delvis, men ikke helt, kan forklares gjennom de ansattes grad av egeninitiativ og egenfølte behov for opplæring.

Medarbeidersamtaler kan være et viktig verktøy for karriere- og kompetanseplanlegging. Vi kan tenke oss at grupper av ansatte som finner det vanskelig å ta initiativ til å få delta i opplæringsaktiviteter i den vanlige arbeidsdagen, vil kunne bli stimulert til å tenke egenutvikling gjennom medarbeidersamtaler.

Figur 4.4 Andeler som har hatt medarbeidersamtale og andeler som har hatt medarbeidersamtale som førte til konkrete opplæringsplaner eller tiltak. Rangert etter andeler som har hatt medarbeidersamtale i løpet av de siste 12 månedene. Prosent. N = De som var til stede minst 6 av de 12 siste månedene = 1910.



I det følgende vil vi se på hvor utbredt medarbeidersamtaler er blant ansatte i virksomhetene i vårt utvalg, og om medarbeidersamtalen førte til konkrete opplærings tiltak. Er det for eksempel slik at virksomhetene med mye opplæringsaktivitet oftere enn andre bruker medarbeidersamtaler som et verktøy i kompetanseutviklingen blant sine ansatte?

Vår undersøkelse i ti statlige virksomheter viser at det i dag er meget stor variasjon i bruken av medarbeidersamtaler. I enkelte virksomheter, som for eksempel i Forsvaret når det gjelder militært personell, Utlendingsdirektoratet og Sosial- og Helsedepartementet, er det rundt 80 prosent som oppgir at de har hatt medarbeidersamtale. I Posten, Forsvaret når det gjelder sivilt personell, ved lagmannsrettene og ved Universitetet i Tromsø, er andelen som oppgir at de har hatt medarbeidersamtale bare rundt 30 prosent.

Disse forskjellene er store, og viser først og fremst at virksomhetene har lagt ulik vekt på bruken av medarbeidersamtaler. Nytteten av å ta i bruk medarbeidersamtaler blir vurdert forskjellig fra virksomhet til virksomhet. Det kan også være at arbeidet med å ta i bruk medarbeidersamtaler har pågått over lengre tid i noen virksomheter, og at dette gjør at utbredelsen er større. Informanter fra intervjuer i virksomhetene peker på ulike årsaker til at virksomheter ikke har tatt dette redskapet i bruk. Mange mener at arbeidet med å gjennomføre medarbeidersamtaler har gått tregt. Noen steder er medarbeidersamtaler ikke tatt systematisk i bruk i det hele tatt. En mellomleder sier det slik:

«Det er mye opp til hver leder. Vet ikke om det er gitt noe sentralt pålegg [om å avholde medarbeidersamtaler]. Det har vært tatt initiativ fra personalavdelingen for å komme i gang med dette. Men [så vidt jeg vet] foreligger ingen konkrete planer.»

Når noen opplever at arbeidet med å innføre medarbeidersamtaler tar lang tid eller ikke går etter planen, kan dette skyldes manglende oppfølging fra virksomhetens ledelse. Dersom mellomledere og ansatte skal føle at disse samtalene har noen verdi, er det nødvendig at den øverste ledelsen legger arbeid og prestisje i å få medarbeidersamtalene til å fungere som et godt arbeidsredskap. Ifølge enkelte informanter er det et problem at den øverste virksomhetsledelsen ikke følger bedre opp de pålegg og retningslinjer som er gitt for medarbeidersamtalene.

«Vi er ikke gode nok til å følge opp medarbeidersamtalene. Det finnes en plan for medarbeidersamtaler. Den er utviklet på direktoratsnivå. Blir sendt ut som et dokument, men ingen direkte oppfølging. Dette gjør det veldig personavhengig.»

«Medarbeidersamtaler ble innført for fire år siden. I praksis vanskelig å få dette systematisert. Vi har informert, lagt frem skjema og sjekklister. Verktøyet er i orden. Det er lagt ned mye arbeid for å få implementert dette. Også gjennom informasjonskurs. Medarbeidersamtaler blir gjennomført, men ikke godt nok og ikke systematisk nok. Grunnen er kanskje at dette ikke har vært fulgt godt nok opp fra toppen. Kommer bak i køen.»

En annen grunn som oppgis til at arbeidet med medarbeidersamtaler strander, kan være manglende lederkompetanse på mellomledernivå. Her er det flere forhold som spiller inn, som ledertradisjoner, individuelle forhold, eller dårlig opplæring og oppfølging av mellomledere.

I noen av virksomhetene pekte informantene på at overgangen fra regelstyring til målstyring i staten har ført til endringer som mange ledere ikke har klart å følge opp. «Det har manglet teoretisk opplæring», påpeker en tillitsvalgt. I mange tilfeller vil det dermed være kompetansen til den enkelte leder, og hvilket engasjement lederen legger i arbeidet med medarbeidersamtaler, som har betydning. Våre informanter har registrert hvordan arbeidet med medarbeidersamtaler «varierer fra plikt-løp til det helt ideelle». Problemet kan også være knyttet til et generasjonsfenomen, der eldre ledere ikke selv har vært vant til å gjennomgå eller bruke medarbeidersamtaler. En av de tillitsvalgte som ble intervjuet uttrykte det slik:

«[Arbeidet med medarbeidersamtaler] går ikke helt etter planen. Det er forrige generasjon som sitter på mellomledernivå.»

Oppfølgingen av mellomledere som skal gi medarbeidersamtaler varierer. Flere virksomheter har utviklet eller distribuert støttmateriell for ledere som skal gjennomføre medarbeidersamtaler med underordnede. Dette er en nødvendig hjelp for mange. Det er imidlertid ikke alltid at ledere selv får tilbud om medarbeidersamtale. I slike tilfeller viser den øverste ledelsen at den ikke tar alvorlig det redskapet den ber andre bruke i sin personalledelse. Da er det kan hende ikke så rart at mellomledere ikke klarer å oppfylle mål som er satt høyere opp i organisasjonen:

«De fleste gruppeledere gir vel et tilbud [om medarbeidersamtale]. Vi har et mål om 90 prosent dekning. I dag er det vel bare 50–60 prosent som får medarbeidersamtaler i [vårt distrikt]. Lederne får ikke medarbeidersamtaler selv.»

Brukes medarbeidersamtaler i kompetansesammenheng?

Figur 4.4 viser at opplæringstiltak bare i mindre grad er satt i gang på bakgrunn av medarbeidersamtaler. I UDI har 43 prosent av de ansatte hatt medarbeidersamtale som førte til konkrete opplæringsplaner eller opplæringstiltak. For forsvarets sivile personell og ved Universitetet i Tromsø er det imidlertid bare sju prosent som oppgir at medarbeidersamtale har gitt slike resultater. Dette viser at medarbeidersamtale slik det i dag praktiseres i staten, på ingen måte garanterer for konkrete opplæringsplaner.

De fire virksomhetene som sjeldnest benytter medarbeidersamtale er, som tidligere vist, blant de fem virksomhetene som har flest ansatte som ikke har deltatt i opplæringstiltak (unntaket er Riksantikvaren). Imidlertid ser vi for alle virksomhetene at andelene som oppgir at medarbeidersamtale førte til konkrete opplæringsplaner, er langt lavere enn andelene som har deltatt i opplæringsaktiviteter i året som gikk. Med andre ord tyder dette på at opplæringstiltak i langt større grad etterspørres, planlegges og tildeles i den daglige kontakten mellom ledere og underordnede enn i løpet av en medarbeidersamtale. Dette viser vår undersøkelse (se kapittel 3), og det underbygges av tidligere funn om at tildeling av tiltak i stor grad bestemmes av behov knyttet til nye utfordringer de ansatte stilles over for i det daglige arbeidet (Longva 1998).

Undersøkelsen vår viser likevel at spørsmål om opplæring i noen tilfeller er en del av medarbeidersamtaler der disse er tatt i bruk. Mellom 20 og 54 prosent av de ansatte som har deltatt i medarbeidersamtaler sier at disse samtaler har ført til konkrete opplæringsplaner eller opplæringstiltak.

Fordelingen som framgår av tabell 4.5 viser variasjonen i hvordan medarbeidersamtalen brukes. I mange av virksomhetene er det under 30 prosent av med-

Tabell 4.5 Prosentvis andel av medarbeidersamtalene som førte til konkrete opplæringsplaner eller tiltak.

Virksomhet	Prosent
Utlendingsdir.	54
Posten	38
Forsvaret M	35
Lagmannsrettene	31
Riksantikvaren	30
Univ. i Tromsø	29
Trygdeetaten	26
Skatteetaten	25
Sosial- og helsedep	23
Forsvaret S	21
Politiet	20

arbeidersamtalene som fører til konkrete opplæringsplaner eller tiltak. Når vi vet at de ansattes egne ønsker spiller en så stor rolle for hvilke opplæringstiltak de deltar i, kan det være grunn til å spørre hvordan kommunikasjonen rundt opplæringstiltak internt i virksomhetene foregår.

Fra intervjumaterialet vet vi at informasjon, eller det vi kan kalle «passiv kommunikasjon», ses på som en svært viktig måte å formidle kompetansetilbud på. En av de tillitsvalgte fortalte om hvordan tilbud om kompetansemidler ble formidlet til de ansatte:

«Informasjon om ordninger henger på oppslagstavlen. Men det er avhengig av hver enkelt om noen søker. Her burde lederen spilt en viktig rolle.»

En annen tillitsvalgt pekte på at slik passiv informasjon var vanskelig å forholde seg til:

«Blir for mye papir. Informasjonsstrømmen blir for stor. Det er vanskelig å sortere viktig fra uviktig. Man tenker «dette gjelder ikke meg».»

Det er ikke et uvanlig fenomen at ansatte mener de får for lite informasjon. Men for mye informasjon kan også skape problemer, slik sitatet ovenfor viser. Dette kan få betydning i kompetansesammenheng, der informasjon om opplæringstilbud er viktig å få fram til de ansatte. En måte å se dette «informasjonsproblemet» på, kan være å fokusere på den konteksten eller sammenhengen informasjonsstrømmen opptrer i. Informasjon som ikke settes inn i en større og meningsfull ramme når den formidles, vil ofte kunne oppfattes som «støy». Den blir uinteressant, og de ansatte vet ikke hva de skal bruke den til. I et slikt perspektiv kan det være en utfordring for ledere, når de skal informere de ansatte, å sette informasjonen inn i en helhetlig sammenheng som de ansatte forstår, og som gir informasjonen en utvidet mening. I dette arbeidet kan medarbeidersamtaler være et hjelpemiddel.

Skal ansatte føle seg ivaretatt på arbeidsplassen og ønske å videreutvikle sin kompetanse innenfor en virksomhet, er det viktig at nærmeste overordnede er opptatt av de ansattes situasjon og av deres behov for opplæring. Dette må lederen klare å formidle til de ansatte. Vi har derfor stilt et mer generelt spørsmål til de ansatte om ledelsens holdning til de ansattes opplæringsbehov.

Er overordnede opptatt av de ansattes opplæringsbehov?

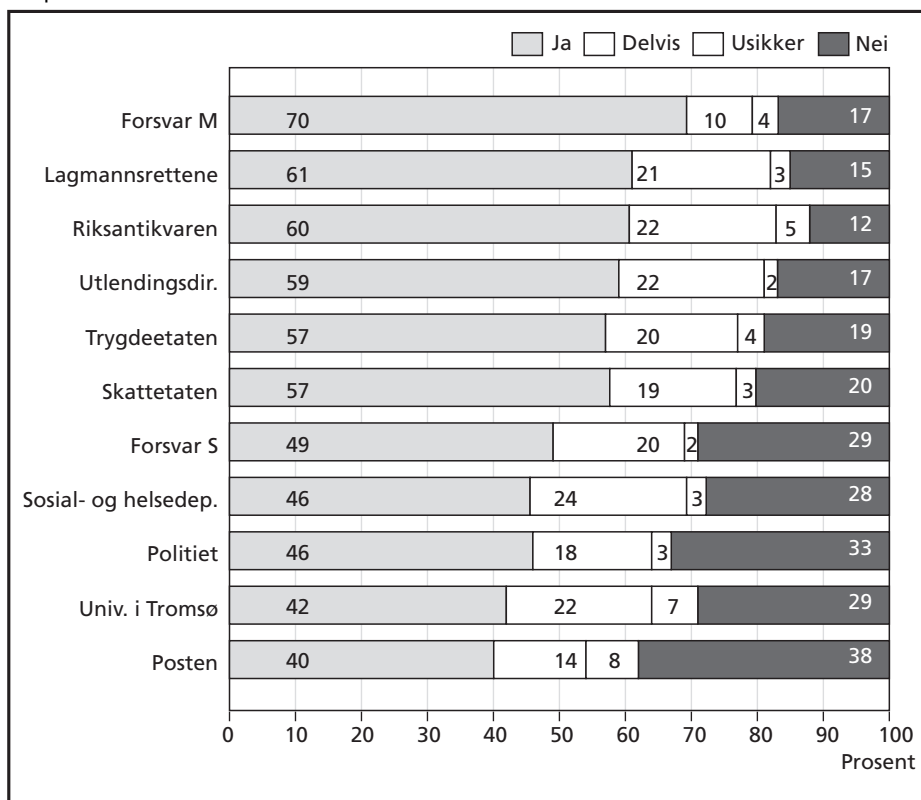
Er det slik at overordnedes fokusering på de ansattes opplæringsbehov er forskjellig i de virksomhetene vi har med i vår undersøkelse? Figur 4.5 viser hvordan ansatte svarte på spørsmål om hvorvidt de opplever at nærmeste overordnede er opptatt av deres opplæringsbehov.

Figuren viser at det er store forskjeller mellom de forskjellige virksomhetene. Blant Forsvarets militære personell svarer hele 70 prosent «ja» på spørsmål om nærmeste overordnede er opptatt av deres opplæringsbehov. Andelen blant ansatte i Posten er bare på 40 prosent.

Flest misfornøyde finner vi blant ansatte i Posten, Politiet, Universitetet i Tromsø og blant de sivilt ansatte i Forsvaret. Bortsett fra Universitetet i Tromsø er dette de virksomhetene som har flest ansatte med lavere utdanning. Som vi tidligere har vist mottar denne gruppen mindre etter- og videreutdanning enn de med høyere utdanning. Vi kan dermed stille spørsmål ved om det er slik at de uten høyere utdanning får delta mindre i opplæringsaktiviteter, fordi ledelsen er mindre opptatt av deres behov for etter- og videreutdanning?

Det er nødvendig å se dette spørsmålet i sammenheng med spørsmålet om medarbeidersamtaler. Er det for eksempel slik at de med lite utdanning sjeldnere enn andre har hatt medarbeidersamtale i året som gikk, og at dette dermed kan bidra til skjev fordeling av opplæring?

Figur 4.5 Er din nærmeste overordnede opptatt av ditt opplæringsbehov? Rangert etter andel positive svar. Prosent. N = De som var til stede minst 6 av de siste 12 månedene = 1898



På tross av de store forskjellene mellom virksomhetene, er det ubetydelige forskjeller etter utdanningsnivå i andelen som har hatt medarbeidersamtaler når vi ser på hele utvalget (høyere utdanning 53 prosent, lavere utdanning 50 prosent). Det er heller ikke store forskjeller i andelen som oppgir at medarbeidersamtalen førte til et konkret opplæringstiltak (16 prosent mot 14 prosent), og andelen som mener at nærmeste overordnede er opptatt av deres opplæringsbehov (52 prosent mot 51 prosent). Imidlertid skal vi ikke se bort fra at medarbeidersamtale og det å ha en overordnet som er opptatt av ens opplæringsbehov, betyr mer for opplæringsaktiviteten til en uten høyere utdanning enn en med høyere utdanning. Når vi skal undersøke dette nærmere, kan vi ikke skille mellom de ulike virksomhetene, fordi vi da får et for lavt antall i hver kategori. Vi ser på alle virksomhetene samlet, og tar utgangspunkt i om den ansatte i løpet av de siste tolv månedene har deltatt i opplæringsaktivitet eller ikke, altså om andelen som har fått opplæring varierer systematisk med om den ansatte har hatt medarbeidersamtale.

Tabell 4.6 tyder på at både det å ha høyere utdanning og det å ha hatt medarbeidersamtale øker sannsynligheten noe for å ha deltatt i opplæringsaktivitet i året som gikk (prosentdifferansene er rundt ti prosent). Mens 82 prosent av dem som har høyere utdanning og som har hatt medarbeidersamtale har deltatt i opplæringsaktivitet, er andelen 64 prosent for dem uten høyere utdanning som ikke har hatt medarbeidersamtale. Både de med og de uten høyere utdanning har oftere deltatt i opplæringsaktivitet dersom de har hatt medarbeidersamtale. Men det er ikke slik at medarbeidersamtalen har større effekt for dem uten enn dem med høyere utdanning.

Tabell 4.6 Andeler som har deltatt i opplæringsaktiviteter i løpet av de siste 12 månedene etter utdanningsnivå, og hvorvidt de har hatt medarbeidersamtale. Prosent. N = De som var til stede minst 6 av de siste 12 månedene = 1912.

	Høyere utdanning	Lavere utdanning	Prosentdifferanse
Hatt medarbeidersamtale	82	73	9
Ikke hatt medarbeidersamtale	74	64	10
Prosentdifferanse	8	9	

Tabell 4.7 Andeler som har deltatt i opplæringsaktiviteter i løpet av de siste 12 månedene etter utdanningsnivå, og hvorvidt de mener at nærmeste overordnede er opptatt av deres opplæringsbehov. Prosent. N = De som var til stede minst 6 av de siste 12 månedene = 1898.

	Høyere utdanning	Lavere utdanning	Prosentdifferanse
Overordnet opptatt av mitt opplæringsbehov	86	77	9
Overordnet ikke opptatt av mitt opplæringsbehov	72	61	11
Prosentdifferanse	14	16	

Vi kan på samme måte se på om andelene som har deltatt i opplæringsaktivitet varierer etter om nærmeste overordnede er opptatt av hans eller hennes opplæringsbehov.

Tabell 4.7 tyder også på at både oppmerksomhet fra ledelsen og det å ha høyere utdanning har effekt på om en har deltatt i opplæringstiltak eller ikke. Hele 86 prosent av dem som både har høyere utdanning og som oppgir at ledelsen er opptatt av deres opplæringsbehov, har deltatt i opplæringsaktiviteter i løpet av de siste tolv månedene. Tilsvarende andel for dem som verken har høyere utdanning eller opplever at nærmeste overordnet er opptatt av deres opplæringsbehov, er på 61, altså en prosentdifferanse på hele 25 prosent. Resultatene i tabell 4.7 tyder imidlertid ikke på at overordnedes opptatthet av den enkeltes opplæringsbehov har større betydning for dem med lavere enn høyere utdanning.

Vi finner altså at medarbeidersamtale og det å ha en overordnet som er opptatt av ens opplæringsbehov, øker sannsynligheten for deltakelse i opplæringsaktivitet både for dem med og uten høyere utdanning. Samtidig ser vi at de med høyere utdanning deltar oftere i opplæringstiltak uavhengig av oppmerksomhet fra ledelsen.

Materialet viser at de som har etatsutdanning på minst ett år, oftere enn andre har hatt medarbeidersamtale (korr. =.11**) og oftere oppgir at nærmeste overordnede er opptatt av deres opplæringsbehov (korr. =.06**). Eldre arbeidstakere oppgir ikke uventet sjeldnere enn andre at medarbeidersamtalen førte til konkrete opplæringsplaner (korr. = -.06**). Materialet viser også at de som har en lederstilling oftere enn andre oppgir at de har hatt medarbeidersamtale (korr. =.10**). Imidlertid er det mulig at ledere oppgir at de har hatt medarbeidersamtale, selv om den er i deres egen regi. Altså at de har oppfattet spørsmålet som om de har avholdt medarbeidersamtaler med sine underordnede. Ledere oppgir ikke oftere enn andre at medarbeidersamtalen førte til konkrete opplæringsplaner eller tiltak.

4.4 Hvilke behov dekker opplæringstiltakene?

Det er svært vanskelig å måle den direkte nytten av kompetansetiltak. Studien av private virksomheter som ble foretatt i 1996–97 fant få eksempler på systematiske forsøk på å evaluere gjennomførte aktiviteter. Dels skyldtes dette at nytten ved større evalueringer neppe ville forsvare kostnadene ved slike tiltak. Rapporten peker på at bedriftsledelsen først og fremst var opptatt av evaluering i jobbsammenheng, som ledd i den daglige ledelsen (Larsen, Longva, Pape og Reichborn 1997:150 f). Hel-

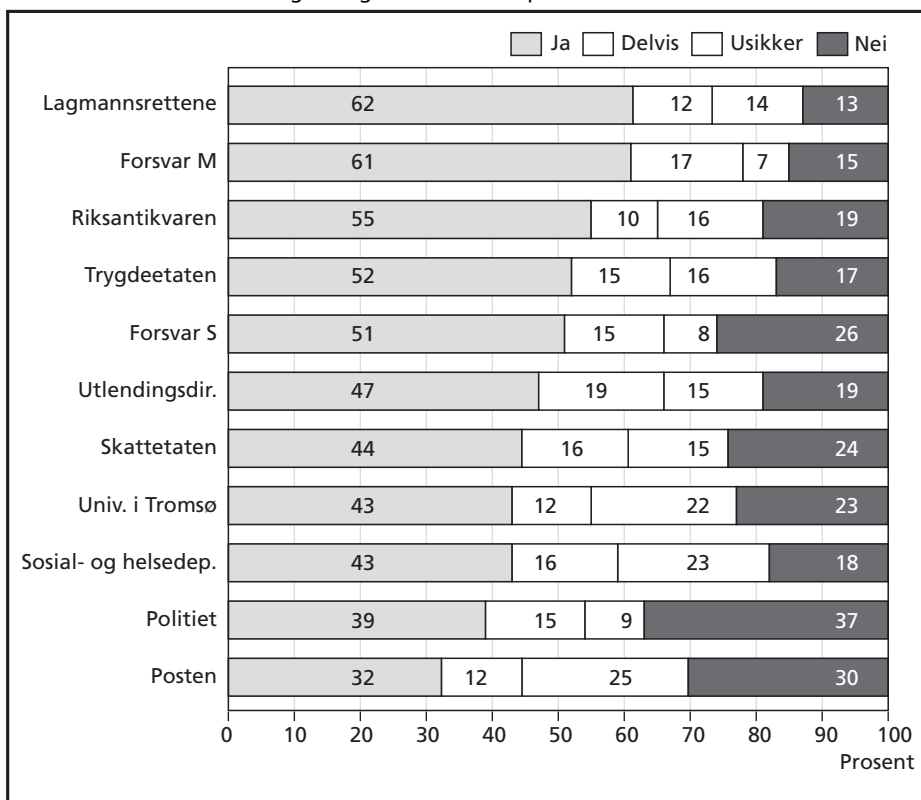
ler ingen av de statlige virksomhetene vi hadde intervjuer i, hadde større evaluerings-systemer for kompetanse.

Vi kan imidlertid nærme oss problemet fra en annen kant. Ved å spørre de ansatte, kan vi få et bilde av hvordan de vurderer bruken av ressursene til opplæring. Vi så at de ansattes egeninitiativ spilte en rolle for hvor mye opplæring ansatte fikk. Innebærer dette at det er de ansattes behov som i første rekke dekkes gjennom opplæringstiltakene?

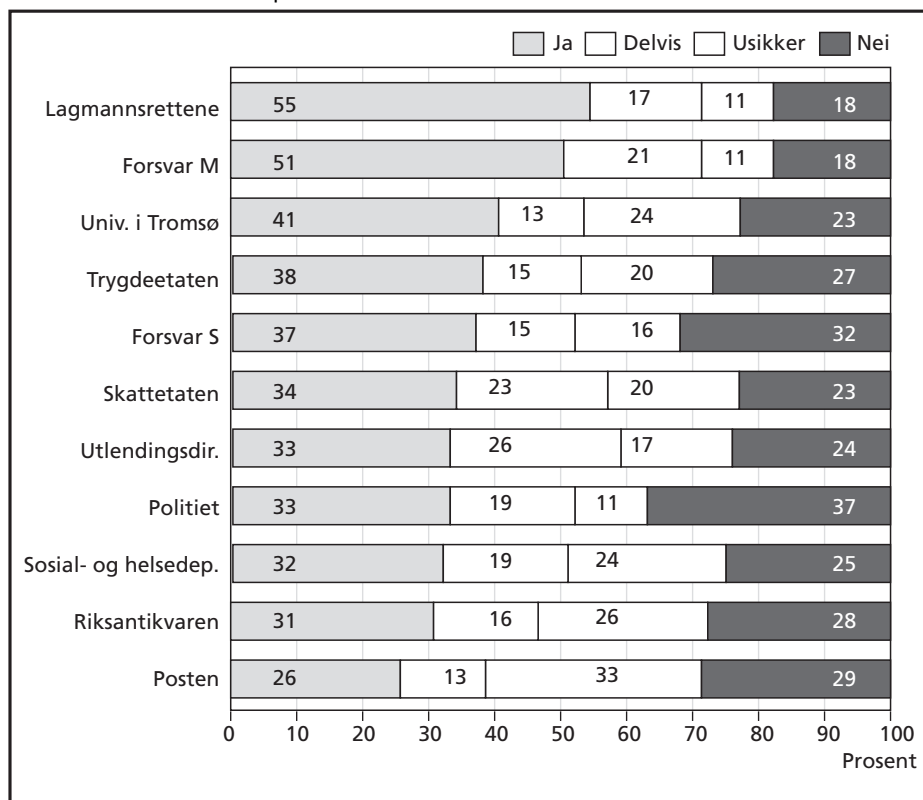
Selv om egenaktivitet preger fordelingen av etter- og videreutdanning, behøver ikke det bety at bedriftens behov skyves til side. De ansatte kjenner best de problemene de står overfor i arbeidssituasjonen, og hvilken opplæring de føler de trenger. Vi kan også anta at egeninitiativ er positivt på den måten at det skaper lærelyst og interesse for å få mest mulig ut av opplæringsaktiviteten.

Som det framgikk av tabell 4.1, var det ikke bare de ansattes ønsker som ble ivare-tatt i opplæringstiltak. Vi så også at mange opplæringstiltak ble iverksatt ut fra det

Figur 4.6 Synes du midler og ressurser til etter- og videreutdanning fordeles riktig ut fra de ansattes behov i din avdeling? Rangert etter andel positive svar. Prosent. N=1898



Figur 4.7 Synes du midler og ressurser til etter- og videreutdanning fordeles riktig ut fra virksomhetens behov for kompetanse? Prosent. N=1898.



ansatte opplevet som virksomhetens ønsker. I mange tilfeller vil også de ansattes egne ønsker falle sammen med virksomhetens. Vi skal først i dette avsnittet se hvorvidt de ansatte mener opplæringsmidlene i virksomheten fordeles riktig eller galt ut fra henholdsvis de ansattes behov for etter- og videreutdanning, og ut fra virksomhetens behov for kompetanse. Vi skal deretter undersøke om svarene tyder på at dette representerer ulike interesser, eller om de ansattes behov og virksomhetens behov oppfattes som to sider av samme sak.

De to følgende figurene, 4.6 og 4.7, viser fordelingen av svar på følgende to spørsmål: Synes du midler og ressurser til etter- og videreutdanning fordeles riktig ut fra de ansattes behov i din avdeling? Synes du midler og ressurser til etter- og videreutdanning fordeles riktig ut fra virksomhetens behov for kompetanse?

I figur 4.6 og figur 4.7 er virksomhetene rangert etter hvor positive de ansatte er til at opplæringsmidlene fordeles riktig henholdsvis etter de ansattes og etter bedriftens behov for kompetanse. Sammenhengen er slående. Jo høyere virksomheten er rangert etter positiv innstilling til at opplæringen fordeles riktig etter de

ansattes behov, jo høyere er virksomheten også plassert etter positiv innstilling til at opplæringen fordeles riktig etter virksomhetens behov.¹² Det er bare to unntak: Ansatte hos Riksantikvaren mener relativt ofte at opplæringsmidler fordeles riktig ut fra de ansattes behov, men sjeldent riktig etter virksomhetens behov. Ansatte ved Universitetet i Tromsø har den motsatte oppfatningen. De ansatte her mener relativt ofte at midlene fordeles riktig etter virksomhetens behov og relativt sjelden at de fordeles riktig etter de ansattes behov.

Det er ikke lett å se noen umiddelbar forklaring på hvorfor Riksantikvaren og Universitetet i Tromsø skulle avvike fra det gjennomgående mønsteret. Vurderingen de ansatte ved Universitetet i Tromsø gir, står i kontrast til det faktum at her mente også de fleste at opplæringen ble tatt etter eget ønske, ikke arbeidsgivers ønsker. Allikevel mener de fleste at det først og fremst er virksomhetens behov som dekkes, ikke egne. Dette var også en av virksomhetene der færrest fikk avslag på sin søknad om opplæring. Både hos Universitetet i Tromsø og hos Riksantikvaren kan vi si at opplæringstilbudet er preget av en stor grad av frihet og egeninitiativ, samtidig som få får avslag på søknaden.

Kanskje kan den avvikende vurderingen vi finner hos Riksantikvaren forklares med at de ansatte føler liten identitet med virksomhetens oppgaver. Riksantikvaren forsøkte for noen år siden å sette i gang et såkalt forvaltningskurs. Det var ment å fylle helt virksomhetsspesifikke behov. Det ble i virksomheten sagt at ledelsen la mye prestisje i prosjektet, og gav det høy prioritet. Det var imidlertid svært liten oppslutning om kurset. Det var vanskelig å få folk til å delta, og bare to stykker fullførte hele kursopplegget. Dette kan indikere at ansatte hos Riksantikvaren føler mindre forpliktelse overfor virksomheten som helhet. Dersom de ansatte for eksempel ser på arbeidsstedet som midlertidig, for eksempel som ledd i en akademisk karriere, vil de være mer opptatt av hvordan etter- og videreutdanning kan fremme egne behov enn virksomhetens. Vi understreker at dette bare er en hypotese, og at de data vi har ikke kan fastslå slike forhold.

Ved å sammenligne figurene 4.6 og 4.7, ser vi også at i alle virksomhetene er det flere som mener at midlene er riktig fordelt etter de ansattes behov enn etter virksomhetens behov for kompetanse. Dette kan være en avspeiling av at fordeling av kompetansemidler gjerne er basert på egeninitiativ. Dersom fordelingen av midler i stor grad er foretatt ut fra den enkelte arbeidstakers følte behov for opplæring, kan resultatet være at de ansatte føler det i noe større grad er deres eget behov for kompetanseutvikling som tilfredsstilles, ikke virksomhetens. Det mest slående er likevel at resultatene på virksomhetsnivå kan tyde på at det er samsvar mellom den

¹² Rangering etter virksomhet: Lagmannsrettene 1-1, Forsvar M 2-2, Riksantikvaren 3-10, Trygd 4-4, Forsvar S 5-5, UDI 6-7, Skatt 7-6, UiT 8-3, Sosial&helsedep. 9-9, Politi 10-8 og Posten 11-11.

ansattes behov for kompetanse og det som oppfattes som en riktig fordeling av opplæring ut fra virksomhetens samlede behov.

Vi finner dette igjen også på individnivå. Det er en meget sterk sammenheng mellom det å mene at opplæringsmidlene fordeles riktig ut fra de ansattes behov og ut fra virksomhetens behov for kompetanse (korr. = .59). Dette tyder på at de ansatte mener det er samsvar mellom deres eget behov for opplæring, og virksomhetens behov for kompetanse. Når vi slår de to variablene sammen, får vi følgende prosentfordeling, som fremgår av tabell 4.8.¹³

Tabell 4.8 viser at blant ansatte i vårt utvalg er 30 prosent udelt positive til hvordan etter- og videreutdanningsmidler fordeles, 16 prosent (11 + 5) er ganske positive, 17 prosent er negative enten til hvordan midlene fordeles etter ansattes eller virksomhetens behov, og 16 prosent er udelt negative. Et viktig funn er at bare sju prosent mener at opplæringsmidlene fordeles riktig ut fra ett hensyn og galt ut fra det andre. De fleste er altså enten helt eller ganske positive til fordelingen av etterutdanningsmidler, eller helt eller ganske negative (46 prosent + 26 prosent = 72

Tabell 4.8 Hvordan fordeles midlene til etter- og videreutdanning etter ansattes behov og virksomhetens behov for kompetanse? Prosent. N=1898.

Riktig både ut fra ansattes og virksomhetens behov; Begge riktig	30
Riktig ut fra ansattes, og delvis riktig/usikker etter virksomhetens behov; Ganske riktig	11
Riktig ut fra virksomhetens, og delvis riktig/usikker etter ansattes behov; Ganske riktig	5
Usikker eller delvis riktig ut fra både ansattes og virksomhetens behov; Usikker	22
Galt på den ene og delvis riktig/usikker på den andre; En galt	10
Galt på den ene og riktig på den andre; En galt	7
Galt både ut fra den ansattes og virksomhetens behov; Begge galt	16
Sum	101

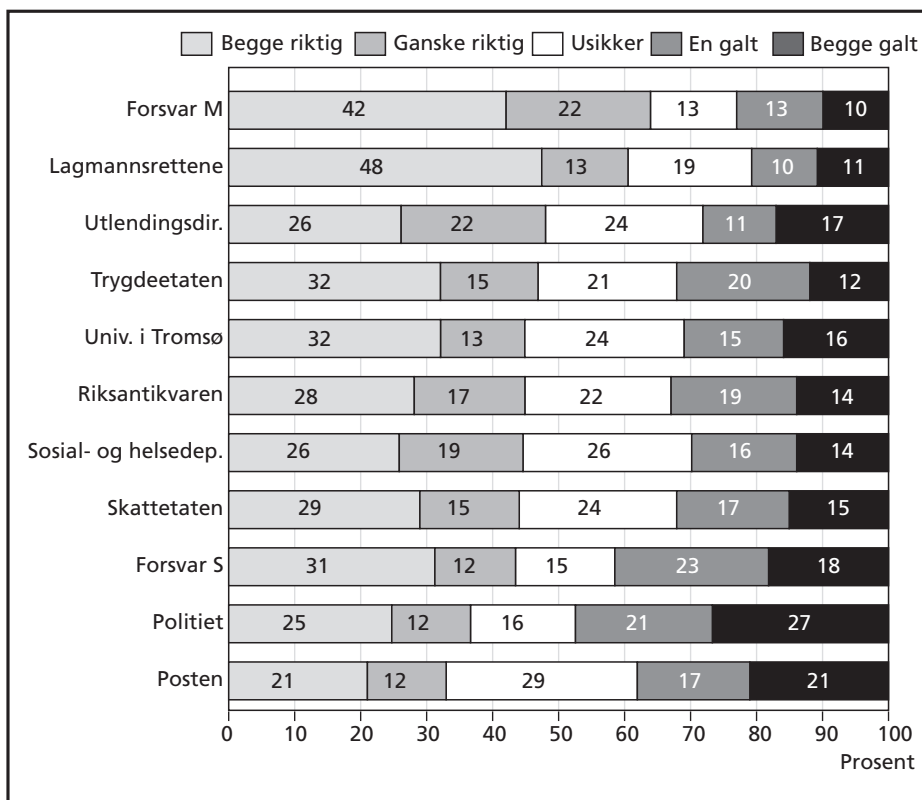
¹³ Egentlig får vi ni mulige kategorier når vi krysser de to variablene (16 dersom vi hadde skilt mellom «delvis» og «usikker» som vi har slått sammen). De ni kategoriene er i det følgende slått sammen til fem på følgende måte:

		Ansattes behov		
		Riktig	Usikker/delvis	Galt
Virksomhetens behov	Riktig	Begge riktig	Ganske riktig	En galt
	Usikker/delvis	Ganske riktig	Usikker	En galt
	Galt	En galt	En galt	Begge galt

prosent, derav den høye korrelasjonskoeffisienten på .59**). I figur 4.8 vil vi undersøke om ansatte i enkelte virksomheter er mer positive enn i andre virksomheter.

Denne figuren er en sammenslåing av resultatene i de to figurene 4.6 og 4.7. Når disse slås sammen, får vi et mål på de ansattes vurdering av hvor riktig opplæringsmidlene fordeles. Mest fornøyde er Forsvarets militære personell og ansatte i lagmannsrettene. Som vi tidligere har sett fikk de militært ansatte i Forsvaret flest timer i gjennomsnitt til opplæring, mens ansatte i lagmannsrettene fikk færrest timer i gjennomsnitt til opplæring per ansatt. Hvorvidt de ansatte er positive til fordelingen, avhenger altså ikke av mengden tilgjengelige opplæringsmidler i den enkelte etat. I disse etatene er i overkant av 60 prosent helt eller ganske positive til hvordan midlene fordeles. Rundt 20 prosent er negative.

Figur 4.8 Synes du midler og ressurser til etter- og videreutdanning fordeles riktig ut fra de ansattes behov? Og ut fra virksomhetens behov for kompetanse? Andeler som har svart «ja» på begge, «ja» på én og «delvis» eller «usikker» på den andre, «delvis» eller «usikker» på begge, «nei» på den ene, «nei» på begge. Virksomhetene rangert etter andeler som mener at ressursene fordeles riktig eller ganske riktig både ut fra ansatte og virksomhetens behov. Prosent. N=1898.



Minst fornøyde er Forsvarets sivile personell, ansatte i Politiet og i Posten. I Politiet og Posten er det flere som er negative enn positive til hvordan midler til etter- og videreutdanning fordeles. Dette er som tidligere nevnt virksomhetene som har hatt omfattende etatsutdanninger som nå er helt nedbygget eller redusert.

Blant Forsvarets sivile personell er omtrent like mange positive som negative. Det er mulig at vurderingene til Forsvarets sivile personell påvirkes av at de sammenligner seg med det militære personellet som får svært mye etter- og videreutdanning.

Vi skal til slutt undersøke om enkelte grupper av ansatte er mer positive enn andre til hvordan etter- og videreutdanningsmidlene fordeles. Som i det foregående skal vi benytte korrelasjonsanalyse. Fordi den sammenslåtte variabelen i figur 4.8 ikke er kontinuerlig, må vi se på de to opprinnelige variablene hver for seg. Er det slik at de uten høyere utdanning er mindre fornøyde enn andre? Har alder betydning for vurdering av hvordan opplæringsmidler fordeles, og hva betyr oppmerksomhet fra nærmeste overordnede?

Tabell 4.9 viser en liten sammenheng mellom det å ha fått opplæring i løpet av de siste månedene og vurdering av om opplæringsmidlene fordeles riktig. Det interessante er kanskje at sammenhengen er så vidt liten, særlig når den ansatte

Tabell 4.9 Sammenhenger mellom den ansattes kjennetegn og vurdering av om opplæringsmidlene fordeles riktig etter henholdsvis virksomhetens og de ansattes behov (1-3)¹⁴. Kun signifikante estimater. Korrelasjonskoeffisienter. N=1898.

	Riktig fordeling etter virksomhetens behov (1-3)	Riktig fordeling etter ansattes behov (1-3)
Fått opplæring =1	.06**	.09**
Kjønn, mann =1		
Utdanning, høy =1		.05*
Ett år etatsutdanning =1		
Alder	.05*	.05*
Leder =1		.05*
Nærmeste overordnet opptatt av mitt opplæringsbehov	.28**	.32**
Har hatt medarbeidersamtale =1		.09**
Og medarbeidersamtalen førte til opplæringstiltak =1	.07**	.09**
Riktig fordeling etter ansattes behov (1-3)	.59**	1.0

**= sig. 1 %-nivå, *=sig. 5 %-nivå.

¹⁴ De som har svart «nei» har fått verdien 1, de som har svart «delvis/usikker» har fått verdien 2, og de som har svart «ja» har fått verdien 3.

vurderer virksomhetens behov. Dette betyr at de som ikke har fått opplæring siste år har en tilnærmet lik vurdering av fordelingsvirkningene som de som har fått opplæring.

Det er ingen signifikant forskjell i kvinner og menns vurdering av hvorvidt opplæringsmidlene fordeles riktig.

Som tidligere vist, mottar de med høyere utdanning mer etter- og videreutdanning enn de uten, og de yngre mottar mer enn de eldre. I vurderingen av hvordan opplæringsmidlene fordeles, ser vi at utdanningsnivå kun slår svakt, men signifikant ut når det spørres etter om opplæringsmidlene fordeles riktig ut fra de ansattes behov. De uten høyere utdanning er noe oftere negative enn de med høyere utdanning.

Det er ikke slik at eldre er mindre positive enn yngre, selv om eldre mottar mindre etter- og videreutdanning. Det er faktisk motsatt, selv om sammenhengen ikke er særlig stor. Dette kommer vi tilbake til når de ansatte skal vurdere utbytte av sin egen etter- og videreutdanning.

Det er rimelig å tenke seg at oppmerksomhet fra ledelsen knyttet til den enkeltes opplæringsbehov får betydning for hvordan de mener etter- og videreutdanningsmidler fordeles. Vi ser at det er en klar sammenheng mellom det å føle at nærmeste overordnet er opptatt av ens opplæringsbehov og positiv vurdering av at opplæringsmidlene fordeles riktig, både etter virksomhetens og den ansattes behov. Sammenhengene knyttet til medarbeidersamtalen er også positiv, men langt svakere.

4.5 Behov for lederkompetanse

Inntrykk fra intervjuundersøkelsen viser at kompetanseplanlegging blir sett på som viktig i statlige virksomheter. De aller fleste virksomhetene hadde et bevisst forhold til å drive kompetanseplanlegging, og data fra arbeidsgiverundersøkelsen viser at rundt 50 prosent av de statlige virksomhetene som svarte på spørsmålet, oppgav at de hadde en kompetanseplan for hele eller deler av virksomheten.

Vår undersøkelse viser dermed at arbeidet med kompetansespørsmål i relativt stor grad er blitt formalisert i staten. I noen virksomheter er også bruken av medarbeidersamtaler i utstrakt bruk. Men dette varierer fra virksomhet til virksomhet. Til tross for økt formalisering av kompetanseplanleggingen, mener noen av informantene at virksomhetene ikke er flinke nok på dette feltet. Kritikken rettes ikke bare mot den sentrale planleggingen. Med desentraliseringen av personalansvaret i staten har ledere på lokalt nivå i virksomhetene fått økt innflytelse over kompetansepolitikken. Tanken er at kompetansepolitikken skal tilpasses de lokale

behovene. Mange av våre informanter peker på at dette har gjort behovet for lederopplæring større. Noen mener at lederopplæringen er for dårlig. Dette rapporteres både fra ledelsen i virksomhetene og fra de sentrale tillitsvalgte. Følgende uttalelser er fra tre av virksomhetene:

«Lederopplæring har ikke vært prioritert slik det skulle vært. Det har vært fokusert for lite på strategisk ledelse.»

«Det som svikter er lederopplæringen. Vi har bra lederopplæring for nye ledere, men lite opplæring av eksisterende ledere.»

«En nøkkel til en bedre kompetansepolitikk er en bedre ledelse. Det er stort behov for å skolere lederne i etaten bedre. Den tradisjonen som har vært fulgt med at man går gradene, har ikke nødvendigvis gitt gode ledere.»

«Det er en stor utfordring for oss å ta tak i dette med lederutvikling.»

Ved siden av virksomhetens ledere på sentralt og lokalt nivå, og de ansattes organisasjoner, har de ansatte selv gjennom å ta initiativ mulighet til å påvirke både egen og virksomhetens kompetanseutvikling. Vi har sett at ansattes egeninitiativ har betydning for hvor mye opplæring de ansatte får. De ansatte mener i stor utstrekning at den opplæringen de har tatt var etter egne ønske, eller etter egne ønsker i samsvar med arbeidsgivers. De fleste ansatte i de virksomhetene vi har undersøkt mener også at ressursene til etter- og videreutdanning brukes riktig både ut fra eget behov og ut fra virksomhetens behov for kompetanse.

Vi finner likevel at egeninitiativet ikke er like sterkt blant alle grupper av ansatte i våre virksomheter. Blant annet har vi sett at ansatte med høyere utdanning tar mer initiativ enn de som ikke har høyere utdanning. Vi vet at medarbeidersamtaler betyr noe for hvor mye etter- og videreutdanning de ansatte tar. På samme måte betyr det også noe om de ansatte føler at deres overordnede er opptatt av deres kompetansebehov. Dette gjør lederkompetanse til en viktig del av en aktiv kompetansepolitikk. Dersom manglende egeninitiativ eller andre hindringer skaper en uønsket fordeling av kompetanseutvikling, vil det være en oppgave for ledelsen på ulike nivå i virksomheten å legge forholdene til rette, slik at de som faller utenfor, eller som ikke selv finner et riktig opplæringstilbud, fanges opp og stimuleres til å ta opplæring.

4.6 Konklusjoner

- Kompetanseplanlegging er et prioritert personalpolitisk tiltak i staten.
- Rundt halvparten av statlige virksomheter har utarbeidet en kompetanseplan for hele eller deler av virksomheten.
- Egeninitiativ har betydning for hvor mye opplæring de ansatte får. Ansatte med høy utdanning tar oftere enn andre initiativ til å delta i opplæringstiltak.
- Bruken av medarbeidersamtaler varierer sterkt i de ulike virksomhetene i undersøkelsen. Ansatte som har hatt medarbeidersamtale har fått mer opplæring enn ansatte som ikke har hatt medarbeidersamtale. Ganske lite av etter- og videreutdanningen ser ut til å være planlagt i medarbeidersamtaler.
- Ansatte som mener at overordnede er opptatt av deres kompetansebehov har fått mer opplæring enn andre.

Kapittel 5 Hvilket utbytte har de ansatte av opplæringstiltak?

I dette kapitlet vil vi se nærmere på hvordan opplæringstiltakene fungerer i staten per i dag. Har de som deltar på opplæringsaktiviteter utbytte av tiltakene? Opplevs etter- og videreutdanning å være en sentral kilde til læring for å utføre jobben på en god måte, og mottar de ansatte tilstrekkelig med etter- og videreutdanning?

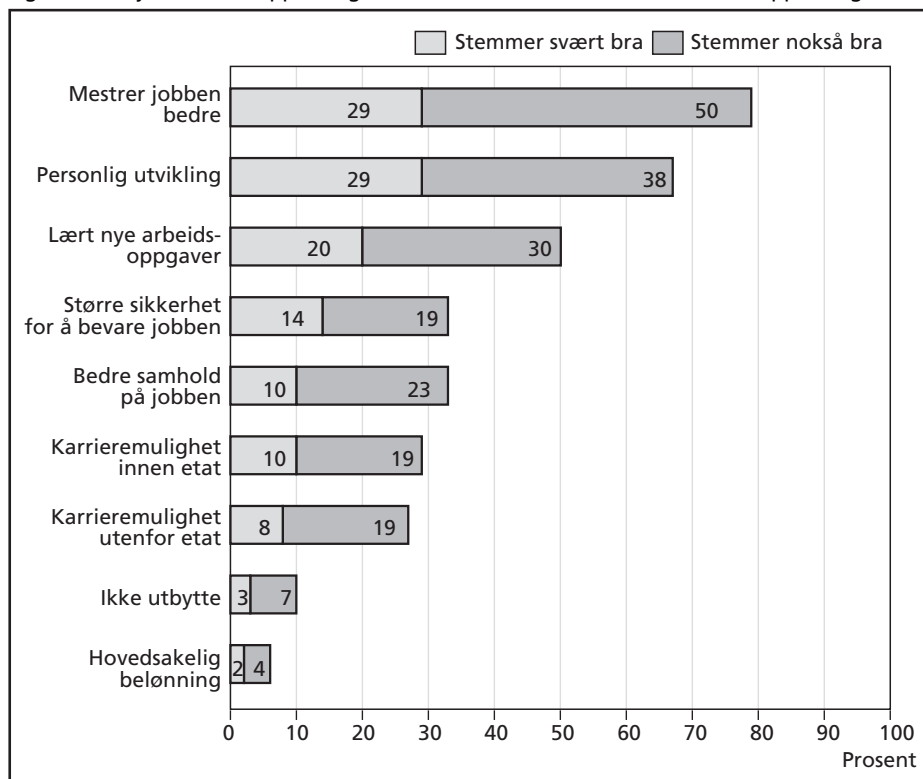
5.1 Utbytte av opplæringstiltak

I kapittel 2 definerte vi kompetanse som kunnskaper, ferdigheter og holdninger som kan bidra til å løse problemer og utføre arbeidsoppgaver (se også Nordhaug og Gooderham 1996, Larsen, Longva, Pape og Reichborn 1997, NOU 1997:25). Hvor godt en arbeidstaker utfører sine arbeidsoppgaver, avhenger ikke bare av evner og ferdigheter, men også av innsatsvilje og motivasjon. Opplæringstiltak kan dermed ha ulike begrunnelse, avhengig av hvilket utbytte som forventes. For det første har vi tiltak som retter seg mot å gjøre noe med medarbeidernes kvalifikasjoner. Det kan være å bedre medarbeidernes kompetanse i forhold til å løse dagens oppgaver, eller man kan ha et mer langsiktig siktemål rettet mot å øke kompetansen i forhold til morgendagens oppgaver. For det andre kan kompetanseutvikling dreie seg om mer trivselsfremmende tiltak. Tanken er at kurs som fremmer det sosiale arbeidsklimaet vil ha en positiv effekt på individuell jobbutførelse. Til slutt kan kompetanseutvikling dreie seg om å gi den ansatte muligheter for egenutvikling, det vil si gi den enkelte medarbeider kompetanse som øker muligheter for avansement innenfor eller utenfor etaten. Kurs som gir den ansatte følelse av personlig utvikling, er et gode i seg selv, og vil sannsynligvis gjøre den enkelte mer motivert til å gjøre en god jobb.

Det er vanskelig å finne valide mål på den reelle effekten av et opplærings tiltak. Her baserer vi oss på arbeidstakernes egenrapporterte utbytte, og har i spørreskjemaet bedt respondentene om å evaluere utbyttet av det siste opplæringstiltaket de deltok på.¹

¹ Vi vet at undersøkelser av studenters egenrapporterte faglige utbytte av studier viser en klar positiv korrelasjon med eksamenskarakterer.

Figur 5.1 Utbytte av siste opplæringstiltak. Prosent. N = De som har deltatt i opplæring =1407.



Ifølge de ansatte som i løpet av det siste året hadde deltatt i opplæringsaktiviteter, har det å delta i etter- og videreutdanningstiltak en klar positiv effekt. Nesten 80 prosent sier at det «stemmer svært bra» eller «nokså bra» at siste opplæringstiltak bidro til at de mestrer jobben bedre. Svært mange, nærmere 70 prosent, sier også at tiltaket bidro til personlig utvikling. Halvparten gir uttrykk for at de hadde lært å utføre nye arbeidsoppgaver. Rundt en tredjedel har svart positivt på at siste opplæringstiltak bidro til større sikkerhet for å bevare jobben, og at det har bidratt til bedre samhold på jobben. Nær 30 prosent svarer at tiltaket bidro til bedre karrieremuligheter innen etaten og utenfor etaten. I og med at den enkelte i prinsippet kunne krysse positivt av på alle utsagnene, var det forbausende få som gir uttrykk for at siste opplæringstiltak hovedsakelig var en belønning. Bare ti prosent krysser av for at det «stemmer svært bra» eller «nokså bra» at siste tiltak ikke ga noe utbytte.

Hovedinntrykket er at opplæringstiltak har en positiv effekt, og at en stor overvekt mener det har vært viktig for arbeidsutførelsen. Dette stemmer også bra med hvordan ledelse og tillitsvalgte evaluerte opplæringstiltakene gjennom inter-

vjuene. Mer overraskende er det at så mange som 30 prosent mener at tiltakene har gitt bedre karrieremuligheter innenfor og utenfor etaten.

Det er ikke slik at de ansatte *enten* mener at opplæringstiltaket gir bedre karrieremuligheter innen etaten *eller* at opplæringstiltaket gir bedre karrieremuligheter utenfor etaten.

Tabell 5.1 Andeler som mener at siste opplæringstiltak bidro til bedre karrieremuligheter innen etaten og/eller utenfor etaten. Prosent. N=1407.

		Bedre karrieremuligheter utenfor etaten		
		Stemmer	Stemmer ikke	Sum
Bedre karriere- muligheter innen etaten	Stemmer	19	11	30
	Stemmer ikke	8	62	70
	Sum	27	73	100

Tabell 5.1 viser at omtrent halvparten av dem som krysser av for det ene, også krysser av for det andre. Ved å slå sammen de to karrierevariablene, finner vi at 38 prosent av dem som mottok opplæring mener at opplæringstiltaket var karrierefremmende, enten for både eksternt og intern karriere, eller for én av dem. Dette innebærer for det første at utvikling av det som kalles etatsspesifikk kompetanse er vanskelig å skille fra kompetanse som gir uttelling på det eksterne arbeidsmarkedet. For det andre tyder dette resultatet på at mange opplever at opplæringstiltaket de har deltatt på, er individuelt karrierefremmende.

Dette er noe overraskende etter informantintervjuene. Både personalsjefer og hovedtillitsvalgte gav uttrykk for at de trodde linjelederne var svært produksjonsorienterte, og at det var vanskelig å finne støtte til annet enn det som tilfredstilte de kortsiktige kompetansebehovene. En personalsjef sier det slik:

«Lederne presses fra flere hold. Det blir lite tid til å tenke langsiktig og å stimulere de ansatte til videreutvikling. Oppgavene skal løses og det skal produseres.»

Våre data kan kanskje tolkes i retning av at dette problemet er mindre enn det man antar på sentralt nivå. Det er snarere grunn til å tro at opplæringstiltak som begrunnes med behov i forhold til oppgaveløsningen, ofte også gir de ansatte utbytte i form av opplevd egenutvikling eller bedre karrieremuligheter.

Vi har også undersøkt om det er store forskjeller i de ansattes vurderinger innen de ulike etatene.

Alle etatene viser høyest andel positive svar på utsagnet om at opplæringstiltaket bidro til bedre mestring av jobben. Andelen varierte fra hele 86 prosent blant ansatte i Skatteetaten og blant Forsvarets militære personell, til betydelige 68 prosent i Sosial- og helsedepartementet.

Tabell 5.2 Hva slags utbytte hadde du av det siste opplæringstiltaket du deltok på? I ulike departementer (rangert etter gj.sn. tid til opplæring siste år). Prosent «stemmer svært bra» og «nokså bra». N = De som har deltatt i opplæring de siste 12 månedene = 1407.

	Mestrer jobben bedre	Lært nye arbeidsoppgaver	Personlig utvikling	Bedre samhold på jobben	Karrieremuligheter innen etat	Karrieremuligheter utenfor etat	Større sikkerhet for å beholde jobben
Forsvaret M	86	63	80	36	34	49	31
Skatteetaten	86	51	76	35	34	30	40
Trygdeetaten	81	47	60	35	27	16	32
Forsvaret S	78	57	66	29	34	38	58
Riksantikvaren	87	56	64	28	39	49	33
Univ. i Tromsø	71	43	67	20	32	39	21
Posten	80	60	73	62	39	29	55
Politiet	77	62	70	34	20	16	25
Sosial- og helsedep	68	35	48	16	16	16	15
Utlendingsdir.	78	34	74	38	32	26	31
Lagmannsrettene	76	36	60	20	13	9	10

Vi kan ikke se noen systematiske forskjeller mellom etatene når det gjelder hvordan de vurderer utbyttet av opplæringstiltak. Det er imidlertid verd å merke seg at det i Sosial- og helsedepartementet gjennomgående er færre som sier at de har hatt utbytte av det siste opplæringstiltaket. Dette kan tyde på at de tillegger etter- og videreutdanningstiltak noe mindre betydning enn det de andre gjør. Det kommer vi nærmere tilbake til i avsnitt 5.2.

På forhånd ville vi antatt at utbytte i forhold til karrieremuligheter innen etaten ble vurdert som viktigere i etater som har en etatsutdanning enn i de andre etatene. Når det ikke er slik, kan det henge sammen med at etatsutdanningene i mange av disse etatene er i forandring. Tradisjonelt har interne kurs og intern opplæring vært viktig for karriereutviklingen i disse etatene. Etter hvert som man har kvalifisert seg gjennom trinnene i etatsutdanningen, har mulighetene for en intern karriere og egenutvikling vært betydelige. Posten er et eksempel på dette. I denne etaten har det vært, og er fremdeles, i stor grad et internt arbeidsmarked. Tidligere hadde Posten en etatsutdanning i tre trinn. Når man hadde fullført ett trinn, het det at man hadde konkurranserett til å søke stillinger på neste nivå. En representant for den sentrale personalfunksjonen gir denne beskrivelsen av muligheten for egenutvikling:

«Ekstern utdanning har man brydd seg lite om. Man har kunnet gå helt til topps med etatsutdanning og erfaring fra Posten.»

Slik er det ikke lenger. Nå skal stillinger i stab utlyses eksternt, og det blir ikke lenger gitt saksbehandleropplæring. Den etatsutdanning de ansatte sitter med, viser seg å ha liten verdi utenfor Posten, og store personellgrupper opplever at mulighetene for egenutvikling er borte. Dette har, som vi allerede har vært inne på, ført til at Posten nå i økende grad forsøker å knytte etatsutdanningen til det offentlige utdanningssystemet og støtter ansatte som vil bruke fritiden til å videreutdanne seg. Dette ser begge organisasjonene i Posten positivt på. Man må ta større ansvar for egen utvikling. En av dem uttrykker seg på denne måten:

«Begrepet trygghet har endret seg. Tidligere var det nok for den enkelte å vite at jeg er ansatt i Posten til jeg er 70. Nå ligger trygghet i å vite at jeg har kompetanse. Det å skifte arbeidsgiver er ikke utrygt fordi tryggheten bærer jeg i meg.»

Noe av den samme utviklingen ser vi også i Trygdeetaten. Her har man også tradisjonelt basert seg på rekruttering i bunnen av organisasjonen. Etaten har tatt hånd om opplæring og sosialisert de nye inn i etatskulturen. Gjennom ulike stillinger i etaten har de ansatte skaffet seg erfaring og praksis fra trygdefeltet, men det har vist seg at dette ikke er lett konvertibel kunnskap. De siste årene har man i økende grad rekruttert jurister til en del stillinger som tidligere har vært naturlige avansementsstillinger. Representanter for ledelsen og de tillitsvalgte forteller at en del ansatte dermed føler at de står uten utviklingsmuligheter. De har verken muligheter på det interne eller det eksterne arbeidsmarkedet. Gjennom å gi sine ansatte et tilbud om høyskoleutdanning i trygdefag, har Trygdeetaten forsøkt å gjøre noe med denne situasjonen. Det kan derfor være et tankekors for etaten at våre data konkluderer med at ansatte med høyskolebakgrunn er overrepresentert blant dem som har deltatt på opplæringstiltak siste år.

Et annet interessant trekk i figur 5.1 er at større sikkerhet for å beholde jobben blir trukket fram som et viktig utbytte i Posten og i Forsvar sivil. Dette er de to virksomhetene i utvalget som har stått i en overtallighetssituasjon. I informantintervjuene med tillitsvalgte for det sivile personalet i Forsvaret legger de stor vekt på at arbeidet i forhold til overtallighet i Forsvaret har vært drevet svært seriøst.

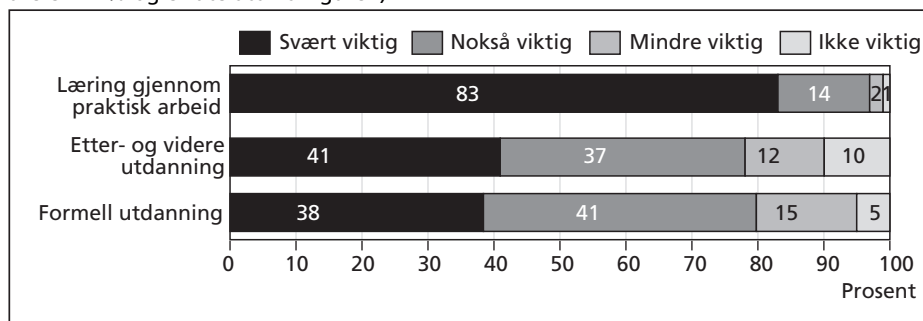
Bedre samhold på jobben blir framhevet av ansatte i Posten. Dette ble også trukket fram gjennom informantintervjuene i Posten. Både ledelse og tillitsvalgte i Posten beskrev en sterk etatskultur som de mente var vokst fram ved at ansatte i Posten både jobbet sammen og gikk på skole sammen. Korpsandsbygging kan være en viktig bieffekt av kompetanseutviklingstiltak som i utgangspunktet er begrunnet med å vise til faglige behov.

5.2 Læring gjennom praktisk arbeid eller skolering?

En annen måte å se på betydningen av etter- og videreutdanning, er å spørre om hvordan ulike kilder til læring har bidratt til at man gjør en god jobb. Så langt har vi vært mest opptatt av formaliserte opplæringstiltak. Tidligere studier har imidlertid konkludert med at den viktigste kompetanseutviklingen skjer som en del av de daglige arbeidsoppgavene (Larsen m.fl. 1997:117). Vi har derfor også stilt de ansatte spørsmålet om hva de vurderer som viktig for å gjøre en god jobb; formell utdanning, læring gjennom praktisk arbeid eller etter- og videreutdanning. Det er grunn til å presisere at respondentene her i prinsippet hadde mulighet for å krysse av for alle tre formene som svært viktig. Å sette dem opp mot hverandre er lite fruktbart. Arbeidstakerens formelle utdanning og annen etter- og videreutdanning vil etter alt å dømme ha innvirkning på den læring som skjer gjennom praktisk arbeid.

Figur 5.2 viser at både læring gjennom praktisk arbeid, etter- og videreutdanning og formell utdanning er viktig for jobbutførelsen. Så å si alle mener at læring gjennom praktisk arbeid, eller arbeidserfaring, er viktig for å gjøre en god jobb. Hele 83 prosent mener at dette er svært viktig. Men vi ser også at både etter- og videreutdanning, samt formell utdanning, oppleves som «svært» eller «nokså» viktig for å gjøre en god jobb av nesten 80 prosent av de ansatte.

Figur 5.2 Hvor viktig har disse kildene til læring vært for at du kan gjøre jobben din godt? Prosent. N= De som var til stede minst 6 av de siste 12 månedene =1898 (vet ikke utgjør mindre enn 1% og er utelatt fra figuren).²



Vi stilte også spørsmål om viktigheten av etatsutdanning for å gjøre en god jobb. Det har liten hensikt å se på betydningen av etatsutdanning for hele utvalget, men i tabell 5.3 viser vi andelene som oppgir at etatsutdanning er svært viktig for jobbutførelsen innen etatene som har, eller har hatt (Politiet), omfattende etatsutdanninger. Tabellen viser også hvordan ansatte i de ulike etatene vurderer henholdsvis jobberfaring, etter- og videreutdanning og formell utdanning for å gjøre en god jobb. Er det for eksempel slik at etatene der mange har høyere utdanning oftere verdsetter

² I presentasjonen av resultatene inkluderer vi også de som ikke har deltatt i opplæringstiltak.

Tabell 5.3 Andeler som mener henholdsvis læring i arbeidet, etter- og videreutdanning, samt formell utdanning har vært svært viktig for å gjøre en god jobb. Etatene er rangert etter mengden etter- og videreutdanning. N=1898.

	Læring i arbeidet	Etter- og videreutdanning	Formell utdanning	Etatsutdanning
Forsvaret M	80	52	26	52
Skatteetaten	86	51	35	50
Trygdeetaten	89	53	27	47
Forsvaret S	83	60	26	
Riksantikvaren	86	31	41	
Univ. i Tromsø	74	27	66	
Posten	84	39	12	39
Politiet	92	50	39	55
Sosial- og helsedep	81	18	49	
Utlendingsdir.	79	27	46	
Lagmannsrettene	75	32	70	

** =sig. 1%-nivå, * =sig. 5%-nivå, ' =sig.10%-nivå.

formell utdanning, mens etatene der færre har høyere utdanning oftere verdsetter læring i selve arbeidet?

Læring gjennom praktisk arbeid oppleves som svært viktig av majoriteten av de ansatte i alle etatene. Av de fire kildene til læring som er gjengitt i tabell 5.3, er det flest, uansett etat, som krysser av for at læring gjennom praktisk arbeid er «svært viktig» for å gjøre en god jobb. Andelene varierer fra hele 92 prosent blant de ansatte i Politiet, til anseelige 74 prosent blant ansatte ved Universitetet i Tromsø, der arbeidsoppgavene for mange er svært nær knyttet til den formelle utdanningen.

I etatene som har, eller har hatt, omfattende etatsutdanninger (Forsvaret M, Skatteetaten, Trygdeetaten, Posten og Politiet) vektlegges både etatsutdanning og etter- og videreutdanning oftere som svært viktig for å gjøre en god jobb enn formell utdanning. For etatene uten omfattende etatsutdanninger er bildet motsatt. I disse etatene (Universitetet i Tromsø, Riksantikvaren, Sosial- og helsedepartementet, Utlendingsdirektoratet og lagmannsrettene), der svært mange har høyere utdanning, vurderes formell utdanning oftere enn etter- og videreutdanning som svært viktig for å gjøre en god jobb. Vi kan også merke oss at det sivile personellet i Forsvaret er de som oftest vurderer etter- og videreutdanning som svært viktig for å gjøre en god jobb. Dette kan forstås som en følge av at denne gruppen både har lite etatsutdanning og lite høyere utdanning. Ser vi på andelene som vurderer etter- og videreutdanning som svært viktig for å gjøre en god jobb i forhold til rangeringen av etatene etter hvor mye etter- og videreutdanning de ansatte i gjennomsnitt har fått i løpet av ett år, er hovedinntrykket at ansatte i etater som satser mye på etter-

og videreutdanning, også oftere enn andre vurderer dette som svært viktig for å gjøre en god jobb.

Vi vet imidlertid at etter- og videreutdanning ikke fordeles jevnt ut over de ansatte, og i tabell 5.4 skal vi undersøke om de ansattes kjennetegn samvarierer med hva som oppleves som viktige kilder til læring for å gjøre en god jobb.

Det er ingen signifikant sammenheng mellom hvor mye tid den ansatte har brukt på etter- og videreutdanning de siste tolv månedene og om de vektlegger nytten av læring gjennom praktisk arbeid. Ifølge det foregående, skyldes dette sannsynligvis at de fleste ser betydningen av praktisk erfaring for å gjøre en god jobb. Tabell 5.4 viser likevel at de med etatsutdanning og de uten høyere utdanning oftere enn andre vektlegger praksis. Verken kjønn, alder eller det å inneha en lederstilling har betydning for hvordan den ansatte ser på læring gjennom praktisk arbeid.

Neste linje i tabellen viser at jo mer etter- og videreutdanning den ansatte har tatt i løpet av de siste tolv månedene, jo mer verdsettes etter- og videreutdanning som kilde for læring rettet mot egen jobbutførelse. Vi ser videre at de uten høyere utdanning oftere vektlegger betydningen av etter- og videreutdanning enn de med høyere utdanning, selv om de med høyere utdanning har mottatt mer etter- og videreutdanning enn andre. De som har minst ett års etatsutdanning, som kan forstås som videreutdanning, mener oftere enn andre at etter- og videreutdanning har vært en viktig kilde for læring knyttet til egen jobbutførelse.

Det er interessant å merke seg at eldre faktisk oftere enn yngre vektlegger betydningen av etter- og videreutdanning. Selv om eldre deltar mindre i opplærings tiltak, er de altså likevel mer positive til læringseffekten av tiltaket enn yngre. En mulig forklaring kan være at eldre er mer selektive og nytteorienterte når de velger å delta i opplæringstiltak.

Tabell 5.4 Signifikante sammenhenger mellom vurdering av ulike kilder til læring for å gjøre jobben sin godt og tid brukt på ulike opplæringstiltak, utdanning, kjønn, alder og stilling. Signifikante korrelasjonskoeffisienter. N=1897–2119.

	Tid til opp- læring	Har høyere utdanning = 1	Etats- utdanning minst ett år = 1	Kjønn mann = 1	Alder kontinuerlig	Leder = 1
Læring gjennom praktisk arbeid (0-3)		-.10**	.12**			
Etter- og videreutdanning	.07**	-.15**	.23**		.08**	
Formell utdanning		.41**	-.11**	.10**		.10**
Etatsutdanning	.07**	-.30**	.69**	.07**		.07**

** = sig. 1%-nivå, * = sig. 5%-nivå

Resultatene avspeiler også at de med høyere utdanning vektlegger betydningen av formell utdanning når de vurderer hva som er viktige kilder til læring for å gjøre en god jobb, mens de med etatsutdanning naturligvis vektlegger denne. Vi ser også at mannlige ansatte oftere enn kvinnelige ansatte vektlegger både formell utdanning og etatsutdanning.

I denne undersøkelsen har vi i flere sammenhenger gruppert og diskutert de ti virksomhetene i forhold til de ansattes utdanningsnivå. Her ser vi igjen at det er interessant. Arbeidstakere uten høyere utdanning vurderer oftere etter- og videreutdanning som viktig enn det arbeidstakere med høyere utdanning gjør. Dette gjenspeiler seg på etatsnivå ved at det er flere i de store statsetatene som svarer at etter- og videreutdanning er viktig enn det er i virksomhetene som hovedsakelig rekrutterer høyt utdannet personale. Dette er i samsvar med de inntrykk vi sitter igjen med etter intervjuene. I virksomhetene som rekrutterer høyt utdannet personale, la mange, både blant ledelse og tillitsvalgte, vekt på at kurs og seminarer ofte var av underordnet betydning i forhold til jobbinnhold. I departementet ble det fra ledelsens side påpekt at:

«Den viktigste formen for kompetanseutvikling i departementet kommer via de arbeidsoppgaver som medarbeiderne har.»

Dette ble videre understreket gjennom denne uttalelsen fra en av de tillitsvalgte:

«Her blir kampen om oppgavene viktigere enn kampen om kursene.»

Går vi tilbake til svarfordelingen i tabell 5.3, ser vi at det i Sosial- og helsedepartementet bare var 18 prosent som svarte at etter- og videreutdanning var viktig for å gjøre en god jobb, mot 81 prosent som mente at læring i arbeidet var viktig.

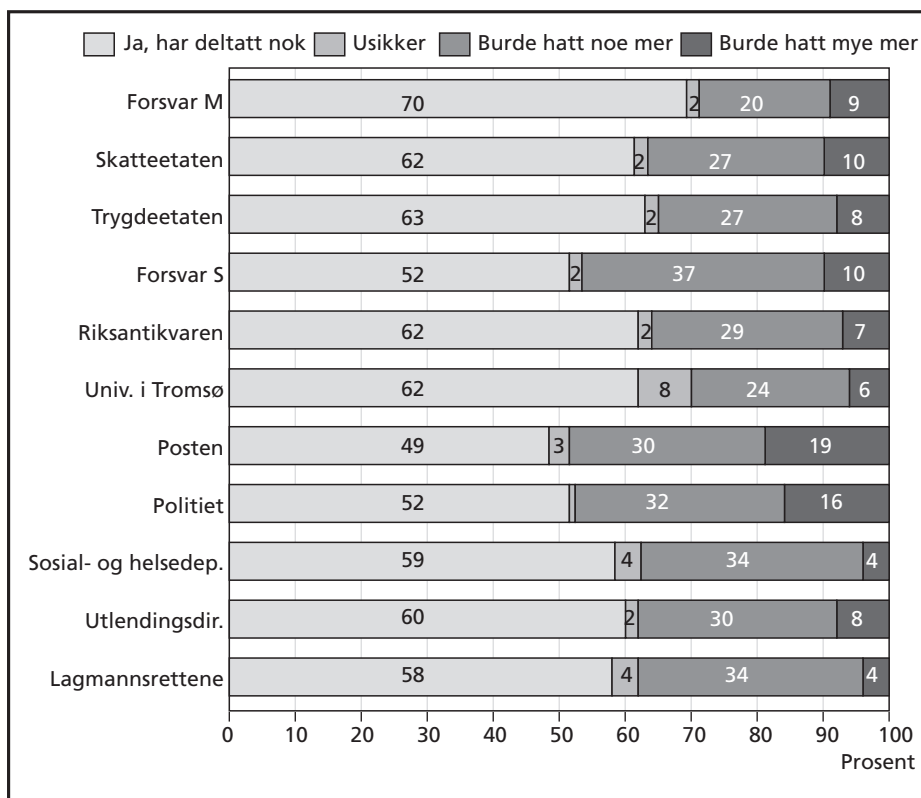
Man kan kanskje si at kompetanseutvikling kommer mer av seg selv i de virksomhetene som rekrutterer høyt utdannet personale. Som vi var inne på i kapittel 3, er det i disse virksomhetene ofte knyttet en betydelig egenutvikling til de ulike arbeidsoppgavene, både ved at arbeidsoppgavene i seg selv er utviklende og ved at deltakelse på kurs og konferanser kommer som en naturlig del av jobben. I virksomheter med et større innslag av rutinepregede arbeidsoppgaver og arbeidstakere i mindre selvstendige funksjoner, er det sannsynligvis viktigere å sette i gang formaliserte tiltak rundt kompetanseutvikling. Samtidig er det viktig å understreke at også i disse virksomhetene er det et stort flertall som ser læring gjennom arbeid som svært viktig for å gjøre en god jobb. Det ligger derfor også en utfordring i å systematisere og synliggjøre den læringen som skjer som en del av det daglige arbeidet.

5.3 Tilstrekkelig opplæring?

Ved siden av spørsmål knyttet til det kvalitative utbyttet av siste opplærings tiltak, har vi spurt om de ansatte mener at de har fått tilstrekkelig opplæring i løpet av de siste tolv månedene. Er det for eksempel slik at de uten høyere utdanning, som riktig nok ikke oftere enn andre får avslag på søknad om deltakelse, likevel oftere enn andre mener at de burde hatt mer opplæring i året som gikk? Før vi går inn på dette spørsmålet, skal vi se hvor fornøyde ansatte i ulike etater er med omfanget av den opplæringen de fikk.

Godt over halvparten av de ansatte mener de har fått nok etter- og videreutdanning i løpet av de siste tolv månedene. Mest fornøyde er Forsvarets militære personale, som i gjennomsnitt mottok mest opplæring, og minst fornøyde er ansatte i Posten og Politiet, der deltakelse som vi har sett i det foregående oftere enn for andre ansatte var initiert av arbeidsgivers ønsker. Her mener nesten annenhver

Figur 5.3 Er du fornøyd med omfanget av den etter- og videreutdanningen du har fått delta på i løpet av de siste 12 månedene? Prosent. N= De som var til stede minst 6 av de siste 12 månedene = 1898.



ansatt at de burde hatt mer opplæring. Også blant Forsvarets sivile personale er det mange som mener de burde hatt mer opplæring i året som gikk.

Ellers er det mest påfallende i figur 5.3 at andelen som er fornøyd, er ganske lik, uavhengig av hvor mye tid som er brukt på etter- og videreutdanning. Virksomheter som rekrutterer høyt utdannet personale brukte mindre tid på etter- og videreutdanning enn de store statsetatene, men det er like mange som svarer at de har fått tilstrekkelig med opplæring. Dette understreker sannsynligvis at formaliserte opplæringstiltak har mindre betydning for ansatte i disse virksomhetene.

Etter den foregående analysen er det også interessant å undersøke om ulike grupper av ansatte i ulik grad er fornøyde med omfanget av opplæring siste år (se vedlegg 4 tabell V3). Vi finner ikke uventet at de som har fått mest og de som overhodet har deltatt i opplæringsaktiviteter, er mest fornøyde med omfanget. Det er heller ikke særlig uventet at vi finner en sterk negativ sammenheng mellom det å ha fått avslag på søknad om å få delta i opplæringstiltak og fornøydhets. De som har søkt om deltakelse, men har fått avslag, er langt sjeldnere enn andre fornøyde med omfanget av opplæringen de fikk i løpet av de siste tolv månedene. Som tidligere vist har imidlertid de som har fått avslag på søknad om opplæring likevel samlet sett noe oftere deltatt i opplæringstiltak enn de som ikke har fått avslag. Dette illustrerer at tilfredshet er nært knyttet til forventninger, og at statlige virksomheter, når de skal utforme en strategi for kompetanseutvikling, bør passe seg vel for å skape forventninger som ikke kan innfris.

Når vi ser på etatene samlet, finner vi en sammenheng mellom utdanningsnivå og fornøydhets. De med høyere utdanning, som vi har sett mottar mer etter- og videreutdanning enn andre, og som oftere tar initiativ til å delta i opplæringstiltak, er noe mer fornøyde enn andre. Alder og fornøydhets viser samme tendens som tidligere: De eldre er mest fornøyde, selv om de altså deltar mindre i etter- og videreutdanningstiltak.

5.4 Konklusjoner

- Det å delta i opplæringstiltak har en positiv effekt. Nær 80 prosent av dem som har deltatt i etter- og videreutdanningstiltak, svarer at det har bidratt til at de mestrer jobben bedre. Sekstisju prosent svarer at det har bidratt til personlig utvikling. Bare ti prosent svarer at de ikke har hatt noe utbytte av det siste opplæringstiltaket. Relativt mange, 38 prosent, mener at opplæringstiltaket har vært individuelt karrierefremmende.

- Samlet tegner disse dataene et bilde av at opplæringsaktiviteten i staten tilfredsstiller ulike behov. Selv om de fleste oppgir at det siste opplæringstiltaket bidro til at de mestrer jobben bedre, er det samtidig mange som også oppgir at det bidro til personlig utvikling og bedre karrieremuligheter.
- Så å si alle, 97 prosent, mener at læring gjennom praktisk arbeid er svært eller nokså viktig for å gjøre en god jobb.
- Arbeidstakere uten høyere utdanning vurderer oftere etter- og videreutdanning som viktig. Det er en klar forskjell mellom virksomheter som tradisjonelt har basert seg på en etatsutdanning og virksomheter som har rekruttert høyt utdannet personell når det gjelder hvilken vekt som tillegges etter- og videreutdanning.
- I virksomheter som hovedsakelig rekrutterer høyt utdannet personale, er kompetanseutvikling i stor grad sammenfallende med jobbinnhold, og som det ble sagt av en tillitsvalgt: «her er kampen om oppgavene viktigere enn kampen om kursene».
- Godt over halvparten av de ansatte mener at de har fått nok opplæring. Andelen som er fornøyd i de ulike etatene, er ganske lik, uavhengig av hvor mye tid som er brukt på etter- og videreutdanning i etatene.
- Personer som har fått avslag er langt sjeldnere fornøyd med omfanget av opplæringen enn andre. Dette er ikke overraskende, men er viktig å ha i minne under utforming av en kompetanseutviklingsstrategi. En etter- og videreutdanningspolitikk må være realistisk, og ikke gi arbeidstakerne forventninger som er vanskelig å innfri.

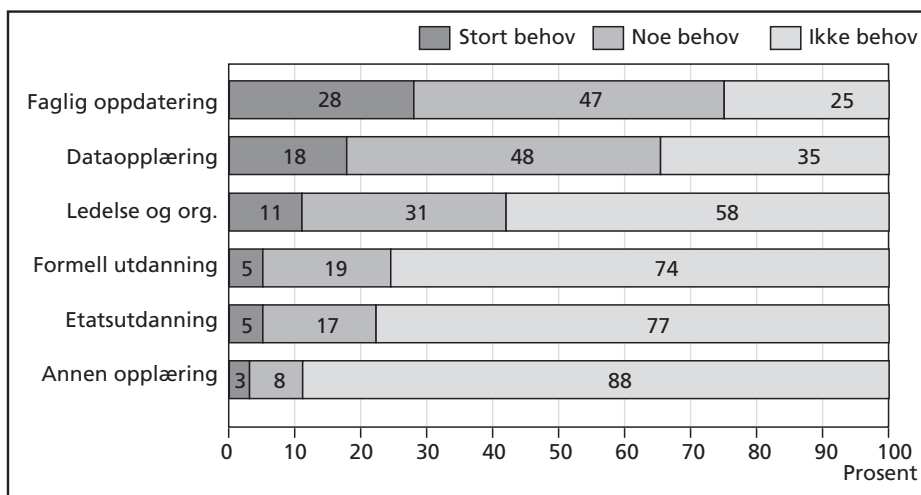
Kapittel 6 Behov for opplæring og hindringer for deltakelse

Mer enn 70 prosent av de ansatte i vårt utvalg hadde deltatt i etter- og videreutdanning i løpet av de siste tolv månedene. Som vi også har sett, var mellom 50 og 70 prosent av de ansatte i våre etater fornøyd med omfanget av den opplæringen de hadde fått de siste tolv månedene. I dette kapitlet skal vi se på de ansattes behov for ytterligere etter- og videreutdanning, hvordan de begrunner behovet og hvilke hindringer de ser for oppfyllelse av opplæringsbehovet.

Er det for eksempel slik at de som ikke har deltatt i etter- og videreutdanning de siste tolv månedene gir uttrykk for størst behov? Vi vet at de eldre mottar mindre etter- og videreutdanning enn de yngre, men at de likevel oftere er fornøyd med omfanget av den opplæringen de har mottatt. Gir eldre ansatte også i mindre grad uttrykk for at de har behov for etter- og videreutdanning? De som har høyere utdanning, mottar mer opplæring enn de som ikke har høyere utdanning. Er dette resultat av en urettferdig fordeling av opplæringsmidler, eller er det slik at de med høyere utdanning har arbeidsoppgaver som tilsier større behov for etter- og videreutdanning?

Vi har også sett at blant dem som hadde deltatt i opplæring, sa omtrent 80 prosent seg enig i at siste tiltaket de hadde deltatt på, hadde bidratt til at de mestrer

Figur 6.1 Har du per i dag behov for opplæring på følgende opplæringsfelt? Prosent. N = Fortsatt ansatt = 1998.



jobben bedre. Tidsmessig vet vi også at det nettopp var opplæring knyttet til «Faglig oppdatering på eget arbeidsfelt» det brukes flest timer på. Innledningsvis skal vi vise en oversikt over andeler i vårt utvalg som gir uttrykk for at de har behov for etter- og videreutdanning på ulike felter.

Flest, tre fjerdedeler, gir uttrykk for at de har stort eller noe behov for faglig oppdatering på eget arbeidsfelt. Dette feltet hadde også høyest prioritet i året som gikk i våre etater, både målt i gjennomsnittlig antall timer til opplæring og andeler som hadde mottatt opplæring. I året som gikk, hadde 49 prosent deltatt i opplæringstiltak knyttet til faglig oppdatering, mens 75 prosent altså mener de har behov for dette per i dag (diff. 26 prosent).

Det er også svært mange som gir uttrykk for at de har behov for dataopplæring. I året som gikk, var det rundt en tredjedel som mottok opplæring knyttet til dataopplæring, mens vi ser at rundt to tredjedeler gir uttrykk for at de har behov for opplæring i data (diff. 30 prosent). I året som gikk, oppgav elleve prosent i vårt utvalg at de hadde deltatt i opplæringstiltak knyttet til ledelse og organisasjon, mens 42 prosent mener de har stort eller noe behov for slik opplæring (diff. 31 prosent). Målt i gjennomsnittlig antall timer ble det brukt mye opplæringsmidler på formell utdanning de siste tolv månedene, men dette er gjerne omfattende tiltak som relativt få, seks prosent, hadde nytt godt av. Uttrykt behov for formell utdanning er høyere, 24 prosent av de ansatte oppgir at de har stort eller noe behov for mer formell utdanning (diff. 18 prosent). Det er også flere som gir uttrykk for at de har behov for etatsutdanning og «annen opplæring» enn andelene som mottok slik opplæring i året som gikk. Samlet ser vi at behovet for opplæring er høyere enn mottatt opplæring.

Er opplæringsbehovet spesielt stort i enkelte etater? I tabell 6.1 har vi laget en indeks over opplæringsbehovet, og vi viser også andelene i de ulike etatene som har gitt uttrykk for at de har et opplæringsbehov.

Så å si alle, mer enn 90 prosent, gir uttrykk for at de har behov for opplæring på minst ett av opplæringsfeltene nevnt i figur 6.1. Nesten halvparten, 45 prosent, svarer at de har stort behov for opplæring på minst ett av feltene. Størst opplæringsbehov finner vi blant ansatte i Politietaten og minst blant ansatte i lagmannsrettene. Samlet kan vi si at nesten alle ansatte, uansett etatsstilknytning, gir uttrykk for at de ønsker etter- og videreutdanning.

Men skiller enkelte etater seg ut ved at de har spesielt stort behov for opplæring på enkelte felt, og er det etater der forskjellen mellom mottatt opplæring og behovet for opplæring er svært stor?

Tabell 6.1 Opplæringsbehov i ulike etater per i dag og andeler som deltok i opplæringstiltak i løpet av de siste 12 månedene. Prosent og gjennomsnitt. Etatene rangert etter gjennomsnittlig totalt behov. N= De som var til stede de siste 12 månedene (første kolonne)/Fortsatt ansatt = 1910/1998.

	Andeler som fikk opplæring i løpet av siste 12 måneder	Andeler «stort behov» eller «noe behov» for opplæring på minst ett felt per i dag	Andeler «stort behov» for opplæring på minst ett felt	Index: Gj.sn. totalt uttrykt behov (0-18) per i dag*
Politiet	81	91	61	6,7
Trygdeetaten	81	95	50	6,2
Skatteetaten	80	96	51	5,8
Riksantikvaren	67	95	49	5,7
Forsvaret M	80	88	33	5,4
Utlendingsdir.	80	95	46	5,4
Posten	58	86	41	5,2
Forsvaret S	71	86	43	5,0
Univ. i Tromsø	63	92	42	4,9
Sosial- og helsedep.	82	91	36	4,8
Lagmannsrettene	74	90	42	4,8
Samlet	74	91	45	5,5

* De som har svart at de har «stort behov» for opplæring på et felt, får verdien 3, «noe behov» verdien 2, «usikker» verdien 1 og «ikke behov» verdien 0. Ved å summere den enkelte ansattes verdi-skår på de seks feltene, får vi en variabel som gir et samlet mål på den enkeltes opplæringsbehov som går fra 0 til 18.

For alle etatene, på alle feltene, er andelen ansatte som oppgir at de har behov for opplæring per i dag, høyere enn andelen ansatte som oppgir at de deltok i opplæringstiltak i året som gikk. Bortsett fra i Posten og blant Forsvarets sivile personell, er det flest som sier de har behov for faglig oppdatering på eget felt. I Posten og blant Forsvarets sivile personell er det flere som gir uttrykk for at de trenger dataopplæring enn faglig oppdatering.

Det er de ansatte i Skatteetaten som oftest gir uttrykk for behov for faglig oppdatering (90 prosent), det er ansatte hos Riksantikvaren som oftest gir uttrykk for at de har behov for dataopplæring (73 prosent), det er ansatte i Politiet som oftest gir uttrykk for at de har behov for opplæring i ledelse og organisasjon (59 prosent), og ansatte i Posten som oftest gir uttrykk for at de har behov for formell utdanning (31 prosent), og det er ansatte i Politiet som oftest gir uttrykk for at de har behov for etatsutdanning.

Tabell 6.2 Andeler i hver etat som mener de har stort behov eller noe behov for opplæring på ulike felter. Etatene rangert etter samlet behov for etter- og videreutdanning. I parentes andeler som har mottatt opplæring på feltet i løpet av de siste tolv månedene. Prosent. N= 1998. (Se også figurene v2 – v6 i vedlegg 4, der etatene er rangert etter opplæringsbehov på enkeltfelt).

	Faglig oppdatering	Dataopplæring	Ledelse og organisasjon	Formell utdanning	Etats-utdanning
Politiet	75 (45)	68 (62)	59 (13)	24 (4)	46 (5)
Trygdeetaten	82 (61)	71 (21)	41 (15)	26 (10)	38 (10)
Skatteetaten	90 (58)	57 (30)	39 (11)	25 (5)	30 (9)
Riksantikvaren	82 (52)	73 (22)	41 (10)	27 (5)	24 (7)
Forsvaret M	68 (50)	65 (40)	50 (20)	25 (12)	28 (8)
Utlendingsdir.	75 (51)	69 (49)	38 (10)	28 (6)	6 (3)
Posten	60 (39)	65 (19)	32 (9)	31 (5)	26 (6)
Forsvaret S	63 (42)	68 (43)	42 (12)	28 (4)	11 (4)
Univ. i Tromsø	71 (38)	67 (31)	40 (7)	22 (6)	3 (0)
Sosial- og helsedep.	73 (44)	56 (67)	53 (11)	16 (3)	8 (3)
Lagmannsrettene	84 (65)	68 (20)	22 (3)	9 (1)	9 (2)
Samlet	75 (49)	65 (35)	42 (11)	24 (6)	22 (6)

Ut av tabellen kan vi også lese hvilke etater og hvilke felt som viser de største forskjeller i fjorårets satsing og årets behov. Ansatte hos Riksantikvaren, Trygdeetaten, lagmannsrettene og Posten gir uttrykk for et langt større behov for dataopplæring enn satsingen på dataopplæring i året som gikk (prosentdifferanser 51 prosent, 50 prosent, 48 prosent og 46 prosent). Ansatte i Politietaten og i Sosial- og helsedepartementet gir langt større uttrykk for behov for opplæring i ledelse og organisasjon enn det de mottok siste året (prosentdifferanser 46 prosent og 42 prosent).

Fra intervjuundersøkelsen vet vi at det nylig var foretatt en omlegging og oppgradering av datasystemene hos Riksantikvaren. Ledelsen og de tillitsvalgte var klar over at det fantes et behov for dataopplæring. Dette kan kanskje ses som et generelt problem som vil gjelde mange virksomheter. Omlegging av sentrale arbeidsredskaper for de ansatte kan ha store virkninger for de ansattes arbeidssituasjon. I mange tilfeller krever slike endringer intensive kompetansetiltak. Ideelt sett bør omleggingen foregå parallelt med opplæringen av brukerne. Der det er mulig å foreta en gradvis omlegging av systemene, kan de ansatte fortløpende få tilbud om opplæring, uten at hele eller store deler av virksomheten må på kurs samtidig.

I Skatteetaten uttrykker de ansatte et stort behov for faglig oppdatering. I intervjuene i virksomheten ble det pekt på hvordan ytre forhold, som endringer i skatteloven, påvirket arbeidsoppgavene, og førte til et stort og vedvarende kompetansebehov. Enkelte offentlige tjenesteytende virksomheter vil være svært utsatt for

slike endringer i ytre forhold, som gjør kompetanseheving nødvendig. Vi kan også se dette som et generelt problem, og bruke Skatteetaten som eksempel på hvordan organisasjonsendringer, ved siden av opplæring, kan være svar på et kompetanseproblem.

Skatteetaten har tradisjonelt vært organisert i geografiske enheter med likningskontor i hver kommune. Disse likningskontorene har stort sett tatt seg av likningen til privatpersoner og virksomheter hjemmehørende i kommunen. Noen unntak fra dette finner vi i de tre sentralskattekontorene. Disse likner spesielle næringsområder eller skattytergrupper.¹

Den geografiske inndelingen gjør at de enkelte likningskontorene må ha en bred kompetanse for å kunne dekke mange felt innenfor kommunen. Store deler av kompetanseoppbyggingen i etaten har derfor vært organisert sentralt, med sikte på å dekke hele landet. Et svakt punkt ved en slik organisering er at små likningskontor blir sårbare for å miste kompetanse, for eksempel hvis en ansatt med spesialkompetanse på et felt slutter. En slik geografisk organisering krever også store ressurser til kompetanseheving når mange likningsfunksjonærer skal være oppdatert på et bredt felt.

For å styrke spisskompetansen på ulike felt, vurderer derfor Skatteetaten å reorganisere deler av virksomheten ut fra en tematisk organisering. Det vil si at de ulike likningskontorene kan spesialisere seg innenfor ett likningsfelt eller en likningsgruppe etter mønster fra sentralskattekontorene. Skattelikninger vil da kunne sendes ut av kommunen til det likningskontoret som har spesialkompetanse innenfor et særskilt felt. Dette vil gjøre det mulig å bygge opp spisskompetanse på mange felt, og rasjonalisere opplæringen av de ansatte. Likningskontorene vil i en slik organisasjonsmodell bli mindre sårbare dersom de mister ansatte med spesialkompetanse.

Dette eksempelet viser hvordan man gjennom å reorganisere den offentlige tjenesteytingen fra et geografisk organisasjonsprinsipp til et tematisk, kan endre betingelsene for virksomhetens kompetansepolitikk. Endringer i samfunnet har gjort at spisskompetanse innenfor særskilte likningsfelt i dag kanskje er viktigere enn lokalkunnskap og geografisk nærhet til brukere.

Ansatte i Politi- og lensmannsetaten og i Sosial- og helsedepartementet mener de har behov for lederopplæring. Dette er i overensstemmelse med de inntrykk vi har fra intervjuundersøkelsen. I Politi- og lensmannsetaten la tillitsvalgte stor vekt på at lederkompetansen måtte styrkes. En utdanning for politimestre og nestledere ble trukket fram som et eksempel på at opplæring var igangsatt, men informantene mente dette var utilstrekkelig.

¹ Oljeskattekontoret, Sentralskattekontoret for utenlandssaker og Sentralskattekontoret for storbedrifter.

Mens ansatte i Politietaten og i departementet savner lederopplæring, gir ansatte i lagmannsrettene uttrykk for at dette er et lavt prioritert behov. Dette kan ha sammenheng med at lagmannsrettens virksomhet i stor grad er organisert rundt profesjonsprinsipper. Dommerne har et selvstendig ansvar i sin yrkesutøvelse, og skal ha en uavhengig stilling i forhold sin overordnede. Lagmannsrettene skal også ha en uavhengig stilling i forhold til andre statsmyndigheter. Dette er særskilte forhold som kan ha betydning for hvordan ansatte i lagmannsrettene ser på kompetanseutvikling av ledere, og som må tas i betraktning når kompetansetiltak for ledere i etaten skal utformes.

6.1 Hvem gir størst uttrykk for behov for opplæring?

I dette avsnittet tar vi utgangspunkt i de ansattes behov for opplæring. Jo mer du lærer, jo mer vet du at du ikke kan. De som har deltatt i opplæringstiltak er sannsynligvis i tillegg enda mer utdanningsmotiverte enn andre. Vi vil derfor forvente at de som har mottatt opplæring også oftere enn andre gir uttrykk for et behov for ytterligere opplæring. Det mest interessante er å undersøke om alder og det å ha høyere utdanning gir seg utslag i de ansattes uttrykte opplæringsbehov.

Som forventet ser vi at det er en tydelig sammenheng mellom det å ha mottatt etter- og videreutdanning og å ønske mer etter- og videreutdanning. Vi ser også at mennene i større grad enn kvinnene etterspør dataopplæring og opplæring i ledelse og organisasjon. Det siste kan ha sammenheng med at andelen kvinnelige ledere er

Tabell 6.3 Sammenhenger mellom opplæringsbehov og mottatt opplæring i året som gikk, samt ansattes kjennetegn. Signifikante korrelasjonskoeffisienter. N=1912, 1998

Behov for	Fått opplæring=1	Samlet tid opplæring	Kjønn mann=1	Utdanningsnivå høy=1	Etatsutdanning min. 1 år	Alder	Leder	Heltid
Faglig oppdatering	.21**	.05*		.10**			-.05**	.06**
Dataopplæring	.10**		.06**			.08**		.07**
Ledelse og organisasjon	.13**		.13**	.11**	.05*	-.10**	.27**	.11**
Formell utdanning	.08**	.09**	-.05*			-.20**		
Etatsutdanning	.08**	.08**		-.11**	.19**	-.12**	-.05*	
Samlet behov (0-18) [†]	.21**	.05*	.05*		.10**	-.12**	.07**	.08**

[†] Se note til tabell 6.1

**=sig. 1%-nivå, *=sig. 5%-nivå

noe lavere enn andelen kvinnelige ansatte, i alle etatene. Kvinner og menn mottok omtrent like mye opplæring målt i timer i året som gikk. Mennene gir likevel uttrykk for litt større samlet behov for opplæring enn kvinnene, men forskjellen er relativt liten.

De som har høyere utdanning gir oftere enn andre uttrykk for at de ønsker faglig oppdatering og opplæring i ledelse og organisasjon, mens de uten høyere utdanning oftere gir uttrykk for at de har behov for etatsutdanning. Samlet er det ikke forskjeller i uttrykt behov for opplæring etter utdanningsnivå. Som tidligere vist mottok de med høyere utdanning i gjennomsnitt 133 timer opplæring i året som gikk, mot 69 timer blant dem uten høyere utdanning. Det er altså ikke slik at vi kan forklare ulik fordeling av etter- og videreutdanning blant dem med og dem uten høyere utdanning som resultat av ulikt behov sett fra den ansattes side.

Resultatene fra denne og andre undersøkelser tyder på at mye av opplæringsmidlene fordeles etter de ansattes egeninitiativ. Som vi tidligere har vist, var det en positiv sammenheng mellom det å ha høyere utdanning og å ta initiativ til å få delta i opplæringstiltak. I første omgang vil derfor en rimelig tolkning være at ulik deltakelse skyldes at de uten høyere utdanning sjeldnere tar initiativ til å delta i opplæringsvirksomhet. Imidlertid er det sannsynlig at mulighetsstrukturen legger føringer på den enkeltes egeninitiativ. Våre funn behøver altså ikke bety at de uten høyere utdanning oftere er initiativløse enn de med høyere utdanning. De kan ha færre reelle muligheter. Uansett: Uttrykt behov for etter- og videreutdanning er like høyt blant dem med og dem uten høyere utdanning.

Etter- og videreutdanning i året som gikk ble også skjevfordelt etter alder. I motsetning til når vi tok utgangspunkt i utdanningsnivå, tyder den foregående analysen på at skjevfordeling etter alder snarere skyldtes at eldre arbeidstakere er mer selektive når de velger å delta på opplæringstiltak enn yngre, enn at yngre ansatte blir prioritert. Tabell 6.3 støtter denne antakelsen. De eldre arbeidstakerne gir samlet mindre uttrykk for at de har behov for opplæring enn yngre arbeidstakere. Men mønsteret er ikke entydig for alle feltene. Eldre ansatte gir faktisk *oftere* enn yngre uttrykk for at de har behov for dataopplæring. Hvis vi går tilbake til deltakelse i opplæring i året som gikk, ser vi også at de eldre mottok signifikant mindre tid til opplæring på alle feltene, bortsett fra dataopplæring. Det var ingen forskjell etter alder i hvor mye dataopplæring de ansatte hadde mottatt.

Tabell 6.3 viser også at ledere gir langt større uttrykk enn andre for at de har behov for opplæring i ledelse og organisasjon. Vi har ovenfor pekt på at statens personalpolitikk i løpet 1980- og 1990-tallet har vært lagt om, og at lederansvar i større grad er blitt desentralisert. Dette har medført en endring og utvikling av lederrollen i staten. I en slik endringsfase er det ikke urimelig at ledere uttrykker behov for økt lederkompetanse. Behovet for bedre opplæring av ledere nevnes av flere av våre informanter i intervju.

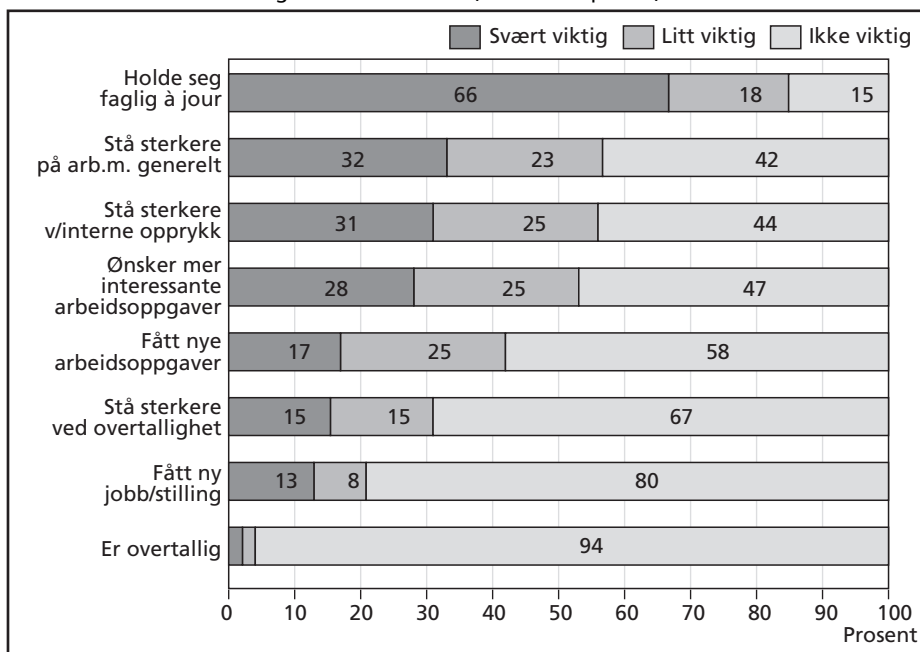
6.2 Motivasjon og grunner til å ta opplæring

Hvordan begrunner de ansatte sine opplæringsbehov? Ut fra det foregående, der vi har sett at 75 prosent oppgav at de hadde behov for faglig oppdatering, vil vi anta at mange vektlegger det å holde seg faglig à jour. Vi har også bedt de ansatte ta stilling til utsagn knyttet til omstilling, overtallighet og orientering mot karriere og arbeidsmarked. Utsagnene er ikke gjensidig utelukkende, slik at den enkelte ansatte kan krysse positivt av for flere utsagn.

De fleste motiveres til å ta etter- og videreutdanning fordi de ønsker å holde seg faglig à jour. Hele 84 prosent har svart positivt på dette utsagnet, og hele to tredjedeler mener at dette er en svært viktig begrunnelse for opplæring.

Vi vil minne om at de som er ansatt i løpet av siste år, ikke er med i utvalget. Variablene knyttet til omstilling, «har fått nye arbeidsoppgaver» og «fått ny jobb/stilling», ville antakelig slått sterkere ut dersom vi i utvalget hadde kunnet inkludere disse. Likevel ser vi at over 40 prosent begrunner sitt opplæringsbehov ut fra at de har fått nye arbeidsoppgaver. Enda flere, over halvparten av de ansatte, vil gjerne ta opplæring fordi de ønsker mer interessante arbeidsoppgaver. Dette kan tolkes

Figur 6.2 Hvordan begrunner de ansatte sine opplæringsbehov? Andeler som sier at ulike forhold har vært viktig for at man har behov for opplæringstiltak. Prosent. N= Fortsatt ansatt per i dag = 1998. De som har oppgitt at de ikke har behov for opplæring (sysmis), har her fått verdien «ikke viktig». Svært få usikre (0–1% ikke påført).



som at mange er positive til omstillinger dersom dette følges av opplæring som bidrar til mer interessante oppgaver.

Resultatene viser videre at mange ser på etter- og videreutdanning som et ledd i sin egen karriereutvikling. Med karriereutvikling tenker vi her både på ønsket om å stå sterkere ved interne opprykk, og på ønsket om å stå sterkere på arbeidsmarkedet generelt. Over halvparten av de ansatte begrunner behovet for opplæring gjennom at de ønsker å stå sterkere på arbeidsmarkedet generelt, og like mange ved at de vil stå sterkere ved interne opprykk. Målt med en korrelasjonskoeffisient finner vi en sterk sammenheng mellom de to karrierelaterte variablene (korr. = .51**). Til sammen 42 prosent begrunner opplæringsbehovet både ut fra at de ønsker å stå sterkere på arbeidsmarkedet og ved interne opprykk, 25 prosent begrunner opplæringsbehovet ved én av disse variablene. Når vi ser på disse variablene i sammenheng, finner vi altså at to tredjedeler av de ansatte har en karrierelatert begrunnelse for sitt opplæringsbehov.²

Fire prosent av de ansatte oppgir at de har behov for etter- og videreutdanning fordi de er overtallige. Langt flere, faktisk hele 30 prosent, ønsker å sikre seg mot å bli overtallig gjennom opplæringstiltak. Dette kan også ses som et mål på omstillingsvilje.

Samlet tyder resultatene på at de ansatte først og fremst ønsker opplæring fordi de ønsker faglig sikkerhet i jobben sin, mange ser på etter- og videreutdanning som ledd i egen karriereutvikling, og omstillingsviljen gjennom etter- og videreutdanning er stor.

I tabell 6.4 viser vi hvordan de ansatte i ulike etater begrunner sine opplæringsbehov. Vi tar kun utgangspunkt i de som har krysset av for at begrunnelsen er «svært viktig». Finner vi det samme mønsteret i alle etatene, eller er det enkelte etater som skiller seg ut?

I alle etatene er den vanligste begrunnelsen for opplæringsbehov ønsket om å holde seg faglig à jour. Det er viktig å føle at man mestrer jobben sin på en faglig forsvarlig måte. Ansatte hos Riksantikvaren utmerker seg ved at så mange som nesten halvparten (46 prosent) av de ansatte mener at det å stå sterkere på arbeidsmarkedet generelt, er «svært viktig» for deres opplæringsbehov. Ved siden av ansatte hos Riksantikvaren, er ansatte ved Universitetet i Tromsø og ansatte i Sosial- og helsedepartementet langt oftere opptatt av å stå sterkere på arbeidsmarkedet generelt enn å stå sterkere ved interne opprykk (prosentdifferanser 17 prosent, 13 prosent og 10 prosent). Motsatt er ansatte i Politietaten oftere opptatt av å stå sterkere ved interne opprykk (prosentdifferanse 12 prosent). De ansatte i de resterende etatene vektlegger ekstern og intern karriere omtrent like ofte.

² Vi minner om resultatet fra kapittel 5, der det framgikk at 38 prosent mente at siste opplæringstiltak hadde bidratt til at de står sterkere ved interne opprykk og/eller at de står sterkere på arbeidsmarkedet generelt.

Tabell 6.4a Hvordan begrunner de ansatte sine opplæringsbehov? Andeler som sier at ulike forhold har vært «svært viktig» for at man har behov for opplæringstiltak etter etatstilknøytning. (N=172, 295, 288, 59, 114, 109, 275, 141, 278, 171, 96). Etatene rangert etter gj.sn. totalt uttrykt behov.

	Holde seg faglig à jour	Stå sterkere på arbeidsmarkedet generelt	Stå sterkere ved interne opprykk	Ønsker mer interessante arbeidsoppgaver
Politiet	70	22	34	30
Trygdeetaten	68	29	34	27
Skatteetaten	77	37	39	35
Riksantikvaren	71	46	29	39
Forsvaret M	63	34	35	33
Utlendingsdir.	71	38	31	32
Posten	55	41	39	37
Forsvaret S	60	28	30	26
Univ. i Tromsø	67	35	22	20
Sosial- og helsedep.	61	29	19	19
Lagmannsrettene	69	12	9	8

Tabell 6.4b Hvordan begrunner de ansatte sine opplæringsbehov? Andeler som sier at ulike forhold har vært «svært viktig» for at man har behov for opplæringstiltak etter etatstilknøytning. (N= 1998) Etatene rangert etter gj.sn. totalt uttrykt behov.

	Fått nye arbeidsoppgaver	Stå sterkere ved overtallighet	Fått ny jobb/stilling	Er overtallig
Politiet	18	4	19	1
Trygdeetaten	25	13	13	1
Skatteetaten	24	24	11	4
Riksantikvaren	14	10	14	2
Forsvaret M	6	15	15	3
Utlendingsdir.	17	13	9	1
Posten	15	31	17	7
Forsvaret S	17	25	9	5
Univ. i Tromsø	14	7	9	1
Sosial- og helsedep.	15	0	11	0
Lagmannsrettene	4	0	10	0

Figur 6.2 og tabell 6.4a og b viser hvordan ansatte begrunner sitt behov for opplæring. Vi ser at det å begrunne opplæringsbehov med ønsker om å stå sterkere på arbeidsmarkedet internt og eksternt, er vanligere i noen virksomheter enn i andre. Ansatte i Posten utmerker seg ved hyppigst å krysse av for at det å stå sterkere på

arbeidsmarkedet generelt eller å stå sterkere ved interne opprykk, er svært viktig, mens ansatte i lagmannsrettene i minst grad begrunner opplæringsbehovet sitt på den måten. Dette indikerer at betydningen av etter- og videreutdanning som ledd i egen karriereutvikling kan bli vurdert forskjellig i de ulike virksomhetene. Dette kan henge sammen med trekk ved virksomhetens oppgaver og organisering, eller med kjennetegn ved de ansatte, som for eksempel alder, utdanning og så videre. Ulike grupper arbeidstakere i de ulike virksomhetene kan i forskjellig grad vektlegge etter- og videreutdanning som viktig i karrieresammenheng. Her kan det også ha betydning hvorvidt de ansatte føler de har en sikker arbeidsplass. Når ansatte oppgir det å stå sterkere på arbeidsmarkedet internt og eksternt som en begrunnelse for behovet for opplæring, kan det like mye gjenspeile en frykt for at egen stilling er usikker, som et egentlig ønske om en annen stilling. Dette vil trolig være mer relevant i noen etater enn i andre.

Dersom vi ser på andelene som mener det er svært viktig med opplæring fordi de har fått nye arbeidsoppgaver som en indikasjon på omstillingsprosesser i etaten, er det Trygdeetaten og Skatteetaten som har hatt størst omlegging av arbeidsoppgavene.

Flest ansatte som definerer seg som overtallige finner vi i Posten og blant Forsvarets sivile personell. Disse etatene, sammen med Skatteetaten, begrunner også oftere enn andre sitt behov for opplæring med at de vil stå sterkere ved overtallighet. I Posten mener nesten én av tre (31 prosent) at dette er «svært viktig» for deres opplæringsbehov.

Tabell 6.5 Hvordan begrunner de ansatte sine opplæringsbehov? Sammenhenger mellom begrunnelser og mottatt opplæring i året som gikk, samt ansattes kjennetegn. Signifikante korrelasjonskoeffisienter. N=1912, 1998.

Begrunnelser (0-3): [†]	Fått opplæring =1	Samlet tid opplæring	Kjønn mann =1	Utdan- ningsnivå høy =1	Etatsut- danning min. 1 år	Alder	Leder	Heltid
Holde seg faglig à jour	.27**	.06*		.10**	.09**			.08**
Stå sterkere på arbeidsmarkedet	.12**	.09**	-.07**	.10**	-.08**	-.42**	-.10**	
Stå sterkere ved interne opprykk	.14**	.08**	-.09**	-.07**	.09**	-.26**	-.11**	
Ønsker mer interessante arbeidsoppgaver	.17**	.10**			.05*	-.29**	-.10**	
Fått nye arbeidsoppgaver	.07**			-.05*	.07**			
Stå sterkere ved overtallighet	.05*		-.10**	-.21**	.07**	-.13**	-.07**	-.08**
Fått ny jobb/stilling	.08**	.09**				-.15**		
Er overtallig				-.14**			-.05*	-.09**

[†] Se note til tabell 6.1

**=sig. 1%-nivå, *=sig. 5%-nivå

Begrunnelser for opplæringsbehov kan ha sammenheng med individuelle kjennetegn som alder, utdanningsnivå og stillingstype. I tabell 6.5 viser vi hvordan begrunnelsene varierer uavhengig av etatstilknytning:

De to første kolonnene er uttrykk for at de som har hatt opplæring i året som gikk, begrunner sitt opplæringsbehov sterkere enn andre. I det følgende vil vi kommentere hvilke grupper av ansatte som er overrepresentert i måten de begrunner sitt opplæringsbehov.

Det er særlig de som har høyere utdanning og etatsutdanning som begrunner sitt opplæringsbehov med at de vil holde seg faglig à jour. Heltidsansatte er også mer opptatt av å holde seg faglig à jour enn deltidsansatte. Som tidligere vist gav heltidsansatte også større uttrykk for at de hadde behov for opplæring. Å være svakere knyttet til arbeidsmarkedet gjennom deltidsstillinger, gir seg altså også utslag på opplæringsiden.

De to karrierevariablene viser at kvinner i større grad enn menn begrunner sitt opplæringsbehov ut fra ønsket om å stå sterkere på arbeidsmarkedet generelt og å stå sterkere ved interne opprykk. Med andre ord tyder dette på at kvinner i større grad enn menn ser på opplæring som et virkemiddel for å styrke sin posisjon i konkurransen om andre stillinger. På tross av at dette er noe på siden av denne undersøkelsens siktemål, vil vi derfor forfølge dette i neste avsnitt.

Resultatene knyttet til utdanning er som forventet: De med høyere utdanning begrunner oftere enn de uten høyere utdanning at de vil stå sterkere på arbeidsmarkedet generelt, mens de med etatsutdanning, som er rettet mot etatens kompetansebehov, oftere begrunner sitt opplæringsbehov med at de ønsker å stå sterkere ved interne opprykk.

Det er også som forventet at eldre arbeidstakere er langt mindre opptatt av å ta etter- og videreutdanning for å bedre sine karrieremuligheter. Karriere er viktigere for en som er «ung og lovende», enn for en som har befunnet seg på karrierestigen en stund. Dette viser seg også ved at ledere er mindre opptatt av karriere når de begrunner sitt opplæringsbehov.

Til slutt vil vi kommentere forskjeller knyttet til overtallighet. Resultatene tyder på at kvinner oftere enn menn er bekymret for at de skal bli overtallige, underordnede mer enn overordnede, deltidsansatte mer enn heltidsansatte, og størst utslag finner vi etter utdanningsnivå: Det er særlig de uten høyere utdanning som begrunner sitt opplæringsbehov ut fra at de ønsker å stå sterkere ved overtallighet.

6.3 Kvinner søker karriere gjennom opplæring

Resultatene i tabell 6.5 innebærer at kvinner oftere enn menn begrunner sitt behov for opplæring ut fra at de ønsker å stå sterkere både på arbeidsmarkedet generelt og ved interne opprykk. Dette kan tyde på at kvinner i større grad ser på etter- og videreutdanning som ledd i egen karriereutvikling.

I den følgende analysen har vi laget en indeks på karrieremotivert opplæringsbehov ved å summere de to karriererelaterte variablene.³ Sammenhengen mellom kjønn og karrieremotivert opplæring øker da noe (korr. -.09**). Vi ser av tabell 6.6 hva dette innebærer prosentvis.

Tabellen viser at 36 prosent av kvinnene, mot 28 prosent av mennene, har et stort karrieremotivert opplæringsbehov ut fra vår indeks. Dette funnet blir støttet når vi foretar en regresjonsanalyse. Kvinnene i vårt utvalg ser i større grad enn menn på etter- og videreutdanning som et ledd i egen karriereutvikling også når vi kontrollerer for stilling, utdanning, alder og etatstilknytning (se tabell v1, vedlegg 4). Hvordan kan dette forklares?

En tolkning kan være at kvinner i staten er mer karriereorienterte enn menn. Kanskje er staten en mer naturlig arbeidsplass for karriereorienterte kvinner enn for karriereorienterte menn? Tidligere studier tyder på at menn er mer opptatt av høye inntekter enn kvinner (f.eks. Berg 1988, Berg 1998, Mjelde 1999). Dersom karriereorienterte menn i større grad enn kvinner bruker inntektsnivå som et karrieremål, vil forskjeller i lønnsnivå mellom offentlig og privat sektor bidra til at karriereorienterte menn oftere enn karriereorienterte kvinner forlater staten som arbeidsgiver, eller sjeldnere begynner i staten. I tillegg vet vi at staten har satset på likestilling. Teigen og Wiers-Jensen (1996) har sett på ansettelsesprosesser i tre statlige virksomheter. De finner at kvinnelige søkere har større sannsynlighet for å bli ansatt enn mannlige søkere. Bakken og Andersen (1995) finner at kvinner har bedre opprykksmuligheter enn menn, og Kjeldstad og Lyngstad (1993) viser at andelen

Tabell 6.6 Karrieremotivert opplæringsbehov (0–6) blant kvinner og menn i Staten. Prosent. N= De som fortsatt er ansatt =1998.

	Kvinner	Menn
Stort karrieremotivert opplæringsbehov (5-6)	36	28
Middels (2-4)	37	37
Lite karrieremotivert opplæringsbehov (0-1)	28	35
Sum	101	100

³ Dersom vi slår sammen de to karriererelaterte variablene (stå sterkere på arbeidsmarkedet, stå sterkere ved interne opprykk), får vi en indeks som går fra 0–6. Vi kategoriserer de som har verdien 0–1 til å ha et lite karrieremotivert opplæringsbehov, 5–6 som å ha et stort karrieremotivert opplæringsbehov.

kvinner i lederstillinger er høyere i offentlig enn i privat sektor.⁴ Det kan rett og slett være slik at kvinner i staten blir mer karriereorienterte enn menn fordi de faktisk har bedre karrieremuligheter. Det har imidlertid ikke vært påvist særlig bruk av for eksempel kjønnskvoltering (Teigen og Steen Jensen 1995). Forskning på feltet kan altså tyde på at kvinners mulighetsstruktur (Moss Kanter 1977) i staten er bedre enn i privat sektor, og at dette kan bidra til at karriereorienterte kvinner trekkes til staten som arbeidsgiver.

Det kan imidlertid være andre kjennetegn ved kvinner og deres arbeids-situasjon som gjør at de oftere begrunner sitt opplæringsbehov med ønsker om andre stillinger. Vi har for eksempel sett at ansatte i virksomheter som i perioder har hatt et nedbemanningsbehov, som Posten, Skatteetaten og Forsvarets virksomhet for sivilt ansatte, oftere enn andre, alt annet likt, begrunner sitt opplæringsbehov med å vise til ønske om å stå sterkere på arbeidsmarkedet. Dette kan skyldes frykt for overtal-lighet. Det er mulig at kvinner i større grad enn menn har stillinger som er utsatt for rasjonalisering. Resultatet kan være at kvinner dermed oftere enn menn ser på opplæring som et ledd i å sikre en yrkeskarriere og unngå arbeidsledighet.

En tredje forklaring kan være at kvinner i større grad enn menn opplever formell opplæring som et virkemiddel i en karrierebygging. Kvinner ser kanskje i større grad enn menn på etter- og videreutdanning som en naturlig vei mot nye jobber både internt i virksomheten og på det eksterne arbeidsmarkedet. Kanskje er det slik at kvinner søker karriere gjennom utdanning, mens menn benytter andre strategier når de ønsker å gjøre karriere.

6.4 Hindringer for deltakelse i opplæring

Den foregående analysen tyder på at det er lite i veien med opplæringsmotivasjo-nen til ansatte i staten. Nesten alle gir uttrykk for at de har behov for opplæring, og majoriteten begrunner dette helt eller delvis med at de ønsker å holde seg faglig à jour. At motivasjonen er til stede, garanterer imidlertid ikke for deltakelse. Hva opplever de ansatte som de største hindringene for å delta i etter- og videreutdan-ningstiltak? Er det *individuelle* faktorer som familieforpliktelser eller engstelse for ikke å klare det som hindrer de ansatte i å dekke sitt eget følte opplæringsbehov? Eller hindres de av *institusjonelle* faktorer som regelverket, stort arbeidspress eller negative overordnede?

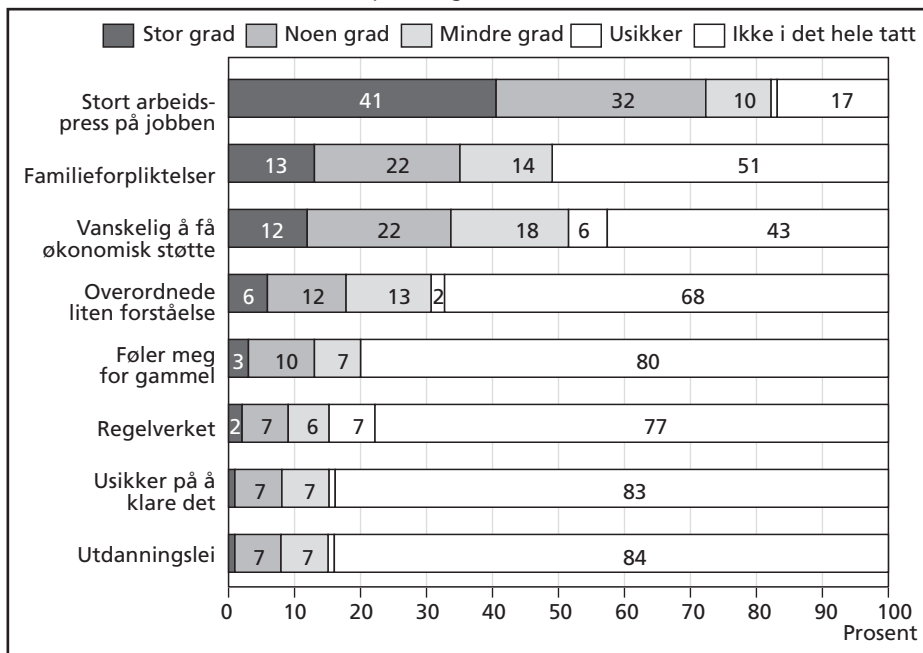
⁴Raaum (1996) påpeker at også den totale kvinneandelen er høyere i offentlig sektor enn i privat sektor, og at dette forklarer høyere andel kvinnelige ledere i kommunene, og kanskje også i staten. Sannsynligheten for opprykk etter kjønn blir dermed tilnærmet lik i offentlig og privat sektor, men majoriteten av kvinnene benytter likevel karriereveiene i stat og kommune.

Av de utsagnene respondentene tok stilling til, var fire knyttet til institusjonelle faktorer og fire knyttet til individuelle faktorer. Det var flest som mente at stort arbeidspress i jobben er det som hindrer deltakelse i opplæringstiltak. Faktisk var det så mange som 73 prosent som svarte at stort arbeidspress, i stor eller i noen grad, vanskeliggjorde deltakelse. Indirekte må dette bety at svært mange statsansatte opplever arbeidspress. På de andre institusjonelle variablene var det en tredjedel som mente det i stor eller noen grad var vanskelig å få økonomisk støtte til opplæringstiltak, 18 prosent gav uttrykk for at overordnede hadde liten forståelse for deres opplæringsbehov og bare ni prosent mente at regelverket i stor eller i noen grad vanskeliggjorde det å ta etter- og videreutdanning.

Av de individuelle faktorene var det familieforpliktelser som i størst grad oppleves som hindringer for deltakelse. Omtrent en tredjedel av de ansatte mente familieforpliktelser vanskeliggjorde deltakelse. Bare 13 prosent føler seg for gammel, og enda færre, bare åtte prosent, oppgir at de er utdanningsleie eller er usikre på å klare det.

Som vi tidligere har vist varierer både mengden opplæring og uttrykt behov for opplæring i etatene som er med i denne undersøkelsen. I tabell 6.8 vil vi derfor undersøke om enkelte etater skiller seg ut ved at de ansatte her i større grad enn andre opplever spesielle hindringer.

Figur 6.3 Hindringer. Andeler som sier at ulike forhold vanskeliggjør det å delta i opplæringstiltak. Prosent. N= De som er ansatt per i dag = 1998.



Tabell 6.8a Hindringer. Andeler som sier at ulike forhold vanskeliggjør det å delta i opplæringstiltak i «stor grad» eller i «noen grad» i ulike etater. Etatene rangert etter gj.sn. totalt uttrykt behov. N= De som fortsatt er ansatt = 1998.

	Stort arbeidspress	Familieforpliktelser	Vanskelig å få økonomisk støtte	Overordnede liten forståelse
Politiet	68	42	46	31
Trygdeetaten	82	32	29	14
Skatteetaten	62	38	31	15
Riksantikvaren	80	36	48	25
Forsvaret M	77	49	23	12
Utlendingsdir.	87	37	35	23
Posten	62	40	40	24
Forsvaret S	62	33	23	26
Univ. i Tromsø	71	32	38	15
Sosial- og helsedep.	88	30	45	15
Lagmannsrettene	76	20	28	7

Tabell 6.8b Hindringer. Andeler som sier at ulike forhold vanskeliggjør det å delta i opplæringstiltak i «stor grad» eller i «noen grad» i ulike etater. Etatene rangert etter gj.sn. totalt uttrykt behov. N= De som fortsatt er ansatt = 1998

	Føler meg for gammel	Regelverket	Usikker på å klare det	Utdanningslei
Politiet	12	12	5	6
Trygdeetaten	15	7	11	8
Skatteetaten	17	11	12	11
Riksantikvaren	9	7	2	7
Forsvaret M	8	11	3	7
Utlendingsdir.	6	10	2	6
Posten	20	13	19	14
Forsvaret S	24	13	14	9
Univ. i Tromsø	6	5	4	5
Sosial- og helsedep.	6	8	3	2
Lagmannsrettene	12	3	1	2

I alle etatene er det stort arbeidspress i jobben som oppleves som den største hindringen for å delta i etter- og videreutdanningstiltak. Særlig gjelder dette i Sosial- og helsedepartementet og i Utlendingsdirektoratet. Det er ansatte i Politiet og hos Riksantikvaren som oftest mener det er vanskelig å få økonomisk støtte til opplæringstiltak og at overordnede har liten forståelse for deres opplæringsbehov. Nesten halvparten av de ansatte i disse etatene mener det er vanskelig å få økonomisk støtte

til opplæring, og i overkant av en fjerdedel mener overordnede har liten forståelse for deres opplæringsbehov. Men også i disse etatene er det relativt få som mener at det er regelverket som hindrer dem.

At ansatte hos Riksantikvaren oppgir at det er vanskelig å få økonomisk støtte til opplæringstiltak, stemmer ikke med det inntrykk vi har fått gjennom intervjuer med ledelse og tillitsvalgte i etaten. Personalledelsen mener det stort sett er lett å få anledning til å gå på mindre kurs:

«Vi har i stor grad imøtekommet behov økonomisk sett.»

Dette støttes i hovedsak av uttalelsene fra tillitsvalgte. Vårt datamateriale viser at ansatte hos Riksantikvaren er blant de grupper som sjeldnere får avslag på sin søknad om å få delta i opplæring. Denne virksomheten var også blant de virksomhetene der flest ansatte mente overordnede var opptatt av deres opplæringsbehov. At de ansatte samtidig gir uttrykk for at opplæringsbehovet hindres ved at overordnede har liten forståelse for deres opplæringsbehov, er derfor litt underlig. Kanskje kan disse motstridende funnene skyldes at de ansatte ønsker opplæring som virksomheten ikke ønsker å tilby eller ikke gir støtte til. Det kan for eksempel være mer akademisk rettet utdanning som ikke er direkte relevant for de oppgaver de ansatte har i virksomheten.

I alle etatene er det familieforpliktelser som er den viktigste individuelle faktoren som hindrer deltakelse i opplæringsaktiviteter. Det er militært ansatte i Forsvaret og ansatte i Politiet som i størst grad gir uttrykk for at familieforpliktelser vanskeliggjør deltakelse. Dette er etatene som har størst overvekt av mannlige ansatte (i vårt utvalg henholdsvis 98 og 71 prosent).

Mange ansatte i Politiet og Forsvaret har arbeidstidsordninger som for eksempel turnus og øvelser, som i noen grad gjør at de i perioder må være borte fra hjemmet. Dette kan være en grunn til at de i større grad enn i andre virksomheter mener at familieforpliktelser er et hinder for å delta i opplæring som kanskje også medfører fravær fra hjemmet.

I tillegg vet vi at ansatte i disse etatene også er yngst, og dermed oftest har hjemmeboende barn. Blant Forsvarets militære personell er 62 prosent under 40 år, og i Politiet er 50 prosent under 40 år. Til sammenlikning er bare 13 prosent av de ansatte i lagmannsrettene under 40 år.

Det er ikke ansatte i lagmannsrettene, men sivilt ansatte i Forsvaret og ansatte i Posten som oftest føler seg for gamle til å delta på opplæringstiltak. Dette kan tyde på at det ikke bare er alder som får betydning for om en føler seg for gammel til å delta. Ganske riktig finner vi i en multivariat analyse at ved siden av alder ($-.40^{**}$) har det å ha høyere utdanning effekt ($-.15^{**}$) på om den ansatte føler seg for gammel til å delta på opplæringstiltak. Det vil si at de som har høyere utdanning, sjeldnere oppgir at de føler seg for gamle til å ta opplæring. Dette skyldes neppe

at det å ta høyere utdanning virker foryngende, men snarere at disse har en annen erfaring og et annet forhold til utdanning og opplæring, og at det heller ikke er fullt så lenge siden de var i en utdanningssituasjon.

Sivilt ansatte i Forsvaret og ansatte i Posten svarer også oftere enn andre at en hindring for deltakelse i opplæringstiltak er at de er usikre på å klare det. Det er også svært få i vårt utvalg som oppgir at de er utdanningsleie.

I alle etatene som inngår i vårt utvalg er det svært få ansatte (fra tre til 13 prosent) som oppgir at det er regelverket som hindrer deltakelse i opplæringstiltak. Dette stemmer godt med det inntrykket vi har fått etter intervjuundersøkelsen. Verken ledelse eller tillitsvalgte i virksomhetene kunne i særlig grad peke på regler som var til hinder for å gi ansatte et tilbud om etter- og videreutdanning. Regelverket som gjelder på individnivå i staten, ser dermed ut til å fungere tilfredsstillende som et rammeverk.

Oppsummeringsvis kan vi si at det er arbeidspress og familieforpliktelser som i størst grad vanskeliggjør deltakelse i opplæringstiltak i alle etatene. Regelverket som er knyttet til opplæring ser i svært liten grad ut til å hindre opplæringsaktivitet.

I og med at vi ikke fant forskjeller i samlet opplæringsbehov etter utdanningsnivå, mens de uten høyere utdanning mottok signifikant mindre opplæring i løpet av de siste tolv månedene, er vi naturligvis også interessert i om de uten høyere utdanning opplever andre og større hindringer enn de med høyere utdanning. Vi vil også undersøke om det er forskjell på kvinner og menn når det gjelder andelen som

Tabell 6.9 Hindringer som vanskeliggjør det å delta i opplæringstiltak for ulike grupper av ansatte. Signifikante korrelasjonskoeffisienter. N=1912, 1998

Hindringer(0-4)	Fått opplæring =1	Samlet tid opplæring	Kjønn mann =1	Utdanningsnivå høy =1	Etatsutdanning min. 1 år	Alder	Leder	Heltid
Stort arbeidspress	.10**			.21**			.11**	.11**
Familieforpliktelser		.05*		.04*	.06*	-.29**		-.09**
Vanskelig å få økonomisk støtte				.08**	-.05*	-.19**	-.07**	
Overordnede liten forståelse for opplæringsbehov			.05*			-.13**	-.07**	
Føler meg for gammel	-.08**	-.06**		-.19**		.43**		
Regelverket hindrer at mitt opplæringsbehov dekkes				-.05*		-.05*		
Usikker på å klare det	-.05*		-.07**	-.21**		.09**	-.06*	-.05*
Utdanningslei			-.14**				-.09**	

**=sig. 1%-nivå, *=sig. 5%-nivå

oppgir at egen usikkerhet hindrer deltakelse i opplæringsvirksomhet. I tabell 6.9 vil vi undersøke om det er sammenhenger mellom de ansattes kjennetegn og hvilke hindringer knyttet til deltakelse i opplæringstiltak de vektlegger.

De uten høyere utdanning mener oftere enn andre at det å delta i opplæringsaktiviteter vanskelig gjøres av at de føler seg usikre på om de vil klare det, og at de føler seg for gamle. Det å føle seg for gammel til å delta, henger, som vi var inne på, ikke bare sammen med alder, men også hvor lenge det er siden man var under utdanning.⁵ Tidligere i analysen har vi også sett at de uten høyere utdanning sjeldnere tok initiativ til å delta i opplæringstiltak. Med andre ord kan dette til sammen tyde på at ansatte uten høyere utdanning har større individuelle barrierer mot å delta i opplæringsaktiviteter, selv om de i like høy grad som andre mener at de har behov for det. Dersom man ønsker å gi et bedre opplæringstilbud til ansatte uten høyere utdanning, kan det derfor være nødvendig å etablere tiltak som tar sikte på å motivere ansatte uten høyere utdanning til å delta mer i opplæringstiltak.

Det er ingen kjønnsforskjeller knyttet til de hyppigst oppgitte hindringene. Resultatene støtter heller ikke vår vage antakelse om at mennene kunne være mer usikre enn kvinnene. Det er snarere motsatt, selv om forskjellene er relativt små. Mennene gir litt oftere enn kvinnene uttrykk for at overordnede har liten forståelse for deres opplæringsbehov, men også her er forskjellene svært små. Kvinnene gir oftere enn mennene uttrykk for at de er utdanningsleie, men som vist i figur 6.3 er det tross alt svært få som mener at dette vanskelig gjør det å delta i etter- og videreutdanning.

Tabell 6.9 kan leses både vertikalt og horisontalt. I det følgende tar vi utgangspunkt i de enkelte begrunnelsene og ser hvilke grupper som i størst grad har gitt uttrykk for at dette oppleves som hindringer. Den første linjen i tabell 6.9 viser at det særlig er de med høyere utdanning, ledere og heltidsansatte som opplever at stort arbeidspress vanskelig gjør deltakelse i opplæringstiltak. Imidlertid ser vi også at de som oppgir denne grunnen, deltok mer i opplæring enn andre i året som gikk (første rute, første linje).

Neste linje viser ikke uventet at det er yngre ansatte og deltidsansatte som oppgir at familieforpliktelser hindrer deltakelse.

De yngre og de med høyere utdanning, gruppene som i realiteten deltar mest i opplæringsaktiviteter, mener faktisk oftere enn de eldre og de uten høyere utdanning at det er vanskelig å få økonomisk støtte til å delta i opplæringsaktiviteter. De yngre mener også oftere enn de eldre at deres nærmeste overordnede har liten forståelse for deres opplæringsbehov. Med andre ord er det ikke slik at det er gruppene som får minst som opplever flest hindringer knyttet til overordnedes fordeling

⁵ I motsetning til i en bivariat korrelasjonsanalyse, får vi i en multivariat regresjonsanalyse beregnet effekten av enkelte variable når det kontrolleres for de andre variablene som tas med i modellen.

av opplæring, det er nok snarere slik at jo mer de vil ha, og får, jo større motstand mener de å møte fra sine overordnede.

De som derimot opplever individuelle barrierer som det å føle seg for gammel eller det å være usikker på å klare kurset, tenderer også til å ta mindre utdanning enn andre. Mengden opplæring den enkelte mottar, ser dermed i større grad ut til å hindres av individuelle barrierer enn av institusjonelle eller eksterne barrierer.

6.5 Ulike virksomheter – forskjellige handlingsmønstre

Det er ikke lett å måle behovet for opplæring. Det gjelder virksomhetens behov så vel som den ansattes. I mange sammenhenger vil det være rimelig å knytte behov for opplæring til produktivitet, og si at behovet er til stede dersom det øker produktiviteten. I en slik modell kan man forsøke å regne ut behovet teoretisk (Larsen, Longva, Pape og Reichborn 1997). Det er imidlertid også relevant å måle behov ut fra andre størrelser. Sikkerhet, trivsel eller oppslutning om en ordning er forhold som er viktige på en arbeidsplass, selv om de ikke kan knyttes direkte opp mot produktiviteten.

I denne undersøkelsen har vi sett på behovet for etter- og videreutdanning slik det blir uttrykt av de ansatte. Til tross for at ansatte i våre etater i gjennomsnitt får et omfattende tilbud om etter- og videreutdanning, er suget etter utdanning stort. De ansatte gir uttrykk for et behov for utdanning som er langt større enn det som ble tilbudt de siste tolv månedene. Vi bør likevel ikke ta det uttrykte behovet som et generelt mål på hva som mangler av etter- og videreutdanning. Å uttrykke et behov er ikke det samme som å si at dette behovet bør tilfredsstilles. Vi så i kapittel 5, figur 5.3, at godt over halvparten av de ansatte mener de har fått nok etter- og videreutdanning. At de ansatte uttrykker et stort behov for opplæring, kan imidlertid vise de ansattes interesse for å styrke sin kompetanse. Det er også et godt mål på hva som er viktig å satse på, og hvilke konkrete preferanser og behov de ansatte har når det gjelder opplæringsfelt.

De ansattes behov behøver ikke falle sammen med virksomhetens behov. For eksempel kan ansatte ha behov for opplæring med sikte på å kvalifisere seg til stillinger i andre virksomheter. Dette vil ikke alltid være i virksomhetens interesse, men kan også bli sett som positivt og ønskelig fra virksomhetens side, fordi det blant annet kan stimulere «turnover» eller utskiftingen av arbeidskraften. En turnover av en viss størrelse er i de fleste tilfeller positivt, og flere av de statlige virksomhetene i vår undersøkelse pekte på at økt turnover var ønskelig.

Resultatet av undersøkelsen viser at de ansatte i de ti statlige virksomhetene vi har undersøkt er svært produksjonsorienterte når de uttrykker sine behov for opplæring. Nesten 30 prosent mener de har et stort behov for faglig oppdatering, og 75 prosent sier at et slikt behov er til stede. At så mange uttrykker behov for faglig oppdatering, kan gi et inntrykk av at behovet er umettelig. Det er det kanskje. Det er de som har fått opplæring siste år som gir uttrykk for at de trenger mest opplæring. Men viktigere enn å se behovet for opplæring som umettelig, er det å se dette som uttrykk for at de ansatte generelt er svært opptatt av den innholdsmessige siden av sitt arbeid når de tenker på hvilket opplæringsbehov de har. De er opptatt av å gjøre en god jobb.

Motivet for å søke opplæring kan variere. Det er i mindre grad konkrete forhold som nye arbeidsoppgaver, ny stilling eller at gamle arbeidsoppgaver har falt bort (er overtallig) som oppgis som begrunnelse for opplæringsbehovet. De begrunnelsene som gis hyppigst, er mer generelle. De viser i hovedsak til to generelle og sentrale begrunnelser for opplæring i arbeidslivet: å mestre konkrete oppgaver bedre, og å styrke den generelle stillingen på arbeidsmarkedet. Hele 84 prosent av de ansatte i våre virksomheter svarte at det å holde seg faglig à jour var en svært eller litt viktig grunn for opplæringsbehovet de hadde. Det var også over 50 prosent som oppgav ønsket om å få mer interessante arbeidsoppgaver som grunn til at de hadde behov for opplæring. Like mange begrunnet behovet for opplæring med å si at det ville styrke deres stilling på det interne eller eksterne arbeidsmarkedet.

Tallene sammenlagt for de ti virksomhetene i vår undersøkelse viser noen hovedtrekk. De ansatte er opptatt av det faglige eller den innholdsmessige siden ved arbeidet sitt, og ønsker å holde seg à jour. Samtidig er de orientert mot nye oppgaver og nye stillinger internt i virksomheten og eksternt. Ser vi på virksomhetene hver for seg, er det imidlertid forskjeller. I de ulike virksomhetene legges det vekt på forskjellige forhold. Vi kan tenke oss at det er utviklet forskjellige handlingsmønstre i ulike virksomheter. Hvilke forhold som påvirker disse mønstrene, er vanskelig å si, men vi kan med utgangspunkt i tre av virksomhetene forsøke å tegne konturene av tre handlingsmønstre som noen grad ser ut til å prege dem.

Med utgangspunkt i Posten kan vi tenke oss et handlingsmønster vi kaller «opp og ut». De ansatte her er mindre orientert mot faglig oppdatering, og ikke så opptatt av å holde seg faglig à jour. Posten er likevel den virksomheten der karrierevariablene knyttet til det å ta opplæring, slår mest ut. De ansatte er opptatt av å posisjonere seg i forhold til arbeidsmarkedet generelt, men også svært interessert i nye oppgaver og nye stillinger internt. Ofte enn ansatte i andre etater begrunner de behovet for opplæring med at de ønsker å stå sterkere ved overtallighet.

Vi vet at Posten har mange ansatte med lav utdanning, og at virksomheten har arbeidet med spørsmål knyttet til overtallighet. Mange av de ansatte i Posten har følt rasjonalisering som en trussel. Over tid kan dette ha gitt et handlingsmønster

der de ansatte ønsker seg til andre stillinger i virksomheten, oppover i virksomhetens karrierestige, eller ut av virksomheten og over i nye jobber. Sammenliknet med de andre virksomhetene, ser det ut til at ansatte i Posten er mer orientert mot å styrke den generelle kompetansen på arbeidsmarkedet enn å mestre konkrete oppgaver bedre.

Riksantikvaren er en annen virksomhet som tegner et særegent mønster. Dette kunne vi kalle «vitenskapelig karriere». Ansatte hos Riksantikvaren er svært opptatt av den faglige oppdateringen. Det er ingen annen av våre virksomheter der de ansatte i like stor grad oppgir ønsket om interessante arbeidsoppgaver som begrunnelse for å ta opplæring. Samtidig er Riksantikvaren den virksomheten der flest er orientert mot et eksternt arbeidsmarked når de begrunner behovet for opplæring. Vi har i kapittel 4 antydnet at Riksantikvaren kan være preget av at de ansatte føler liten identitet med virksomhetenes mål og oppgaver. Riksantikvaren hadde inntil 1994 mange ansatte som drev forskning. Disse ble overført til Norsk institutt for kulturminneforskning. Det er ikke usannsynlig at forskningsidealet fortsatt preger deler av staben hos Riksantikvaren, og at mange ansatte har en vitenskapelig karriere som mål. Dersom dette er tilfellet, kan det gi et handlingsmønster der de ansatte er svært orientert mot faglig oppdatering som kan dekke deres eget behov og gi uttelling i en vitenskapelig karriere på et eksternt arbeidsmarked.

Et tredje handlingsmønster kan vi kalle «etatskarrieren». Et slikt mønster ser vi konturene av i Skatteetaten. Her er de ansatte svært orientert mot dagens krav og behovet for å holde seg faglig oppdatert. Skatteetaten er den virksomheten med størst andel ansatte som oppgir at de har behov for faglig oppdatering. Nitti prosent av de spurte oppgav at de hadde et stort behov eller noe behov for dette. Ansatte i Skatteetaten oppgir også i større grad enn i andre virksomheter at behovet for å holde seg faglig à jour er grunnen til at de søker opplæring. Ønsket om nye interessante arbeidsoppgaver, og om en karriere internt i virksomheten, er andre begrunnelser for opplæringsbehovet i Skatteetaten. I denne virksomheten, i likhet med i Posten, har det vært fokusert på overtallighet. I Skatteetaten oppgir 24 prosent at behovet for opplæring har sammenheng med ønsket om å stå sterkere ved overtallighet.

En arbeidssituasjon med tilsynelatende store krav til faglig oppdatering, gir et handlingsmønster der de ansatte legger vekt på det innholdsmessige aspektet i jobben. Det ser også ut til at en slik oppgaveorientering i Skatteetaten gir et særegent handlingsmønster, der arbeidsoppgavene og karrieren i etaten har betydning. I likhet med ansatte i Posten, er ansatte i Skatteetaten opptatt av å sikre sin posisjon både på et internt og et eksternt arbeidsmarked.

Flukten fra overtallighet og trusselen om rasjonalisering er parallell i Posten og i Skatteetaten. Likevel finner vi forskjeller, for eksempel i hvordan de ansatte vurderer behovet for faglig oppdatering. Forskjellen mellom virksomhetene kan

skyldes ulikt utdanningsnivå blant de ansatte i disse etatene. I begge etatene har mange etatsutdanning, men det er langt flere i Skatteetaten som oppgir at de har høyere utdanning enn i Posten (henholdsvis 40 og ni prosent, se figur 2.1, kapittel 2). Forskjellen i vurderingen av behovet for faglig oppdatering kan også skyldes at arbeidsoppgavene i Posten er av en annen karakter enn i Skatteetaten, og at uttrykket «faglig oppdatering» ikke passer så godt i Posten. Interessen for arbeidet og egen jobbsituasjon behøver ikke være så forskjellig.

Forskjellene vi finner, illustrerer likevel at virksomhetene er svært ulike, at det kan utvikles ulike handlingsmønstre i forskjellige virksomheter, og at etter- og videreutdanningen derfor må tilpasses de lokale forholdene dersom den skal dekke både virksomhetens og de enkelte ansattes behov for kompetanseutvikling.

6.6 Konklusjoner

- De ansatte oppgir at de har et stort behov for opplæring. De to viktigste områdene for opplæring er behovet for faglig oppdatering (75 prosent oppgav at de hadde et slikt behov) og dataopplæring (65 prosent).
- De unge oppgir å ha et større behov enn eldre. Unntaket fra dette er dataopplæring, der de eldre oppgir å ha et større behov.
- De som har fått opplæring siste år, gir oftere uttrykk for at de har behov for mer opplæring enn de som ikke har mottatt opplæring siste år.
- Hele 84 prosent av de ansatte i våre virksomheter mener opplæringstiltak er svært viktig eller litt viktig for at man skal kunne holde seg faglig à jour.
- Svært mange er opptatt av sin posisjon på arbeidsmarkedet når de begrunner sitt opplæringsbehov. To tredjedeler mener opplæring er viktig for å stå sterkere på arbeidsmarkedet generelt og/eller ved internt opprykk. Kvinner er mer opptatt enn menn av å bruke opplæring for å styrke sin posisjon på arbeidsmarkedet.
- Flest ansatte oppgir at stort arbeidspress på jobben i stor grad er en hindring for å delta i opplæringstiltak.
- Det ser ut til at det i hovedsak er individuelle barrierer, det å føle seg for gammel eller å frykte at man ikke klarer å ta opplæring, som reduserer mengden opplæring de ansatte får, og ikke institusjonelle barrierer, som arbeidspress på jobben eller regelverket.

Kapittel 7 Hva betyr regel- og avtaleverket?

I dette kapitlet spør vi hvilken rolle regel- og avtaleverket spiller for det som skjer innenfor kompetanseutvikling. Hvordan forholder virksomhetene seg til det sentrale regel- og avtaleverket? I hvilken grad er det styrende for det som skjer lokalt? Og har man på virksomhetsnivå vært opptatt av å utforme et lokalt regel- og avtaleverk?

7.1 Det sentrale regel- og avtaleverkets betydning

I en diskusjon om regel- og avtaleverket møter man raskt begrepet arbeidsgivers styringsrett. Det defineres gjerne som retten til å organisere, lede, fordele og kontrollere arbeidet, samt retten til å inngå arbeidsavtaler og bringe dem til opphør. (NOU 1997: 25, side 146). Styringsretten begrenses av innholdet i regler/lover og avtaler. Når det gjelder lover, begrenses styringsretten blant annet av arbeidsmiljøloven, ferieloven, likestillingsloven, folketrygdloven, tjenestemannsloven, aldersgrenseloven, pensjonsloven, offentlighetsloven og forvaltningsloven. Avtaler som begrenser styringsretten er for eksempel hovedavtalen, hovedtariffavtalen og ulike særavtaler. Vi vil i det følgende ta for oss den betydning enkelte lover og avtaler har for det som skjer innenfor kompetanseutvikling i staten. Beskrivelsen er langt fra uttømmende. Vi har valgt å konsentrere oss om de regler og avtaler som ble tillagt betydning av våre informanter. Dels er dette avtaler og regler som sikrer de ansatte rett til å delta i utforming og organisering av opplæringstiltak. Dels er dette regler og avtaler som sikrer de ansatte retten til å delta på opplæringstiltak.

Hovedavtalen

I Hovedavtalen i staten slås det fast at personalpolitikk, og herunder kompetanseutvikling, som hovedregel skal være et drøftingstema dersom ikke annet er slått fast i virksomhetens tilpasningsavtale. Videre heter det at det skal være en del av den enkelte leders resultatansvar å bidra til en kompetanseutvikling som gjør virksomheten bedre i stand til å utføre sine oppgaver og møte nye utfordringer. Dersom partene er enige om det, kan det inngås avtale om kompetanseutvikling som en del av tilpasningsavtalen. Det heter videre at det bør skje en jevnlig utveksling av vur-

deringer om behov, tiltak og ønsker når det gjelder kompetanseutvikling mellom den enkelte tilsatte og nærmeste overordnede. Avtalen nevner eksplisitt at medarbeidersamtaler er en viktig måte å få dette til på.

Både ledere og tillitsvalgte opplever Hovedavtalen som viktig, men de tillegger den ikke spesielt stor vekt når det gjelder kompetanseutvikling. Alle virksomhetene i vårt utvalg har utarbeidet en lokal tilpasningsavtale til Hovedavtalen. De lokale tilpasningsavtalene er imidlertid svært forskjellige både i form og innhold når det gjelder hvordan punktet om kompetanseutvikling er behandlet. I noen virksomheter er det formulert som generelle målformuleringer der de gjentar det som står i Hovedavtalen (for eksempel Riksantikvaren), mens andre mer detaljert sier noe om organisasjonens medvirkning under utforming av opplæringsplaner og på uttak til opplæringstiltak (Skatteetaten og Trygdeetaten). Tilpasningsavtalen i Skatteetaten har en bestemmelse om at retningslinjer for uttak til kurs skal fastsettes etter drøftinger med de ansatte. Videre heter det at arbeidsgivers forslag til prioriteringer blant de ansatte skal forelegges de tillitsvalgte til uttalelse før avgjørelse treffes, og at søknader om opplæringsmidler som skal tildeles fra sentralt nivå, skal drøftes lokalt. I tilpasningsavtalen i Trygdeetaten finnes en bestemmelse om at når utdanningstilbudet anses som karrierefremmende, skal uttaket skje etter drøftinger med de tillitsvalgte. Noen virksomheter har også lagt inn formuleringer om hvilke behov kompetanseutviklingen skal dekke. (Trygdeetaten og Forsvaret). I Tilpasningsavtalen for Trygdeetaten formuleres det på denne måten:

«Kompetanseutvikling i Trygdeetaten skal settes i sammenheng med definerte behov for utvikling/forbedring av etatens tjenester overfor sine brukere. Samtidig skal den ivareta de tilsattes behov for egenutvikling og karrieregrunnlag.»

Man kan spørre seg hva som har styrt prosessen ved utformingen av disse tilpasningsavtalene. En undersøkelse fra 1988 konkluderte med at lokale tilpasningsavtaler til Hovedavtalen ofte var mer et resultat av kopiering av andre avtaler enn en reell lokal tilpasning (Klokkeide 1988). Kanskje er dette også en dekkende beskrivelse for prosessen i enkelte av våre virksomheter. Mange av informantene gir uttrykk for at de ikke tenker mye på Hovedavtalen i forhold til kompetanseutvikling, blant annet fordi det ikke har vært behov for det. En tillitsvalgt i Sosialdepartementet er inne på dette og ordlegger seg slik:

«Når det gjelder kompetanse, føler vi at vi har fått så stort gjennomslag for våre ønsker at vi ikke har hatt noen behov for å gå og se på avtaleverket. Jeg kan ikke si at vi har hatt behov for å slå opp i avtaleverket for å få noe til.»

At Hovedavtalen tillegges en relativt liten betydning for kompetanseutviklingen av våre informanter, kan være en indikator på at det er et lavt konfliktnivå på dette området. Andre undersøkelser som har sett på medvirkningsordninger i omstillingspro-

sesser, har vist at i virksomheter med et godt samarbeid mellom ledere og ansatte, fungerer det formelle avtaleverket først og fremst som et beredskapsapparat som kan tas i bruk hvis forholdet skulle spisse seg til (Berg 1995).

Permisjonsreglement

Det er nedfelt en rekke regler og særavtaler i Statens personalhåndbok. Den viktigste i denne sammenheng er særavtalen om permisjon og økonomiske vilkår ved skoler og kurs mv. Her heter det blant annet at det kan gis permisjon med lønn av inntil ett års varighet når 1) utdanningen er nødvendig for tjenesten, 2) arbeidstakeren skal kvalifisere seg for fortsatt arbeid i stillingen/etaten og utdanningen er en integrert del av arbeidsvilkårene eller 3) utdanningen er nødvendig for at tjenestemannen skal kunne fortsette i staten. Det kan gis permisjon med delvis lønn i de tilfeller der utdanningen har mindre eller liten betydning for virksomheten. Ved permisjoner av mer enn to måneders varighet skal det være plikttjeneste. Plikttjenesten skal i alminnelighet være det dobbelte av permisjonstiden. Det kan videre gis stipend til utdanning som har betydning for virksomheten. Stipendet kan for eksempel gå til å dekke utgifter til studieavgifter, bøker og materiell med mer. Avtalen omfatter også bestemmelser om lønnet permisjon ved eksamens- og lesedager. Det gis permisjon med lønn på eksamensdager uansett om eksamen foregår på fritid eller ikke, og det gis permisjon med lønn to lesedager for hver eksamensdag.

Regelverket for permisjoner i forbindelse med skoler og kurs blir brukt på ulik måte i virksomhetene. Deler av dette regelverket fastsetter klart og utvetydig enkelte rettigheter for de ansatte, for eksempel retten til å få fri i forbindelse med forberedelse og gjennomføring av eksamen. Når det gjelder muligheter til å gi permisjon med hel eller delvis lønn utover dette, varierer praksisen mellom virksomhetene. Enkelte av virksomhetene ser ut til å stille seg ganske fritt i forhold til bestemmelsene i Statens personalhåndbok. I vår undersøkelse finner vi virksomheter som gir mer enn et års permisjon med lønn, og vi har virksomheter som ikke har bestemmelser om plikttjeneste selv om permisjonen med lønn går ut over to måneder. Bare et fåtall av virksomhetene har utformet et eget permisjonsreglement der de har fastsatt kriterier for hva som skal til for å få permisjon med full eller delvis lønn. De fleste følger bestemmelsene i Statens personalhåndbok på mer ad hoc-basis og vurderer søknader fra sak til sak. I flere av virksomhetene ser de tillitsvalgte på dette som et problem. De tillitsvalgte på sentralt nivå kjenner i liten grad til hva som skal til for å få permisjon i ulike avdelinger eller lokale enheter, og de vet heller ikke i hvilken utstrekning dette blir brukt.

§ 20 i Lov om fagopplæring

Til slutt må nevnes en av de reglene som har fått økende betydning de siste årene, nemlig § 20 i Lov om fagopplæring. Her slås det fast at «fagprøve/svenneprøve kan avlegges utenom læreforhold. For førstegangsprøve må det dokumenteres minst 25 prosent lengre, allsidig praksis i faget enn den fastsatte læretid.» Dette er altså en privatistordning som gir voksne anledning til å få godskrevet arbeidspraksis som grunnlag for å avlegge yrkesteoriprøven til fagbrev. Etter Reform 94 er det kommet til nye fag, og ordningen har fått økt betydning (NOU 1997:25, s 125). Denne ordningen blir vanligvis omtalt som § 20-ordningen, og er den klart mest benyttede formen for videreutdanning i Norge for folk uten avlagt videregående eksamen. Buerutvalget oppgir at antallet fagbrev etter § 20 utgjør omkring 7000 i året, eller om lag 40 prosent av alle avlagte fagbrev (Reichborn, Pape, Kleven 1998, s 15).

Også i enkelte av de virksomhetene som vi har studert, blir vi fortalt at § 20 har fått stor betydning de siste årene. Med denne ordningen kan virksomhetene gi et tilbud til ansatte som tidligere hadde små muligheter for egenutvikling i etaten. Dette gjelder for eksempel ansatte innenfor transport og sortering i Posten, det gjelder renholdere de fleste steder, og det gjelder flere ulike grupper sivilt ansatte i Forsvaret. Erfaringene med § 20-ordningen synes å være svært gode. Både ledere og de tillitsvalgte i de virksomhetene der den er blitt brukt, understreker at det fører til økt motivasjon og økt yrkesstolthet.

Ønsket om å bygge videre på slike ordninger er kommet inn som et eget punkt i tilpasningsavtalen i Forsvaret. Her heter det: «Utdanning og opplæring skal, der det er mulig, føre fram til offentlig eksamen/fagbrev som gjør deltakerne i stand til optimalt å fylle egen stilling samt å konkurrere om andre stillinger både i og utenfor Forsvaret.» (Hovedavtalen i Staten med Tilpasningsavtale for Forsvaret, gjeldende fra 1. januar 1998.)

Som vi var inne på i kapittel 3, er nå flere av de virksomhetene som hovedsakelig har rekruttert personer med lav utdanning, i ferd med å bygge ut interne opplæringstilbud i samarbeid med universiteter og høyskoler. I den forbindelse etterlyser de nå også alternative veier til studiekompetanse. For å delta på de nye høyskoletilbudene, er det som regel en forutsetning at de ansatte har studiekompetanse, i hvert fall dersom de skal ta eksamen og få godkjente vitnemål. Her uttrykker både ledelse og tillitsvalgte en bekymring for at det vil utvikle seg forskjeller mellom arbeidstakere med og uten studiekompetanse, ved at grupper uten videregående ikke får ta del i de nye tilbudene som bygges ut. De hilser velkommen Buerutvalgets forslag om at det normalt ikke bør stilles krav om generell studiekompetanse for å ta del i etter- og videreutdanningstilbud på universitets- og høyskolenivå (NOU 1997:25, s 23).

Lokal handlefrihet

Det generelle inntrykket er at man på virksomhetsnivå er lite opptatt av sentrale myndigheter på dette området. Kompetanseutvikling defineres som et lokalt anliggende og det skjeles i liten grad til sentrale bestemmelser. Når sentrale ledere og tillitsvalgte får spørsmål fra oss om sentrale bestemmelser utgjør noen begrensninger for hva de kan gjøre på dette området, ser de fleste først uforstående på oss. Deretter svarer de at de opplever at de har relativt stort handlingsrom, og at mye er opp til dem selv. En tillitsvalgt sa det slik:

«Jeg har følelsen av at de begrensninger som er satt, er satt av Forsvaret. Jeg tror at de kan gjøre nesten det umulige hvis viljen er til stede.»

En annen ordla seg på denne måten: I den grad vi har problemer skyldes det Posten og mangel på penger.

Nå skjer ikke styring fra sentrale myndigheter bare gjennom regler. Tvert imot blir kompetanseutvikling fra sentralt hold i stor grad styrt gjennom målformuleringer og generelle retningslinjer. Det er utformet retningslinjer for lokal lønnspolitikk, medarbeidersamtaler og kompetanseplanlegging. Hvor stor betydning denne typen generelle retningslinjer og policyformuleringer har, er vanskelig å måle. Men enkelte av dem vi snakket med, var opptatt av dette. De mente at det over tid hadde skjedd noe med bevissthetsnivået lokalt. En leder pekte for eksempel på at det fra sentralt hold i løpet av det siste tiåret var lagt svært stor vekt på at arbeidsplassens behov skal stå sentralt ved planlegging og fordeling av kompetansetiltak, og vedkommende konkluderte med at:

«Dette har vært styrende for hvordan vi jobber. Signaler ovenfra har betydning selv om det ikke kommer i form av direktiver.»

7.2 Lokalt regelverk og ansattes rettigheter

Ovenfor konkluderte vi med at kompetanseutvikling er et område der statlige virksomheter opplever frihetsgraden som stor. Vårt neste spørsmål blir dermed hvordan virksomhetene takler denne friheten. Er man på virksomhetsnivå opptatt av å utforme lokale regler og avtaler som begrenser ledelsens styringsrett? Med det tenker vi ikke bare på regler og avtaler som gir de ansatte rett til å delta i utforming og organisering av opplæringstiltak, men også på regler og avtaler som kan begrunnes med at de sikrer de ansatte en viss grad av likebehandling og forutsigbarhet, og dermed gir en enhetlig praksis i de ulike deler av virksomheten. Problemstillingen aktualiseres i og med at det i de fleste statlige virksomheter de siste årene har skjedd

en desentralisering av personalansvar. Personaloppgaver er flyttet fra stabsfunksjoner til linjeledere. Også deler av administrasjonsbudsjettet er i mange virksomheter delegert til lokale nivå i organisasjonen. Tanken er at den enkelte leder og de lokale organisasjonsleddene bør ha størst mulig frihet til å forvalte personalressursene ut fra arbeidsplassens behov.

Som vi var inne på i avsnittet foran, er kompetanseutvikling, i henhold til Hovedavtalen, et drøftingstema. Etter å ha intervjuet ledere og tillitsvalgte i våre ti statlige virksomheter, er vårt inntrykk at både arbeidsgiversiden og arbeidstakersiden finner samarbeidsordningene tilfredsstillende når det gjelder beslutninger som ligger på sentralt nivå i virksomhetene. I samtlige virksomheter deltar organisasjonene ved utforming av personalpolitiske retningslinjer og mer overordnede planer for kompetanseutvikling og kompetanseplanlegging, samt ved utvikling av sentrale utdanningstilbud. Her opplever de tillitsvalgte at de blir trukket med, og at de har innflytelse. Aktiviteten er i enkelte virksomheter svært stor på dette området for tiden, noe følgende hjertesukk fra en tillitsvalgt i Forsvaret illustrerer:

«Vi har vært med hele tiden. Vi har sittet i arbeidsgrupper, styringsgrupper og referansegrupper. Det er nesten slik at det kan bli for mye av det gode.»

I de fleste større virksomhetene er imidlertid budsjettansvaret delegert til lokale driftsenheter. Spesielt de tillitsvalgte er opptatt av at utfordringen nå ligger i å sikre at det også skjer en medvirkning på lokalt nivå i virksomhetene, der store deler av budsjettet til kompetanseutvikling ligger. Tilpasningsavtalene til Hovedavtalen i Skatteetaten, Trygdeetaten og Forsvaret slår fast at organisasjonene skal sikres medvirkning på lokalt nivå. I Skatteetaten og Trygdeetaten skal det utarbeides årlige kompetanseplaner både på sentralt og lokalt nivå i tilknytning til budsjettprosessen. Disse skal drøftes med organisasjonene. I Forsvarets tilpasningsavtale heter det at midler til utdanning skal synliggjøres i virksomhetsplan og budsjett på lokalt og sentralt nivå, og at arbeidsgiver skal gi nødvendig opplæring til tillitsvalgte som skal delta i arbeidet med virksomhetsplan og budsjett.

Både ledere og tillitsvalgte i disse virksomhetene forteller imidlertid at det er vanskelig å få lokale medvirkningsordninger i forbindelse med budsjettprosessen til å fungere. De tillitsvalgte opplever at det er vanskelig å få innflytelse i de lokale budsjettprosessene. En tillitsvalgt sier det slik:

«Vi burde komme tidligere inn i prosessen og delta på en diskusjon om hvilke mål vi har og hva det vil koste. I dag er det mer slik at vi har uttalerett om et oppsatt regnestykke om fordeling av midler.»

Flere av informantene er inne på at det på lokalt nivå i virksomhetene ofte kan være manglende forståelse for å prioritere kompetanseutvikling. De har inntrykk av at kompetanseutvikling lett kan bli en salderingspost lokalt, – noe de mener gjør det

enda viktigere å ha aktive lokale tillitsvalgte. En tillitsvalgt for Forsvaret formulerer seg på denne måten:

«Når det gjelder budsjettprosessen blir det viktig å få satt av midler til kompetanseutvikling i den enkelte SAE (driftsenhet). Den sentrale potten er for så vidt grei, men kompetanseutvikling blir fort en salderingspott lokalt.»

Noe av problemet synes å være manglende rutiner for medvirkning på lokalt nivå i virksomhetene. Ledelse og fagforeningsrepresentanter lokalt er kanskje ikke tilstrekkelig forberedt på å ha ansvaret for budsjettet lokalt. I de store etatene er medbestemmelsesordningene bygd opp rundt den sentrale personalfunksjonen. Et vidtrekkende forhandlings- og drøftingssystem har bidratt til å skape en egen personalprofesjon som har hatt kontakt med sentrale tillitsvalgte for de ulike organisasjonene. Noe av utfordringen nå ligger i å bygge opp tilsvarende ordninger lokalt. Blant våre informanter understreker både ledere og tillitsvalgte at de lokale leddene må bevisstgjøres og skolerers.

Desentralisering av lederansvaret oppleves altså som en trussel mot organisasjonenes rett til deltakelse og innflytelse på budsjettet. Tillitsvalgte på sentralt nivå i de store etatene trekker også fram som et problem at det ikke lenger er en enhetlig praksis i virksomhetene. De etterlyser regler og avtaler som kan sikre likebehandling og forutsigbarhet ved fordeling av kompetanseutviklingstiltak. De tenker da i første rekke på å regulere tildeling av stipender, permisjoner med full eller delvis lønn og deltakelse på opplæringstiltak som bidrar til egenutvikling i den forstand at det gir formelle vitnemål og vekttall. I Trygdeetaten forteller de tillitsvalgte at de ikke vet så mye om hva som foregår lokalt, men de gir uttrykk for at de opplever tildelingen av opplæringstiltak som tilfeldig. Spesielt savner de et regelverk som kan være styrende for inntaket til høyskoletilbudet. En av dem beskriver situasjonen slik:

«Det virker som det er nok å melde sin interesse, og så kjører man flest mulig igjennom. Jeg kjenner ikke til at det er laget noen kriterier for uttak eller prioriteringer.»

Dette opplever de tillitsvalgte som et problem, fordi dette er kompetanseutvikling som er karrierefremmende. Som en av dem sier:

«De som får tilbudet blir i neste omgang foretrukket ved lønnsopprykk og ansettelser. Det burde derfor være mer formalisert rundt opptak.»

Også når det gjelder tildeling av stipend og utdanningspermisjoner påpeker tillitsvalgte i flere virksomheter at det er uklart hvilken støtte det er mulig å få, og hvilke kriterier som skal oppfylles for å få denne støtten.

Noen virksomheter har løst dette ved å sette av sentrale pottar som skal gå til denne typen kompetanseutvikling. I Forsvaret er det sentralt satt av en pott til

generelle kompetanseutviklingstiltak, som for eksempel stipend og utdanningspermisjoner. For militært personell behandles denne typen søknader administrativt i Forsvarets overkommando. For sivilt personell er det et partssammensatt råd som foretar det endelige uttaket. Også Skatteetaten har satt av midler i et opplæringsfond som skal gå til generelle kompetanseutviklingstiltak. Her ligger det på fylkesnivå. Også tillitsvalgte i andre virksomheter er inne på at det kunne være en fordel å ha denne typen sentrale fond. I Trygdeetaten sies det blant annet slik:

«Vi burde hatt et utdanningsfond som vi kunne søkt direkte uten at det gikk på bekostning av den enkelte enhets midler. Det kunne ligge på direktoratsnivå. Dess lenger en kommer fra Drammensveien, jo vanskeligere blir det å få noe til kompetanseutvikling.»

Et fravær av klare retningslinjer for hvilken støtte som kan gis til etter- og videreutdanningstiltak og hvem som bør prioriteres, gir ledelsen på de lokale nivåene stor frihet til å bruke kompetanseutviklingsmidler i forhold til lokale behov. Det gir en fleksibilitet, og det kan være en fordel både for virksomheten og for de ansatte. Det gir en større mulighet for at kompetanseutviklingstiltak kan fordeles i en løpende dialog mellom arbeidstakeren og nærmeste leder. I denne studien har vi sett at langt på vei, er det nettopp det som skjer. De fleste opplæringstiltak kommer etter initiativ fra den enkelte ansatte eller som et samlet initiativ fra den ansatte og nærmeste leder. Videre har vi sett at opplæringstiltakene i stor grad er knyttet til et ønske om å bedre jobbutførelsen. Her kan det se ut til at ledere og arbeidstakere i stor grad har sammenfallende interesser.

På sentralt nivå i virksomhetene er imidlertid de tillitsvalgte bekymret for at kompetanseutviklingen kan bli for produksjonsorientert. De frykter at kompetansebehovet i forhold til de oppgavene som skal løses her og nå, overskygger mer langsiktige og individuelle behov. Våre data fra spørreundersøkelsen til de ansatte avdekker at de ansatte i det store og hele er svært fornøyd med den etter- og videreutdanningen som blir gitt. Et stort flertall svarer at ved siden av at opplæringstiltaket har ført til at de mestrer jobben bedre, har det også ført til personlig utvikling. På den annen side har vi også vist at det er skjev fordeling etter utdanning både i det å delta i opplæringstiltak og det å ta initiativ til opplæringstiltak etter utdanning. Blant annet har vi sett at høy utdanning øker sjansen til å delta på opplæringstiltak som gir formell utdanning. Dette kan være konsekvenser av en desentralisering og en vektlegging på egeninitiativ som verken er tilsiktet eller ønsket. Informantintervjuene avdekket også at tillitsvalgte på sentralt nivå sitter med et inntrykk av at det ofte er en tilfeldig fordeling av karrierefremmende og langsiktige etter- og videreutdanningstiltak på lokalt nivå. Vi har ikke kunnet kontrollere i hvilken grad dette inntrykket stemmer med virkeligheten, men det er uansett uheldig hvis et slik inntrykk fester seg, og dermed gir grobunn for misnøye og sladder.

Å finne balansepunktet mellom behovet for sentral styring og lokal fleksibilitet er vanskelig. Desentraliserer man personalansvaret til lokale enheter, må man også forvente forskjeller i praksis fra enhet til enhet. For å motvirke at skjevhetene blir for store, kan en løsning være at man på sentralt nivå i virksomhetene setter av en pott til mer langsiktige og generelle kompetanseutviklingstiltak, slik vi har sett det gjort i Forsvaret og Skatteetaten. Dermed fratar man ikke lokale ledere handlingsfrihet, samtidig som man sikrer de ansatte en viss grad av likebehandling på tvers av avdelingsgrenser.

7.3 Konklusjoner

- På virksomhetsnivå defineres kompetanseutvikling som et lokalt anliggende. Det sentrale lov- og avtaleverket ligger der som en ramme, men den lokale frihetsgraden oppleves som stor.
- I virksomheter som har utviklet høyskolebaserte tilbud, etterlyser både tillitsvalgte og ledelsen godkjenningsordninger for realkompetanse. Det pekes på at noen, særlig eldre arbeidstakere, mangler inngangsbilletten for å ta del i de nye tilbudene.
- På sentralt nivå i virksomhetene deltar organisasjonene ved utforming av planer for kompetanseutvikling og ved utvikling av sentrale etter- og videreutdanningstilbud.
- I større virksomheter er deler av administrasjonsbudsjettet delegert til lokale enheter. Her er de tillitsvalgte opptatt av at det mangler rutiner for medvirkning på lokalt nivå.
- Virksomhetene har i liten grad utviklet et lokalt regelverk for hvilken støtte som kan gis til ulike etter- og videreutdanningstiltak, og hvilke grupper som bør prioriteres.

Kapittel 8 Samlet vurdering: Utfordringer for statens kompetansepolitikk

Livslang læring er ett av vår tids slagord. Gjennom 1990-tallet har kompetanseutvikling fått økt oppmerksomhet, og partene i arbeidslivet er enige om at etter- og videreutdanning skal være et satsingsområde framover. Endringstakten i samfunnet har økt og, sammen med det, kravene til å mestre omstilling. For arbeidslivet stiller dette nye krav til utvikling av de ansattes kompetanse. Utdanning er ikke lenger forbeholdt en bestemt fase i livet, og opplæring er ikke begrenset til inngangen av et arbeidsforhold. Målet er å gjøre læring og kompetansebygging til en kontinuerlig prosess. I denne studien har vi sett nærmere på etter- og videreutdanningen i ti statlige virksomheter. Vi har vært opptatt av hvilket tilbud som gis, hvem som tar del i etter- og videreutdanningen, og hvordan tilbudet styres og fordeles.

8.1 Omfang og motivasjon

Gjennomgangen av etter- og videreutdanningstiltakene i våre ti statlige virksomheter gir grunn til å konkludere med at det er gode ordninger for etter- og videreutdanning i staten, målt i omfang og i de ansattes tilfredshet. Omtrent tre av fire i vårt utvalg rapporterte at de hadde deltatt i opplæringstiltak i løpet av de siste tolv månedene. Det er store variasjoner mellom ulike virksomheter i hvor mye tid de bruker på etter- og videreutdanningstiltak for sine ansatte, og hvor mange som har fått et tilbud om opplæring. Men selv i Posten, som har den største andelen som ikke har deltatt på noe etter- og videreutdanningstiltak, er det nesten 60 prosent som svarer at de har deltatt på et eller flere tiltak siste år. Sammenlikner vi med privat sektor, er dette høye tall. I Arbeids- og bedriftsundersøkelsen fra 1993, som omfatter både offentlig og privat sektor, ble det konkludert med at en tredjedel av norske arbeidstakere hadde deltatt på formelle opplæringsaktiviteter i løpet av et år (Schøne 1996). Også gjennomsnittlig tid brukt på etter- og videreutdanning ser ut til å være lavere i privat sektor enn i staten. Samlet tyder dette på at satsingen på kompetanseutvikling er langt høyere i staten enn i privat sektor.

Undersøkelsen viser også at de ansatte legger størst vekt på at de har behov for faglig oppdatering på eget arbeidsfelt. Dette gjelder for alle de ti etatene vi har studert. Omtrent halvparten i vårt utvalg har deltatt i opplæringstiltak rettet mot

faglig oppdatering på eget arbeidsfelt i løpet av de siste tolv månedene, og enda flere – tre av fire – oppgir at de har behov for dette i dag. I begrunnelsen for hvorfor man ønsker å delta i etter- og videreutdanning generelt, svarer flest – mer enn 80 prosent – nettopp at de ønsker å holde seg faglig à jour. I alle etatene er dette den vanligste begrunnelsen for opplæringsbehovet. Mye tyder også på at opplæringstiltak tilfredsstiller behovet for faglig oppdatering på eget arbeidsfelt. Nesten 80 prosent av dem som hadde mottatt opplæring, mente at siste opplæringstiltak hadde bidratt til at de mestrer jobben sin bedre.

Den sterke vekten på ønsket om faglig oppdatering sier også indirekte at de ansatte er opptatt av å gjøre en god jobb, og at motivasjonen til å ta del i etter- og videreutdanning er stor. Dette faller godt sammen med virksomhetenes behov for omstilling, utvikling og effektivisering.

8.2 Kortsiktighet og langsiktighet

I utviklingen av de ansattes kompetanse er det viktig både å dekke øyeblikkelige, og kanskje kortsiktige, behov for opplæring som oppstår i den enkeltes møte med nye arbeidsoppgaver og rutiner der og da, og å dekke de mer langsiktige behovene for å møte framtidige utfordringer. Kompetanseutvikling skal være et virkemiddel for virksomhetenes måloppnåelse både på kort og lang sikt.

Studier fra det private næringsliv konkluderer med at bedriftene i hovedsak tar ansvar for kortsiktige opplæringstiltak med utgangspunkt i hva produksjonen til enhver tid krever. Det er få eksempler på langsiktige investeringer i mer utviklingsrettet kompetanse (Larsen, Longva, Pape og Reichborn 1997). Også i staten ser det ut til å være en høy grad av hva vi kan kalle produksjonsorientering i kompetanseutviklingen. De fleste tiltak ser ut til å være drevet fram av endringer i teknologi og nye produksjonskrav. En stor andel av opplæringstiltakene karakteriseres som faglig oppdatering på eget arbeidsfelt og dataopplæring. Dette ble videre understreket i intervjuer med representanter for ledelse og tillitsvalgte som gav uttrykk for at de trodde mange ledere først og fremst var opptatt av hva som skulle til for å løse dagens oppgaver, og tiltak som kunne forbedre oppgaveløsningen her og nå. Mange tillitsvalgte ser på dette som et problem.

Denne studien har imidlertid vist at det ikke nødvendigvis er en motsetning mellom opplæringstiltak som er begrunnet med produksjonsmessige behov og at de ansatte får tilfredsstilt andre, og kanskje mer langsiktige behov, ved å delta på opplæringstiltak. Selv om det er flest som svarer at det siste opplæringstiltaket bidro til at de mestrer jobben bedre, er det nesten like mange som svarer at tiltaket har bidratt til personlig utvikling. I tillegg er det noe over en tredjedel som har svart

at det bidro til bedre karrieremuligheter innen og/eller utenfor etaten. Over halvparten begrunner også et ytterligere opplæringsbehov med at de ønsker seg mer interessante arbeidsoppgaver. Videre begrunner til sammen to tredjedeler opplæringsbehovet med ønsker om å stå sterkere på arbeidsmarkedet generelt og/eller stå sterkere ved interne opprykk.

Samlet tegner disse dataene et bilde av opplæringen i staten som tilfredsstillende ulike behov, og den statlige ansatte framstår som opptatt av å få opplæring som gjør han eller henne i stand til å gjøre en god jobb samtidig som de er orientert mot nye stillinger og nye oppgaver. Det kan derfor være grunn til å understreke at tiltak som tar utgangspunkt i kortsiktige, produksjonsbaserte kompetansebehov, kan framstå som nyttige for den enkelte også i et mer langsiktig perspektiv.

Mer rendyrkede langsiktige kompetanseutviklingstiltak har tradisjonelt vært en sentral del av opplæringsvirksomheten i staten. Vi tenker da på etatsutdanningen. Flere av virksomhetene i vårt utvalg har hatt, og enkelte har fremdeles, relativt omfattende etatsutdanninger. Disse skulle legge grunnlaget for en livslang karriere i etaten, og representerte på den måten en form for langsiktighet. Etter hvert som den ansatte kvalifiserte seg gjennom trinnene i etatsutdanningen, kunne han eller hun forvente seg nye oppgaver og nye stillinger. Den kompetansen den ansatte fikk, var spesialtilpasset for arbeid i den aktuelle virksomheten, men hadde mindre verdi for arbeid utenfor virksomheten. Vi har vist at disse etatsutdanningene er i endring. Flere av de store statsetatene forsøker å endre etatsutdanningen i retning av å knytte den til det offentlige utdanningssystemet. I samarbeid med utdanningsinstitusjoner har både Posten, Trygdeetaten og Forsvaret utviklet, eller står i ferd med å utvikle, et utdanningstilbud til sine ansatte som i noen grad tar utgangspunkt i etatsens arbeidsområde, men som i tillegg gir deltakerne en langsiktig kompetansegevinst i form av offentlig godkjente vitnemål og vekttall. Den langsiktige kompetansegevinsten for virksomheten skal ideelt sett være at virksomheten får medarbeidere med høyere omstillingskompetanse, og som dermed kan være anvendelig på flere ulike områder. De ansatte vil på sin side få en kompetanse som i større grad også kan brukes på det eksterne arbeidsmarkedet. Et spørsmål blir dermed hvordan denne nye typen langsiktige kompetanseutviklingstiltak bør organiseres. Hvor mye skal virksomheten stå for og hvor mye skal overlates til den enkelte? Disse tiltakene vil ha en mer usikker langsiktig kompetanseeffekt for virksomhetene enn en tradisjonell bedriftsspesifikk etatsutdanning. Ikke uventet forventes det derfor at den enkelte ansatte tar et større ansvar. I denne undersøkelsen har vi blant annet sett eksempler på dette ved at det legges opp til at de ansatte bruker en del av fritiden sin på utdanningen. Et viktig spørsmål blir dermed hvor mye som kan eller bør overlates til den enkelte, og i så fall hvilke fordelingsvirkninger dette kan ha.

8.3 Effektivitet og rettferdighet

I arbeidet med å innføre en etter- og videreutdanningsreform i Norge, vektlegges både effektivitets- og rettferdighetskriterier. Ved siden av at det å øke arbeidsstyrkens kvalifikasjoner antas å bidra til økt effektivitet og vekst, argumenteres det med at reformen skal bidra til både rettferdig fordeling av utdanning, rettferdig fordeling av arbeid (herunder redusere arbeidsledighet) og økt livskvalitet for den enkelte. I forarbeidene til reformen pekes det på at globalisering, samt ny kommunikasjons- og datateknologi, fører til en ny logikk innen flere bransjer, som setter helt nye krav til de yrkesaktives kunnskap og kompetanse. Den raske utviklingen innebærer at de ansatte blir stilt overfor et økende krav til omstilling. Videre pekes det på at den demografiske utviklingen innebærer at færre unge mennesker kommer inn i arbeidsstyrken. Gjennomsnittsalderen blant de yrkesaktive stiger, og virksomhetene blir mer avhengige av å utvikle kompetansen til dem som allerede er i arbeid. (NOU 1997:25, 11–13).

Hva som er effektiv fordeling av etter- og videreutdanning, og hva som er rettferdig fordeling, er langt fra opplagt. Det behøver heller ikke være noen motsetning mellom effektivitet og rettferdighet. Både i Norge og internasjonalt har det vært argumentert med at kjønnsmessig og sosial skjevfordeling av utdanning er en ineffektiv utnytting av samfunnets menneskelige ressurser. Som det også påpekes i forarbeidene til etter- og videreutdanningsreformen, gjør den demografiske utviklingen det nødvendig å utvikle kompetansen til dem som allerede er i arbeid, både eldre arbeidstakere og de uten mye formell utdanning. På lokalt nivå vil det likevel lett kunne oppstå konflikt mellom rettferdighets- og effektivitetskriterier når opplæringsmidler skal fordeles. På den ene siden kan det ut fra et rettferdighetsperspektiv argumenteres for at de som har lite formell utdanning fra før, nå bør prioriteres. På den annen side kan det ut fra et effektivitetsperspektiv argumenteres med at behovet for stadig oppdatering er størst i utdanningskrevende jobber, som gjerne er mindre rutinepregede. Torp (1990) har vist at de ansattes egen vurdering av hvor mye opplæring som er nødvendig for å utføre en jobb, øker med den ansattes utdanningsbakgrunn. Verken ut fra et rettferdighets- eller effektivitetsperspektiv behøver altså det optimale nødvendigvis være at alle bør få like mye etter- og videreutdanning.

I vår studie av ansatte i ti statlige etater, finner vi, ved siden av at de ansatte i enkelte etater mottar mer etter- og videreutdanning enn andre, at de uten høyere utdanning mottar mindre enn de med høyere utdanning, og at eldre arbeidstakere mottar mindre enn yngre arbeidstakere. Vi finner ubetydelige kjønnsforskjeller i fordeling av etter- og videreutdanning i staten.

Skjev fordeling etter utdanningsnivå

I løpet av et år deltok 68 prosent av dem uten høyere utdanning og 79 prosent av dem med høyere utdanning i etter- og videreutdanningstiltak. I gjennomsnitt deltok de med høyere utdanning i opplæringstiltak i 133 timer per år, mens de uten høyere utdanning i gjennomsnitt deltok i 69 timer per år. Også når det kontrolleres for alder, etatstilknytning og kjønn, mottar de med høyere utdanning mer opplæring enn andre. Flere andre norske studier underbygger at arbeidstakere med høyere utdanning mottar mer etter- og videreutdanning enn andre (Schøne 1966, Torp 1990, Guldbrandsen 1995, Larsen m.fl 1996).

Godt over halvparten av de ansatte mener at de har fått tilstrekkelig etter- og videreutdanning i året som gikk. De med høyere utdanning er imidlertid noe oftere fornøyde med mengden opplæring de fikk enn de uten høyere utdanning.

Når vi i vår studie skiller på ulike opplæringstiltak, finner vi at de med høyere utdanning deltar mer i formell utdanning, etatsutdanning og opplæring i ledelse og organisasjon, mens det ikke er signifikante forskjeller i deltakelse i opplæring rettet mot data og faglig oppdatering på eget arbeidsfelt. I forarbeidene til etter- og videreutdanningsreformen pekes det på at særlig de som har lite formell utdanning skal få mulighet til videreutdanning (formell utdanning). Resultatene fra våre ti etater tyder på at det gis mer formell utdanning på universitets- og høyskolenivå enn på videregående skole-nivå.

Når vi ser på de ansattes vurdering av eget behov for opplæring, er det ingen forskjell etter utdanningsnivå. Vi finner imidlertid at de med høyere utdanning oftere oppgir at de har behov for faglig oppdatering og opplæring i organisasjon og ledelse, mens de uten høyere utdanning oftere oppgir at de har behov for etatsutdanning. Vi finner ikke signifikante forskjeller etter utdanningsnivå i egenfølt behov for formell utdanning og dataopplæring.

Våre resultater tyder på at opplæring i stor grad fordeles etter de ansattes eget initiativ. Mer presist finner vi at deltakelse på siste opplæringstiltak gjerne var etter eget ønske, eller etter eget ønske i overensstemmelse med arbeidsgivers ønske. Vi finner også at en delvis forklaring på at de med høyere utdanning oftere deltar i opplæringstiltak, ser ut til å være at de oftere tar initiativ til å få delta. Dette behøver imidlertid ikke bety at de med lite utdanning er mindre initiativrike enn andre: Både omfanget av tilbud på relevante kurs, uskrevne fordelingsnormer og i hvilken grad arbeidsoppgavene legitimerer søknad om å få delta på kurs, vil ha betydning for hvorvidt det er noen vits i å ta initiativ til å få delta. Vi har også undersøkt om de som har lite utdanning får delta mindre i opplæringstiltak, fordi de oftere enn andre får avslag på søknad om deltakelse. Slik er det ikke.

På direkte spørsmål om hva som hindrer deltakelse i opplæringstiltak, finner vi ulik vekt på hva som vanskeliggjør deltakelse blant dem med og dem uten høyere utdanning. De med høyere utdanning svarer langt oftere enn andre at stort

arbeidspress er et problem, mens de uten høyere utdanning oftere enn andre svarer at de hindres av at de er usikre på å klare det, og at de føler seg for gamle. Med andre ord skylder de med høyere utdanning oftere på eksterne faktorer, mens de uten høyere utdanning oftere skylder på indre barrierer. At de med lite formell utdanning sjeldnere tar initiativ til opplæring enn andre, kan dermed ha noe sammenheng med at de føler seg usikre på å klare det. I tillegg føler de som har lite utdanning seg tidligere for gamle til å delta i opplæringstiltak, sannsynligvis fordi det er lenger siden de var i en utdanningsituasjon. Et viktig poeng er også at de som har høyere utdanning sannsynligvis er mer utdanningsmotiverte. Dersom man ønsker å øke deltakelsen i opplæringstiltak for dem uten høyere utdanning, kan det derfor være uheldig å basere seg for mye på egeninitiativ når opplæringsmidler fordeles.

Samlet sett kan etter- og videreutdanningsreformen bidra til økt skjevfordeling av utdanning i samfunnet: De som har mye utdanning tar oftere initiativ til å få delta i etter- og videreutdanning, de som tar initiativ får oftere delta, og de som har deltatt ønsker også i større grad mer etter- og videreutdanning.

Skjev fordeling etter alder

Vi finner også store forskjeller i hvor mye etter- og videreutdanning eldre og yngre ansatte får. Mens aldersgruppen inntil 30 år i gjennomsnitt hadde 190 timer i opplæring siste år, mottok den eldste aldersgruppen i gjennomsnitt 34 timer. Resultatene påvirkes en god del av Forsvarets militære personell, som både mottar mer opplæring og er yngre sammenliknet med ansatte i de andre etatene. Motsatt mottar ansatte i lagmannsrettene, som er eldre sammenliknet med ansatte i de andre etatene, relativt lite opplæring. Men selv når vi kontrollerer for etatstilknytning, utdanningsnivå og kjønn, er det slik at jo eldre den ansatte er, jo mindre deltar hun eller han i opplæringstiltak.

Er dette rimelig og ønskelig? På den ene siden kan man tenke seg at jo eldre man er, jo mer kan man basere seg på den yrkeserfaringen man har. På den andre siden vil det være slik at jo eldre man er, jo lenger er det siden man var under formell utdanning eller etatsutdanning, og at behovet for etter- og videreutdanning dermed skulle øke.

I motsetning til når vi ser på de ansattes utdanningsnivå, finner vi at eldre arbeidstakere, ved siden av at de deltar mindre i opplæringstiltak, også gir uttrykk for mindre samlet behov for opplæring enn yngre arbeidstakere. Når vi skiller på de enkelte opplæringsområdene, finner vi at jo eldre man er, jo mindre er det uttrykt et behov for formell utdanning, etatsutdanning og opplæring i ledelse og organisasjon. Det er imidlertid ingen signifikante forskjeller i behov for faglig oppdatering på eget arbeidsfelt etter alder. Eldre arbeidstakere begrunner også like ofte som yngre sitt opplæringsbehov med ønske om å holde seg faglig à jour. Mest

interessant er det likevel at uttrykt behov for dataopplæring øker jo eldre arbeidstakeren er.

Går vi tilbake til hvor mye opplæring de ansatte fikk i løpet av de siste tolv månedene, finner vi at jo eldre man er, jo mindre deltok man i formell utdanning, etatsutdanning, og noe mindre i opplæring rettet mot faglig oppdatering. Alder gav imidlertid ikke signifikante utslag på mengden dataopplæring og lederopplæring. Når vi tar høyde for at uttrykt behov er en mer omtrentlig størrelse (stort behov, noe behov, ikke behov) enn antall timer brukt på opplæring de siste tolv månedene, ser det ut til å være rimelig godt samsvar mellom fordeling av faktisk deltakelse i opplæringsvirksomhet, og behov for deltakelse, etter alder.

Som nevnt har vi trukket fram betydningen av egeninitiativ for å få delta i opplæringstiltak. I motsetning til når vi så på utdanningsnivå, finner vi heller ingen ting i vårt materiale som skulle tyde på at eldre arbeidstakere sjeldnere deltar i opplæringstiltak fordi de sjeldnere tar initiativ til å få delta. Eldre arbeidstakere får også sjeldnere enn yngre avslag på søknad om å få delta i opplæringstiltak.

Samlet tyder datamaterialet på at grunnen til at eldre arbeidstakere deltar mindre i opplæringstiltak enn yngre, er at de mener de har mindre behov for opplæring på noen av feltene, og at de er mer selektive når de velger å delta på kurs. Dette underbygges av at eldre arbeidstakere faktisk er mer fornøyde enn yngre med omfanget av den opplæring de selv mottok siste år. Eldre arbeidstakere mener også litt oftere enn yngre at opplæringsmidlene fordeles riktig så vel ut fra de ansattes behov som etter virksomhetens behov for kompetanse.

Lik fordeling etter kjønn

Det var ubetydelige forskjeller i hvor mange timer kvinner og menn deltok i opplæringstiltak i løpet av de siste tolv månedene (henholdsvis 100 og 105 timer i gjennomsnitt). Det var heller ingen forskjell i andelene som overhodet hadde deltatt i opplæringsaktivitet. Når vi kontrollerer for alder, utdanningsnivå og etatstilknytning, viser det seg imidlertid at menn mottar litt mindre opplæring enn kvinner. Vi minner om at mange av mennene i vårt utvalg jobber i Forsvaret og at flere menn enn kvinner har høyere utdanning.

Samlet sett er kjønnsforskjellene svært små eller ubetydelige. Men vi finner en interessant forskjell, og det er hvordan de ansatte begrunner sitt behov for etter- og videreutdanning. Med andre ord hva som motiverer dem til å delta i opplæringstiltak. Kvinner begrunner oftere enn menn sitt behov for etter- og videreutdanning både ut fra at de ønsker å stå sterkere ved interne opprykk, og at de vil stå sterkere på arbeidsmarkedet generelt. Dette kan tolkes i retning av at kvinner i staten er mer opptatt av egen karriere enn det menn i staten er. Imidlertid kan det være andre kjennetegn ved kvinnene og deres arbeidssituasjon som gjør at de oftere enn menn

knytter sitt opplæringsbehov til egen karriere. Vi ser for eksempel at kvinner oftere enn menn også begrunner sitt opplæringsbehov med at de vil stå sterkere ved over-tallighet, slik at ønsket om å stå sterkere internt og eksternt mer er uttrykk for å sikre sin plass på arbeidsmarkedet. Til slutt kan vi heller ikke se bort fra at kvinner og menn har ulik oppfatning om hva som er viktig for å gjøre karriere. Kanskje har kvinner større tro på at det er nødvendig å kvalifisere seg gjennom etter- og videre-utdanning for å få nye stillinger, mens menn finner andre måter å markere seg på.

8.5 Egeninitiativ og sentral styring

Desentralisering og ansvarliggjøring av lokale ledere har vært en viktig del av sta-tens personalpolitikk de siste tiårene. Staten har hatt som mål å forme en personal-politikk som skal gi den enkelte leder fleksibilitet og handlingsrom, og som skal gi den enkelte arbeidstaker kontroll med egen arbeidssituasjon. I denne undersøkelsen finner vi denne tankegangen igjen i de enkelte virksomhetene. På virksomhets-nivå kommer dette til uttrykk ved at det i alle virksomheter blir understreket at kompetanseutvikling er den enkelte lederens ansvar. I den grad beslutningsmyndig-heten ikke ligger hos nærmeste leder, skal alle søknader om deltakelse på etter- og videreutdanningstiltak gå via han eller henne. I de store etatene som har hatt om-fattende etatsutdanninger, kommer denne desentraliseringen til uttrykk ved at sen-traliserte, obligatoriske utdanningstilbud til en viss grad bygges ned. De tradisjo-nelle etatsutdanningene baserte seg i stor grad på at alle ansatte ble kjørt gjennom samme utdanningsopplegg ved begynnelsen av karrieren. I de store etatene utfor-mes det nye tilbud som i større grad baserer seg på frivillighet og åpner for lokale tilpasninger.

Et desentralisert personal- og kompetanseutviklingsansvar baserer seg på at man på sentralt nivå i virksomheten utformer overordnede mål og retningslinjer for kompetanseutviklingen. På lokalt nivå skal man ha et ansvar for å sørge for at det skjer en kontinuerlig tilpasning mellom medarbeidernes kompetanse og de oppga-ver og problemer som til enhver tid skal løses. Dette stiller store krav til informa-sjonsflyt, både mellom sentralt og lokalt nivå i virksomheten, og mellom den enkelte leder og hans eller hennes medarbeidere.

En overordnet kompetanseplanlegging tillegges stor vekt i statens kompe-tansepolitikk. Dette synes vanskelig å få til i praksis. Informantintervjuene blant ledere og tillitsvalgte avdekker vilje og ønsker om å drive en mer målrettet kompe-tanseplanlegging, men samtidig forteller de at de er kommet kort på dette områ-det. Flere virksomheter legger opp til at lokale enheter i forbindelse med virksom-hetsplanleggingen legger ved en kompetanseplan for enheten. Vi blir fortalt at disse er av varierende kvalitet. På sentralt nivå i virksomhetene er både ledelse og tillits-valgte opptatt av at de har for lite informasjon om hva som skjer på lokalt nivå i

virksomhetene. Vi har tall som tyder på at 50 prosent av virksomhetene (basert på et utvalg av 158 statlige virksomheter) har utarbeidet en kompetanseplan for hele eller deler av virksomheten. Men, som denne studien viser, er kompetanseplan et begrep som tillegges forskjellig betydning. Selv om det nok er mange som tenker på en overordnet plan basert på systematiske kompetansekartlegginger, er det også grunn til å tro at enkelte tenker på en ren opplæringskatalog. Det er derfor en utfordring for staten å strukturere det arbeidet som gjøres på dette området. Da er det ikke nok å arbeide fram dokumenter på sentralt nivå. Like viktig er det å legge til rette for at det i praksis skjer en gjensidig informasjonsutveksling mellom lokalt og sentralt nivå i organisasjonen. Kan hende mangler man på lokalt nivå kompetanse til å jobbe systematisk med kompetanseplanlegging. Et desentralisert personalansvar stiller nye krav til den lokale personalfunksjonen med tanke på planlegging, evaluering og analyse.

Våre data tyder på at informasjonsflyten mellom den enkelte leder og medarbeider i de fleste virksomheter fungerer godt. Den enkelte arbeidstaker ser ut til å ha stor innflytelse på den opplæringen hun eller han får ta del i. Den vanligste oppfatningen blant dem som har deltatt på opplæringstiltak, er at opplæringen er basert på egne ønsker om opplæring eller egne ønsker i samsvar med arbeidsgivers ønsker. Det er bare i én virksomhet (Posten) at et flertall av de ansatte svarer at opplæringen er mest etter arbeidsgivers ønsker. Det er derfor grunn til å konkludere med at de ansatte i stor utstrekning legger premisser for egen kompetanseutvikling, og dermed også tar et ansvar for egen kompetanseutvikling. Her ser det ut til at den enkelte leder og den enkelte ansatte i stor grad har sammenfallende interesser. De er opptatt av den jobben som skal gjøres, og at arbeidstakeren får den opplæring som er nødvendig for å gjøre jobben best mulig. De ansatte tar i første rekke initiativ til opplæring som er nært knyttet til arbeidet deres. Behov for å holde seg faglig à jour er den hyppigst nevnte årsaken til å søke opplæring.

Det er imidlertid verd å minne om at det i vårt materiale er en forskjell mellom arbeidstakergrupper etter utdanningsnivå. Grupper med høy utdanning deltar i større grad i etter- og videreutdanning, og de tar hyppigere initiativ. Samtidig har vi vist at det uttrykte behovet for etter- og videreutdanning er like høyt blant dem med og uten høyere utdanning. Kan hende er en noe større grad av formalisering en fordel for dem uten høy utdanning. Med formalisering tenker vi ikke nødvendigvis på standardiserte obligatoriske ordninger. Formalisering kan også være å få de lokale planleggingsverktøyene til å fungere, som for eksempel individuelle kompetanseplaner i forbindelse med medarbeidersamtaler.

Våre data tyder på at mesteparten av opplæringstiltakene fordeles løpende gjennom året. Men vi finner også at medarbeidersamtalen har betydning for fordeling av opplæring. De som har deltatt i medarbeidersamtale, har noe oftere deltatt i opplæringstiltak enn andre. Dersom man ønsker en jevnere fordeling av

opplæringsmidler, kan derfor ett virkemiddel være å satse spesielt på å øke andelen som får medarbeidersamtaler blant arbeidstakere som har lite formell utdanning. Ansatte som opplever at de har et behov, men har vanskelig for å se hvordan dette kan dekkes, krever en mer aktiv motivering, bevisstgjøring og tilrettelegging. Tanken bak medarbeidersamtaler er nettopp å bidra til dette. Når både initiativ og beslutninger om kompetanseutvikling tas lokalt, blir det helt vesentlig at den lokale dialogen og kommunikasjonen er god. Det arbeidet som i en tid har vært satt i gang i offentlig sektor med å bevisstgjøre lokale ledere i sitt personalansvar, blir det derfor viktig å fortsette med.

Samtidig vil vi også trekke fram muligheten til å sentralisere enkelte virkemidler. I flere av de virksomhetene vi har vært inne i, er det utviklet et videreutdanningstilbud knyttet til universitets- og høyskolesystemet. Dette er tilbud som få får anledning til å delta på, men som til gjengjeld tar mye tid og ressurser. Samtidig vil det ikke alltid være like lett å se relevansen i forhold til dagens oppgaver. Enkelte ledere kan være tilbakeholdne med å prioritere denne typen langsiktige kompetanseutviklingstiltak. Ut fra et rettferdighetssynspunkt kan man argumentere for at fordelingen av slike midler ligger relativt høyt oppe i virksomhetene. En løsning, som brukes i noen etater, er å sette av sentrale pottar til denne typen mer generelle kompetanseutviklingstiltak. Her blir det viktig å forsøke å finne fram til en fornuftig balansegang mellom sentral styring og den lokale handlefriheten.

Hvordan opplæringstiltak er organisert og hvilken vekt de tillegges, varierer mellom ulike virksomheter. I virksomheter som hovedsakelig rekrutterer høyt utdannet personale, bruker de ansatte en mindre del av arbeidstiden på formaliserte etter- og videreutdanningstiltak, men det er en like stor andel som mener de har fått tilstrekkelig opplæring som det er i de andre virksomhetene. I disse virksomhetene er det også færre som mener at etter- og videreutdanningstiltak er viktig for å gjøre en god jobb. Her blir det både fra ledelse og ansatte understreket at kompetanseutviklingen i første rekke kommer som en naturlig del av de arbeidsoppgavene medarbeiderne til enhver tid har. Gjennom utredningsarbeid og deltakelse i ulike prosjekter kvalifiserer den enkelte seg til nye oppgaver og nye stillinger. Den læringen som skjer gjennom det praktiske arbeidet, gir dermed den enkelte en langsiktig kompetansegevinst. I virksomheter som rekrutterer ansatte med lavere utdanning, tillegges formaliserte etter- og videreutdanningstiltak større vekt. Samtidig er det viktig å understreke at det også i disse virksomhetene er et stort flertall som svarer at læring gjennom praktisk arbeid er svært viktig for å gjøre en god jobb. Her er imidlertid den langsiktige kompetansegevinsten for den enkelte mer usikker. En viktig utfordring for disse virksomhetene blir derfor å systematisere og synliggjøre den læringen som skjer gjennom det daglige arbeidet.

Denne studien understreker betydningen av å føre en differensiert kompetansepolitikk i staten. Hva som er en fornuftig balansegang mellom sentral styring og lokal handlefrihet, vil variere etter type virksomhet. En desentralisert kompetansepolitikk som legger stor vekt på individuelt initiativ og læring gjennom arbeidet, er sannsynligvis godt tilpasset virksomheter som hovedsakelig rekrutterer personer med høy utdanning, og som har et stort innslag av individuelle arbeidsoppgaver. For andre virksomheter blir det viktig å kombinere ulike virkemidler og styringsformer. Utviklingen går i alle virksomhetene i retning av å overlate mer til den lokale leder og til den enkelte ansattes initiativ. I denne studien har vi konkludert med at dette er gunstig i forhold til en målsetning om å knytte opplæringstiltak til arbeidsplassens behov. Vi har imidlertid også dokumentert en skjevfordeling av etter- og videreutdanning etter utdanning. Arbeidstakere med lav utdanning tar mindre initiativ og deltar mindre i opplæringstiltak. Overfor denne gruppen kan en sterkere grad av formalisering og sentral styring være en fordel, og kanskje er det en forutsetning om man i staten skal nå et mål om livslang læring for alle.

Litteratur

- Administrasjonsdepartementet (1995), *Strategisk plan for kompetanseutvikling i staten 1995 – 1997*. Oslo: AD Arbeidsgiveravdelingen
- Bakken, A.L. og R. Andersen (1995), *Opprykksforskjeller mellom kvinner og menn i et internt arbeidsmarked*. En forløpsanalyse av departementene 1978–1990. ISF-rapport 95:17. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Berg, A.M. (1995), *Vellykket forvaltning*, Oslo: Tano
- Berg, L. (1998), *Utdanningssuget*. Ungdoms utdannings- og yrkesvalg sett fra skips-industrien i Ulsteinvik. Fafo-rapport 258. Oslo: Fafo
- Berg, L. (1988), *Studiemotivasjon*. Notat 8/1988. Oslo: NAVFs utredningsinstitutt
- Gulbrandsen, T. (1995), *Etterutdanning av ansatte i private bedrifter*. ISF-rapport 95:16. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Hovedavtalen for arbeidstakere i staten 1997–1999
- Hovedtariffavtalen i staten 1 mai 1998 – 30.april 2000
- Kanter, R. M. (1977), *Men and Women of the Corporation*. New York: Basic Books
- Kjeldstad, R. og J. Lyngstad (1993), *Arbeid, lønn og likestilling: belyst ved statistikk og forskning*. Oslo: Universitetsforlaget
- Klokkeide, L (1988), *Reform av statlig personalpolitikk*. Rapport 88/9. Bergen: LOS-senteret
- Larsen, K.A., F. Longva, A. Pape og A.N. Reichborn (1997), *Bedriften som lærested. En gjennomgang av etter- og videreutdanning i norske bedrifter*. Fafo-rapport 212. Oslo: Fafo
- Larsen, K.A., T. Nyseth og K. Vrålstad (1997), *Kompetanseheving i kommunesektoren*. NF-rapport 10/97. Nordlandsforskning
- Longva, F. (1998), *Etter- og videreutdanning i norske bedrifter. En sosiologisk studie av ulikhets-skapende prosesser i elleve bedrifter*. Hovedoppgave i sosiologi. Universitetet i Oslo
- Mjelde, I.M. (1999), Lønnsomt å være mann. Referert i *Aftenposten* 04.02.99
- Nordhaug, O. (1998), *Kompetansestyring i arbeidslivet. Utvalgte emner*. Oslo: Tano Aschehoug

- Nordhaug, O. m.fl. (1990), *Strategisk personal ledelse. Menneskelige ressurser i omstilling*. 2. utg. Oslo: Tano
- Nordhaug, O. og P. Gooderham (1996), *Kompetanseheving i næringslivet*. Oslo: Cappelen Akademiske Forlag S
- Nordhaug, O. (1993), *Personalledelse og kompetanseutvikling i staten*. Oslo: Administrasjonsdepartementet
- NOU 1997: 25 *Ny kompetanse*
- NOU 1998:20, *Utdanningspermisjon*
- NOU 1989:5, *En bedre organisert stat*
- Pape, A. (1993), *Kampen om kompetansen. Hva brukte vi utdanningseksplasjonen til?* Fafo-rapport 148. Oslo: Fafo
- Rapport fra arbeidsgruppe «Strategisk plan for kompetanseutvikling i Forsvaret»
- Reichborn, A.N., A. Pape og K. Kleven (1998), *Papir på egen dyktighet. Dokumentasjon av realkompetanse fra arbeidslivet*. Fafo-rapport 245. Oslo: Fafo
- Raaum, N. (1996), *Kvinner og ledelse*. Oslo: Næringslivets hovedorganisasjon
- Schøne, P. (1996), *Virksomhetsintern opplæring – bedriftsspesifikk eller overførbart kompetanse?* ISF-rapport 96:3. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Statskonsult (1993), *Rapport vedrørende tildelingen av kompetansemidler 1992–1994*. Notat
- Statskonsult (1996), *Statlige omstillinger og krav til ny kompetanse. Rapport vedrørende tildelingen av kompetansemidler 1994–1996*. Rapport januar 1996
- Statskonsult (1997), *Statlige utfordringer og krav til ny kompetanse. Rapport vedrørende tildelingen av kompetansemidler 1996–1998*. Rapport mai 1997
- St meld nr 42 (1997–98), *Kompetansereformen*
- St meld nr 35 (1991–92), *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk*
- Teigen, M. og J. Wiers-Jenssen (1996), *Ansettelsesprosesser i tre statlige virksomheter*. ISF-rapport 96:16. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Teigen, M. og R.S. Jensen (1995), *Kjønnskvotering i utdanning og arbeidsliv*. ISF-rapport 95:9. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Torp, H. (1990), «Opplæring i arbeidslivet: Hvem får mest». *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 2/90: 13–19

Vedlegg 1 Spørreskjemaundersøkelsen: metode og bakgrunnsvariabler

Svarprosjenter, representativitet og generaliserbarhet

Utvalg

Spørreskjemaundersøkelsen blant statsansatte ble gjennomført som telefonintervjuer på basis av et utvalg ansatte trukket fra Statens Sentrale Tjenestemannsregister. Det viste seg å være store problemer knyttet til å finne telefonnummer til personene i utvalget, noen telefonnumre ble ikke funnet og noen numre var feil. Opinion har gitt en grundig beskrivelse av prosessen, og på grunn av de nevnte problemene beregnet et modifisert bruttoutvalg (se vedlegg 2).

Tabell x1 viser hvor stor andel av det mottatte utvalget Opinion etter en del detektivarbeid hadde riktige telefonnummer til. Vi ser da at spesielt Politietaten faller dårlig ut. Kun 44 prosent av det mottatte utvalget er med i det modifiserte bruttoutvalget. Dette skyldes først og fremst at mange i denne etaten har hemmelige telefonnummer.

Tabell x1 Modifisert bruttoutvalg som andel av mottatt utvalg. Prosent.

Etat	Prosent
Posten	66
Trygdeetaten	77
Forsvaret	69
Politiet	44
Sosial- og helsedep.	83
Univ. i Tromsø	76
Utlendingsdirektoratet	69
Domstolene	73
Skatteetaten	74
Riksantikvaren	83
Totalt	69

Svarprosent

I telefonintervjuer kan man i prinsippet på forhånd bestemme hvor mange intervjuer man ønsker å gjennomføre, det vil si at man fortsetter intervjuingen til det ønskede antall intervjuer er oppnådd. Frafall kan både skyldes at man ikke oppnår kontakt per telefon, og at respondenten nekter å delta i undersøkelsen. Med utgangspunkt i disse to ulike årsakene til frafall beregnes brutto og netto svarprosent. Brutto svarprosent beregnes som svarandel blant alle oppringte, altså at både de som deltar i undersøkelsen, de som ikke nås og de som nekter å besvare skjemaet inngår i beregningen. ($\text{Brutto svarprosent} = \frac{\text{antall oppnådde intervjuer}}{\text{antall personer som er forsøkt nådd per telefon}}$). Alternativt kan man beregne svarprosent som andelen av dem som nås per telefon, som svarer ja til å delta. ($\text{Netto svarprosent} = \frac{\text{antall oppnådde intervjuer}}{\text{antall personer man har oppnådd telefonisk kontakt med}}$).

I beregningen av brutto (og netto) svarprosent tar vi utgangspunkt i det modifiserte bruttoutvalget (se tabell x1 ovenfor), det vil si den delen av utvalget vi har funnet korrekt telefonnummer til.

Brutto svarprosent for hele utvalget er på 65, mens netto svarprosent er på 79. Innen de ulike etatene varierer brutto svarprosent fra 61 hos Riksantikvaren til 71 prosent i Sosial- og helsedepartementet, mens netto svarprosent varierer fra 70 prosent i lagmannsrettene til 91 prosent i Politiet. Både brutto og netto svarprosent er tilfredsstillende i alle etatene.

Hvorvidt de ansatte i Politiet er representative for etaten, avhenger i stor grad av om de som har hemmelige telefonnumre skiller seg fra de vi oppnådde å få telefonnumre til. Tallene for Posten og Utlendingsdirektoratet kunne også vært bedre. Opinion hadde problemer med å finne riktige numre til postansatte i de store byene (registeret inneholder kun navn og kommune), og til ansatte i Utlendings-

Tabell x2 Svarprosenter (brutto og netto) og antall gjennomførte intervjuer (N).

Etat	Brutto svarprosent	Netto svarprosent	Antall intervjuer (N)
Posten	65	77	300
Trygdeetaten	68	80	311
Forsvaret	64	75	265
Politiet	68	91	180
Sosial- og helsedep.	71	89	189
Univ. i Tromsø	65	78	294
Utlendingsdirektoratet	55	80	121
Lagmannsrettene	63	70	99
Skatteetaten	67	77	297
Riksantikvaren	61	83	62
Totalt	65	79	2118

direktoratet (Oslo). Ansatte i Utlendingsdirektoratet ble oppringt i arbeidstiden, men fordi ledelsen kun ga tillatelse til at Opinion fikk gjennomføre et begrenset antall telefonintervjuer i arbeidstiden, har vi færre intervjuer herfra enn vår opprinnelige målsetning. For alle etatene er telefonnumrene trukket tilfeldig fra tjenestemannsregisteret. Dersom de ovenfor nevnte problemene ikke i for stor grad har bidratt til skjevheter i utvalget, kan vi regne med at resultatene for de enkelte etatene er rimelig representative.

Vi kan imidlertid ikke uten videre regne med at vårt utvalg av statsansatte er representative for alle statsansatte. Utvalget er basert på kun ti av omtrent to hundre statlige etater, og utvalgsprosenten varierer mellom etatene. I prinsippet kunne vi ha vektet resultatene fra de enkelte etatene som er med i undersøkelsen, slik at totalen var representativ for de ti etatene. Dette vil imidlertid uansett ikke gitt representative tall for staten som helhet.

Som det vil framgå av den følgende analysen, er det store variasjoner mellom etatene. Dette designet synliggjør dermed for det første forskjellig praksis i ulike etater. For det andre kan vi anta at forhold som gjentar seg i de ti etatene, kan generaliseres til å gjelde staten som helhet.

Måling av tid brukt på etter- og videreutdanning

Den mest sentrale avhengige variabelen i dette materialet er tid brukt på opplæring. For å få et bilde av etatenes investeringer i etter- og videreutdanning, har vi beregnet gjennomsnittlig tid brukt til opplæring per ansatt i de ulike etatene. Imidlertid er ikke opplæringsmidlene jevnt fordelt ut over alle de ansatte. Noen får ingen ting, mange får litt og noen får veldig mye. For å få et bilde av fordeling av opplæring, har vi beregnet andeler som overhodet har deltatt i opplæring, og andeler som har deltatt mye og lite. For eksempel synliggjøres dermed at de to største satsingene målt i gjennomsnittlig tid; faglig oppdatering og formell utdanning, ikke uventet fordeles svært ulikt. Mens omtrent annenhver ansatt har deltatt i opplæringstiltak knyttet til faglig oppdatering på eget arbeidsfelt, er det bare et fåtall, seks prosent, som har gjennomgått formell utdanning.

Tid brukt til opplæring er basert på de siste tolv månedene. Vi var i utgangspunktet litt skeptiske til at respondentene i løpet av en kort telefonsamtale ville kunne gi riktige anslag på hvor mye tid de hadde brukt på opplæring så langt tilbake i tid. På den ene siden kan man glemme opplæringstiltak man har deltatt på (hukommelsesproblemet), og på den andre siden kan man inkludere tiltak som var forut for den perioden vi ønsker å måle («telescoping»-problemet). For å hjelpe respondentene å huske hvor mye opplæring de hadde mottatt i året som gikk, «loset» vi respondentene gjennom beregningene. Vi skilte mellom seks opplæringsfelt; dataopplæring, opplæring i ledelse og organisasjon, faglig oppdatering på eget

arbeidsfelt, etatsutdanning, formell utdanning (inkludert påbygging av tidligere utdanning) og «annet». På hvert felt fikk respondenten først spørsmål om de i løpet av de siste tolv månedene hadde deltatt i slik opplæring. De som svarte ja, fikk deretter spørsmål om hvor mange dager opplæringen hadde tatt, og hvor mange timer per dag – omtrent - opplæringen varte. Vi kunne dermed beregne antall timer per felt og antall timer som var blitt benyttet til opplæring totalt.

Ved gjennomgangen av datamaterialet viste det seg at enkelte hadde oppgitt svært mange timer per dag, eller svært mange dager per år. Disse anslagene ble endret ved at de som hadde oppgitt svært mange timer opplæring per dag fikk nedjustert timetallet til ti timer, og de som hadde oppgitt svært mange dager fikk nedjustert antall dager til 230 opplæringsdager. Følgende skjema ble fulgt ved oppretting og rekoding av tid brukt på ulike opplæringsaktiviteter.

- Maksimum dager opplæring siste år settes til 230. Maksimum timer til opplæring per dag settes til 10 timer.
- De som ikke husker antall dager (999) eller antall timer per dag (99), får middelveidien (gjennomsnittsverdien vil preges av at noen tar svært mye). I tabell x3 listes opp de opprettelsene som er gjort, og i parentes hvor mange det gjelder.

Vi har altså satt en øvre grense for maksimal mengde opplæring det er sannsynlig å ta i løpet av ett år. Et vanlig årsverk består av om lag 1700 timer. Det er i prinsippet

Tabell x3

	Dager	Timer
Dataopplæring	0 til 1 (9)	99 til 7 (15)
	999 til 2 (16)	14 thru 24 til 10 (3)
Ledelse/organisasjon	300 til 230 (1)	12 thru 15 til 10 (5)
	999 til 6 (5)	99 til 8 (8)
Faglig oppdatering	0 til 1 (4)	0 til 1 (2)
	999 til 4 (49)	99 til 8 (43)
	300-365 til 230 (4)	12 til 10 (1)
Etatsutdanning	999 til 14 (10)	99 til 8 (10)
	300-500 til 230 (6)	0 til 1 (1)
Formell utdanning	999 til 100 (26)	99 til 7 (23)
	300-500 til 230 (10)	0 til 1 (1)
Annen utdanning	0 til 1 (1)	0 til 1 (1)
	350 til 365 (230)	99 til 7 (8)
	999 til 4 (8)	

mulig å bruke mer tid på etter- og videreutdanning i løpet av et år enn det som faller inn under normalarbeidstiden. Dersom vi går ut fra våre maksimalsatser, 230 dager à ti timer, kan en respondent oppnå 2300 timer. I underkant av én prosent av utvalget har oppgitt at de til sammen hadde over 1700 timer til opplæring i løpet av siste år.

Når vi summerer tidsbruken på de seks forskjellige feltene, får vi et mål på samlet tid brukt på etter- og videreutdanning. Vi finner da at seks respondenter overskrider 2300 timer. Ved nærmere ettersyn, ser vi at disse høyst sannsynlig har dobbeltregistrert tidsbruken på to felt. Dette er det korrigert for i materialet.

Vi har også sjekket hele utvalget for dobbeltregistreringer. Fem prosent har samme antall timer på to felt. For disse kan, men behøver ikke, timetallet vise til samme kurs. Sannsynligheten for at timetallet viser til samme kurs, er mindre for lavt timetall enn for høyt. Man kan for eksempel ha to ukeskurs på forskjellige felt, og setter opp 40 timer for hvert kurs. Det er større sannsynlighet for at høyt timetall viser til samme kurs. En respondent har for eksempel 720 timer både på data-opplæring og opplæring i ledelse og organisasjon. Til sammen er dette nesten et årsverk. Det er godt mulig, men ikke sikkert, at denne respondenten i en periode på 720 timer har tatt opplæring som innebærer opplæring på begge felt. De fleste som har likt timetall på to felt, har imidlertid oppgitt timetall som godt kan innebære to ulike kurs. Uansett kan vi ikke sikkert avgjøre om identisk timetall innebærer dobbeltregistreringer eller ikke.

I stedet for å redusere timetallet til dem som har identiske timer, har vi derfor beregnet hvor mye dette maksimalt kan innebære av overestimering av samlet tidsbruk. I gjennomsnitt har respondentene brukt 102 timer siste år på opplæring. Dersom i verste fall alle identiske timetall er dobbeltregistreringer, vil dette bety en gjennomsnittlig overestimering på tre timer. Dette er så lavt at det uansett ikke vil få betydning for tolkningen av resultatene.

Et siste problem, som viste seg mindre enn vi på forhånd hadde fryktet, er de som svarer at de har deltatt, men ikke husker antall dager eller antall timer per år. Vi har gitt disse respondentene medianverdien (gjennomsnittsverdien påvirkes for mye av dem som har mottatt svært mye etter- og videreutdanning), beregnet ut fra dem som har besvart. Relativt få oppgir at de ikke husker lengden på opplærings tiltaket (se tabell x3).

Det er umulig å få helt korrekte mål på hvor mye etter- og videreutdanning den enkelte har fått i løpet av et helt år, fordi det kan være vanskelig å huske så langt tilbake i tid. Enkelte vil oppgi for lite tid (hukommelsesproblemet), og enkelte vil oppgi for mye tid («telescoping»-problemet). I korrigeringen av materialet har vi hovedsakelig gjort endringer som reduserer oppgitt timetall. Ifølge Opinions intervjuere besvarte de fleste informantene tidsbruksspørsmålene uten store problemer.

Vi antar derfor at våre anslag gir et rimelig godt bilde av opplæringsaktiviteten i Staten.

Hvordan ser materialet ut?

Tilknytning til arbeidslivet

Utvalget er hentet fra register over ansatte per oktober 1997, altså ett år før undersøkelsen ble gjennomført. I analysen av det kvantitative materialet må vi selektere utvalget. Det er for eksempel ikke rimelig at ansatte som har vært sykemeldte mesteparten av siste år er med i beregningen av hvor mye tid som går med til etter-

Tabell x4 Yrkesstatus i dag kontrollert for langvarig fravær siste år. N=2119

	Fors.M N=120	Fors.S N=145	Skatt N=297	Trygd N=311	Posten N=301	UiT N=294	Riksan. N=62	Sos.hel. N=189	UDI N=121	Lag- mann. N=99	Politiet N=180	Alle N=2119
Heltid	84	82	72	74	51	68	71	69	60	92	84	71
Heltid2	8	5	8	5	10	11	10	7	9	1	3	8
Heltid3	1	2	2	1	2	3	0	2	1	0	2	2
Deltid	1	8	8	9	22	9	10	7	12	3	4	9
Deltid2	0	0	2	3	2	1	2	2	2	0	0	1
Deltid3	0	0	-	-	1	-	0	0	2	0	1	-
Sykemeldt	1	0	1	1	2	1	0	1	1	0	0	1
Etatsutd.	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	-
Utd.perm.	0	0	1	-	-	0	2	0	1	0	0	-
Omsorg	0	1	2	1	1	2	0	3	2	1	1	2
Annen perm.	0	0	0	-	1	0	2	0	1	0	0	-
Sluttet	5	3	3	5	9	5	5	10	10	3	4	6
Sum	100	101	100	99	101	100	102	101	101	100	99	100

Heltid2 = jobber nå heltid, men var i løpet av siste året sykemeldt eller i omsorgspermisjon inntil 6 mnd.

Heltid3 = jobber nå heltid, men var i løpet av siste året sykemeldt eller i omsorgspermisjon mer enn 6 mnd.

Deltid2= jobber nå deltid, men var i løpet av siste året sykemeldt eller i omsorgspermisjon inntil 6 mnd.

Deltid3 = jobber nå deltid, men var i løpet av siste året sykemeldt eller i omsorgspermisjon mer enn 6 mnd.

Sykemeldt = Er nå langtidssykemeldt (til sammen 15)

Etatsutd. = Er nå i etatsutdanning (til sammen 5)

Utd.perm. = Har utdanningspermisjon (til sammen 6)

Omsorg = Er nå i omsorgspermisjon (til sammen 31)

Annen perm. = Er nå i annen permisjon (til sammen 5)

Sluttet = Har sluttet eller i permisjon pga. ny stilling annet sted.

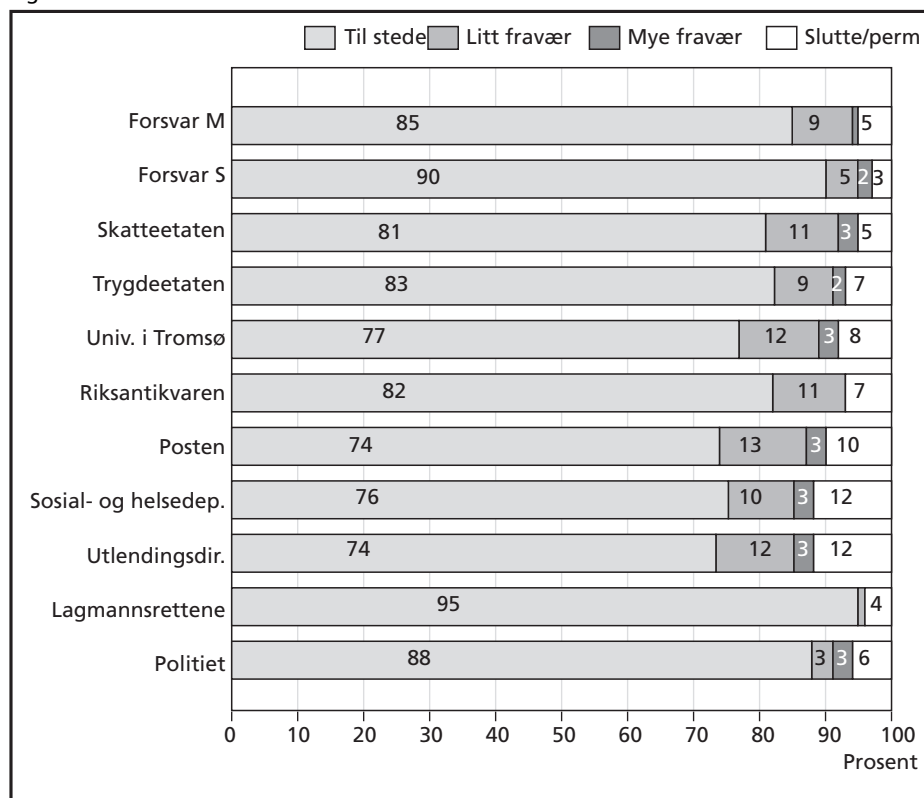
«-» under én prosent (til forskjell fra 0).

og videreutdanning, eller om de er fornøyd med mengden etter- og videreutdanning de mottok siste år. Når vi gjør beregninger knyttet til framtidig behov, er det imidlertid rimelig at alle som per dato er ansatt, er med i beregningene. Det operative utvalget varierer med andre ord etter om vi ser på fortiden eller framtiden. Selekttering til den følgende analysen er basert på tabell x4, der vi tar utgangspunkt i arbeidstilknytning per i dag (heltid, deltid, permisjon, langtidssykemeldt eller sluttet) kontrollert for fravær siste år (inntil seks måneder og over seks måneder, der de som har fravær på over seks måneder selekteres ut når vi gjør beregninger knyttet til de siste tolv månedene).

De to neste figurene viser materialet slik det benyttes i den kvantitative analysen, der vi henholdsvis selekterer etter tilstedeværelse siste år og ansettelsesforhold per i dag:

I beregningen av tid brukt på opplæring, samt vurdering av opplæringen de ansatte fikk, tar vi utgangspunkt i dem som var yrkesaktive hele siste år (til stede) og dem som har mindre fravær enn seks måneder (litt fravær). De som har sluttet, er i omsorgspermisjon eller «annen» permisjon (ikke utdanningspermisjon), samt

Figur x1 Tilstedeværelse siste år. N=2119.

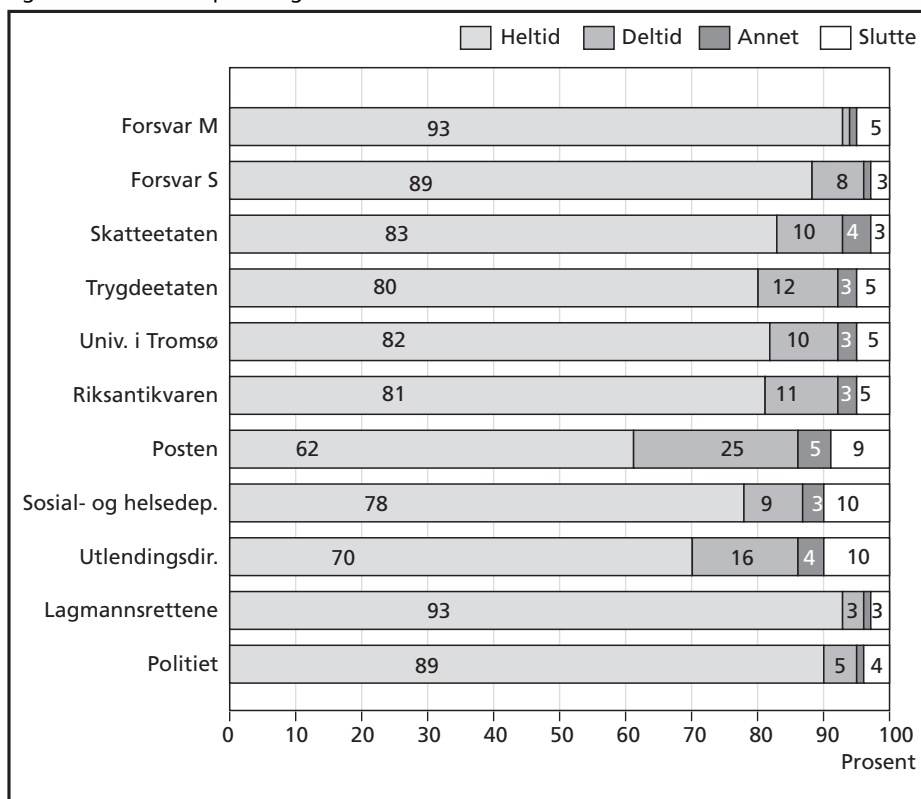


de som har hatt mye fravær siste år (mer enn 6 mnd), er ekskludert fra analysen knyttet til beregning av tid brukt på etterutdanning, og vurderinger av opplærings-tilbudet siste år. For hele det opprinnelige utvalget utgjør dette om lag ti prosent, og vi står igjen med 1912 respondenter.

Når vi skal beregne behov for etter- og videreutdanning, samt hva som henholdsvis hindrer og motiverer de ansatte til å søke etter og videreutdanning, tar vi utgangspunkt i dem som på undersøkelsestidspunktet oppgir at de fortsatt er ansatt i Staten. Ved siden av å vise andelen som har sluttet i staten, viser figur x2 også andelen som jobber heltid, deltid samt andre tilknytningsformer (sykemeldt, i permisjon, etatsutdanning). De som har sluttet ekskluderes fra analysen knyttet til framtidig opplæringsbehov, kjennetegn ved de ansatte osv. Vi gjenstår da med et operativt utvalg på 1998 respondenter.

Basert på vårt utvalg tyder figur x2 også på at det å jobbe deltid er mest utbredt i Posten og Utlendingsdirektoratet, og minst utbredt ilagmannsrettene, Politiet og blant militært ansatte i Forsvaret.

Figur x2 Yrkesstatus per i dag. N=2119.



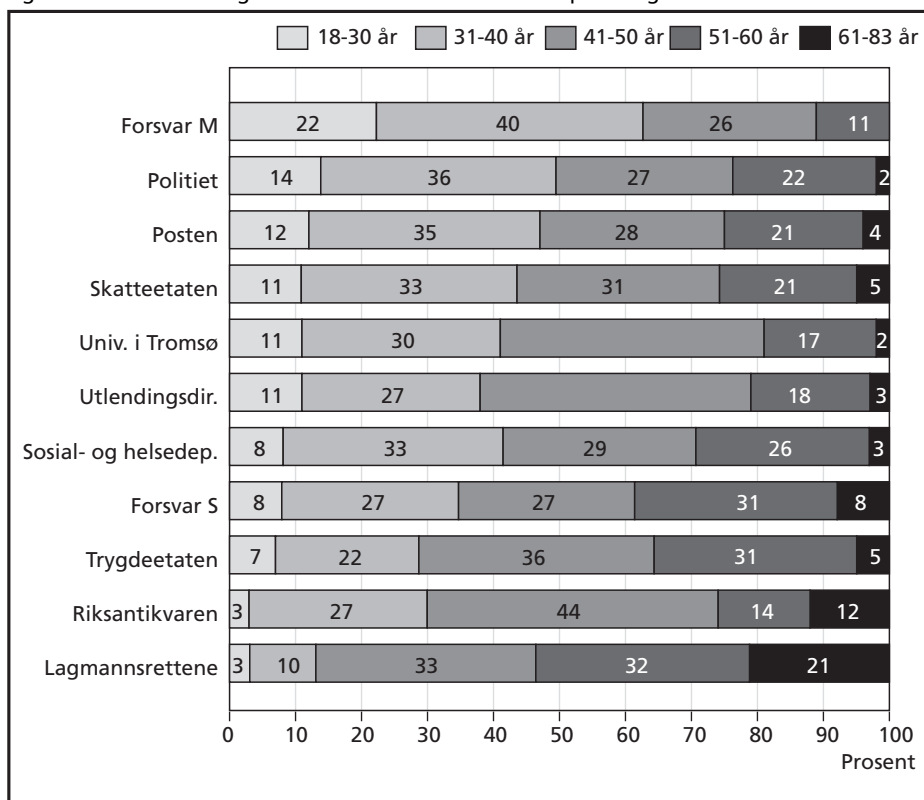
De ansattes utdanningsbakgrunn, aldersfordeling, kjønnsfordeling og lederstilling

Mens etatens oppgaver og organisering danner ytre rammebetingelser for deltakelse i opplæringstiltak, vil også de ansattes individuelle kjennetegn kunne påvirke deltakelse i opplæringstiltak. I tillegg til å skille på etat, har vi i analysen derfor også benyttet en rekke andre bakgrunnsvariable, som utdanningsnivå, kjønn, alder, og stillingstype (leder/ikke leder, samt heltid/deltid). I det følgende viser vi en oversikt over de ansattes kjennetegn i de ulike etatene.

I figur 2.1 i kapittel 2 så vi andelen med høyere utdanning i de ulike etatene. Vi så at variasjonen er stor. Ved Sosial- og helsedepartementet og Riksantikvaren oppgir over 90 prosent at de har en eller annen høyere utdanning, mens blant ansatte i Forsvar sivil og i Posten har oppgitt henholdsvis 24 og 9 prosent at de har høyere utdanning.

Figur 2.1 viser at særlig militært personell i Forsvaret har mye utdanning. Færrest med høyere utdanning finner vi i Posten og blant Forsvarets sivile personell. Innen Politietaten sier 70 prosent at de har etatsutdanning av minst ett års

Figur x3 Aldersfordeling i etatene. N= De som er ansatt per i dag =1998.



varighet og 30 prosent sier de har en høyere utdanning. Fra 1992 ble imidlertid politiutdanningen lagt utenfor etaten, til Politihøgskolen. Nyutdannet politi vil dermed ha en høyere utdanning, mens tidligere utdannede har etatsutdanning. Det å ha høyere utdanning og det å ha etatsutdanning er ikke gjensidig utelukkende, men også på individnivå er det slik at de som har etatsutdanning av minst ett års varighet sjeldnere enn andre har høyere utdanning (korr var = $-.26^{**}$).

Datautdanning fra universitet eller høyskole av minst ett års varighet danner ikke noe klart mønster med verken andeler med høyere utdanning eller hvorvidt etaten har egen etatsutdanning eller ikke. Høyest andel med datautdanning finner vi blant Forsvarets militære personell og blant ansatte ved Universitetet i Tromsø. Lavest andel med en høyere datautdanning av minst ett års varighet finner vi ved Posten, lagmannsrettene og ved Trygdeetaten.

De ansattes alder sier indirekte også noe om yrkeserfaring, og om livsfase. I figur x3 har vi delt inn de ansatte i fem aldersgrupper.

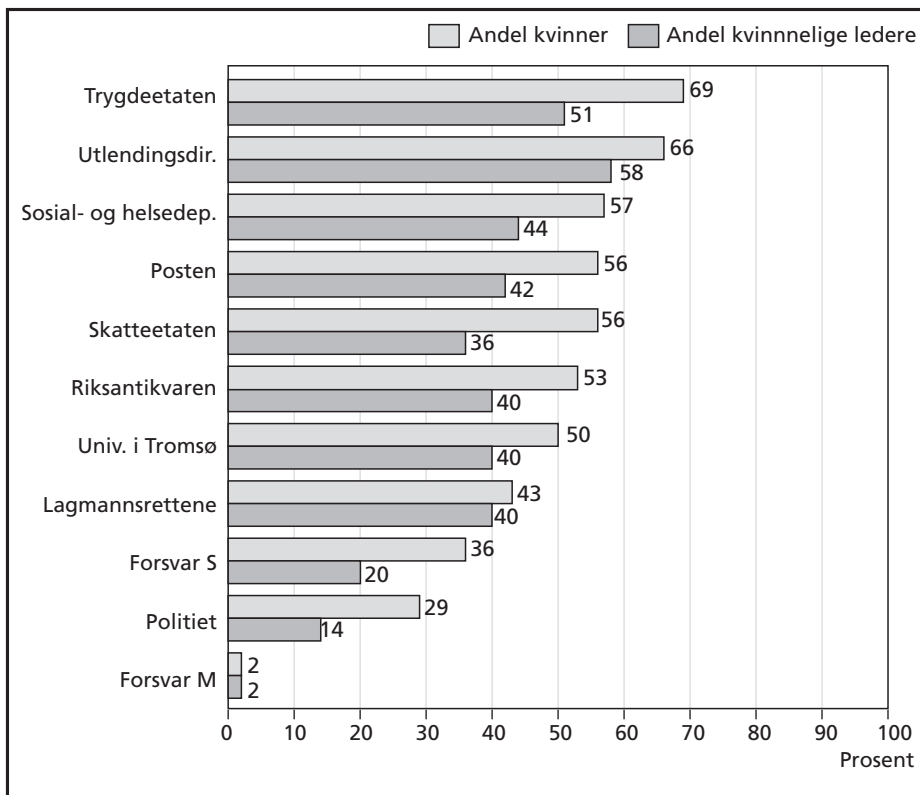
I figur x3 er etatene rangert etter gjennomsnittsalder. Militært ansatte i Forsvaret er yngst (gjennomsnittsalder 38 år) og ansatte i lagmannsrettene er eldst (gjennomsnittsalder 51 år). De svært ulike aldersprofilene i disse etatene kan være en avspeiling av at Forsvaret har gode utdanningsmuligheter for unge medarbeidere. Forsvaret legger også opp til at mange skal slutte og gå over i sivilt arbeid før de fyller 50 år. Aldersprofilen i lagmannsrettene tyder på at virksomheten har lav turnover, eller utskifting av arbeidskraft. Dette kan skyldes at få slutter i virksomheten og/eller at lagmannsrettene gjerne rekrutterer ansatte med lang erfaring fra annen yrkespraksis. Blant militært ansatte i Forsvaret er bare elleve prosent over 50 år gamle, mot over halvparten i lagmannsrettene. Dette innebærer også at ansatte i Forsvaret er i en helt annen livsfase enn ansatte i lagmannsrettene. Mens 62 prosent av Forsvarets militære personell er under 40 år og dermed sannsynligvis ofte har hjemmeboende barn, gjelder dette bare for 13 prosent av ansatte i lagmannsrettene.

I figur x4 viser vi kvinneandeler, samt andelen kvinner av ansatte som oppgir å være ledere.

Andelen kvinner og menn varierer kraftig i våre etater. Mens rundt to tredjedeler av de ansatte i Trygdeetaten og i Utlendingsdirektoratet er kvinner, er bare to prosent av de militært ansatte i Forsvaret kvinner. Kvinneandelen i Politietaten er også lav.

Dersom lederposisjoner var kjønnsmessig likt fordelt, skulle søylene for andel kvinner og andel kvinnelige ledere vært like lange. Bortsett fra for militært ansatte i Forsvaret, der kvinneandelen er svært lav, er kvinnene underrepresentert i lederstillinger i alle etatene. De største skjevhetene i forhold til andel kvinner ansatt finner vi i Skatteetaten, Trygdeetaten og sivil avdeling av Forsvaret, mens Forsvarets militære del, lagmannsrettene og Utlendingsdirektoratet har den jevneste fordelingen av lederposisjoner. Figuren skiller imidlertid ikke på ledelsesnivå.

Figur x4 Andel kvinner i etatene, samt andelen kvinner av dem som har lederansvar (ikke de som svarer at de har delvis/tidvis lederansvar). Rangert etter kvinneandelen i etatene. N= De som er ansatt per i dag =1998.

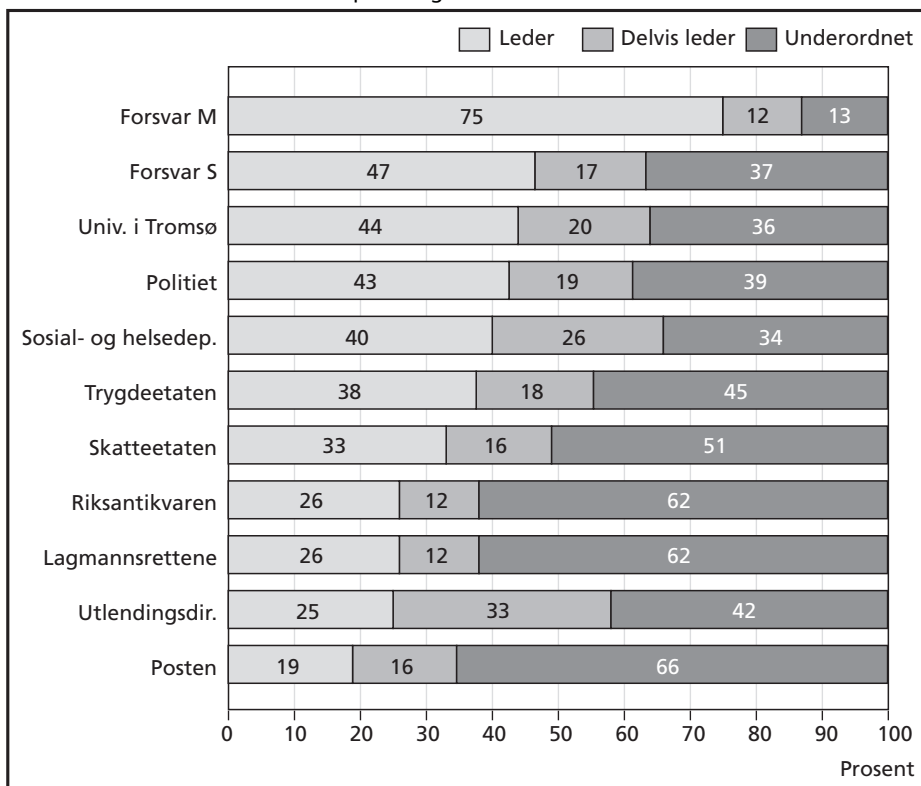


Til slutt skal vi se hvor store andeler i hver etat som oppgir at de har lederansvar, tidvis eller delvis har lederansvar eller ikke lederansvar:

Igjen finner vi svært store forskjeller mellom etatene. Blant Forsvarets militære personell oppgir tre av fire at de har lederansvar. Tar vi med dem som tidvis eller delvis har lederansvar, ser vi at nesten 90 prosent oppfatter seg selv som leder. Dette skyldes sannsynligvis både en svært hierarkisk grads- og stillingsstruktur og at mange står i ledelsesposisjon i forhold til dem som avtjener militærtjenesten (ikke-ansatte). Blant Postansatte er det færrest som definerer seg som leder, der oppgir bare én av fem at de har lederansvar.

Avslutningsvis oppsummerer vi i tabell x5 hvordan de ansattes kjennetegn i de ulike etatene skiller seg fra hverandre:

Figur x5 Andelene som har lederansvar i etatene. Rangert etter andelene som har svart klart bekreftende. N= De som er ansatt per i dag =1998.



Tabell x5 Ansattes kjennetegn i etatene relativt til de andre, basert på de foregående figurene.

	Høyere utd.	Etatsutd.	Alder	Kjønnsdominans	Deltid	Fravær	Turn-over
Forsvar M	Mange	Mange	Unge	Menn	Få		
Forsvar S	Få			Menn			Lav
Skatteetaten		Nokså m.				Mye	
Trygdeetaten		Mange		Kvinner			
Univ. i Tromsø	Mange					Mye	
Riksantikvaren	Mange						Høy
Posten	Få	Nokså m.			Mange	Mye	
Sosial- og helsedep.	Mange						Høy
Utlendingsdir.	Mange			Kvinner	Mange		Høy
Lagmannsrettene	Mange		Gamle		Få	Lite	Lav
Politiet		Mange	Unge	Menn	Få		

Vedlegg 2 Liste over temaer som ble berørt i intervjuene

- Bakgrunnsvariabler i forhold til virksomhetens størrelse, personalsammensetning og organisasjonsstruktur.
- Organisering av opplæringsaktiviteten: Hvor ligger ansvaret for ulike typer opplæringsaktiviteter når det gjelder planlegging, budsjett og fordeling, hvilken rolle spiller organisasjonene?
- Om ulike opplæringsformer: Hvilke opplæringsformer benyttes, hvilke grupper er de rettet mot, er noe standardisert og obligatorisk, og har opplæringsaktiviteten forandret seg over tid?
- Om ulike opplæringsformål: Hva er begrunnelsene for å sette i gang opplæring, hvordan skjer prioriteringene, hvem tar initiativ?
- Kompetanseplanlegging: Står virksomheten overfor spesielle kompetansebehov, hvordan kartlegges behov for kompetanseutvikling, finnes det kompetanseplaner, hvilken rolle spiller medarbeidersamtaler, hvordan vurderes effekten av tiltak?
- Om lov- og avtaleverket: Hvilke lover og avtaler utgjør viktige rammebetingelser for hvordan opplæringsaktiviteten praktiseres, hvordan fungerer de støttende eller begrensende?

Vedlegg 3 Redegjørelse fra Opinion

UNDERSØKELSE BLANT ANSATTE I STATEN DEL I
20. OKTOBER – 14. DESEMBER 1998

GJENNOMFØRING OG FRAFALL BRUTTOUTVALGET

På oppdrag fra Fafo og ECON gjennomførte OPINION AS i tidsrommet 20.10. – 14.12.98 del I av en undersøkelse om etter- og videreutdanning i Staten. Undersøkelsen ble gjennomført blant ansatte i 10 statlige etater:

- Posten
- Trygdeetaten
- Forsvaret
- Politietaten
- Sosial- og helsedepartementet
- Universitetet i Tromsø
- Utlendingsdirektoratet
- Lagmannsrettene
- Skatteetaten
- Riksantikvaren

Med unntak av politietaten, ble intervjuene i alle etatene gjennomført i tidsrommet 20.10. – 23.11.98. Utvalget til denne undersøkelsen ble trukket fra Statens Tjenestemannsregister. OPINION mottok i alt 4675 navn fra Statens Tjenestemannsregister. Disse listene inneholdt ikke adresse, bare hvilken etat de jobbet i og i hvilken kommune. OPINIONs første oppgave var å fremskaffe telefonnummer til disse, basert på de foreliggende opplysningene. At hjemmadresser ikke forelå, gjorde dette til et vanskelig og tidkrevende arbeid. Det var spesielt to problem som oppstod. Det første var at vi brukte lang tid på å finne telefonnummer, siden søkegrunnlaget var så mangelfullt. Vanligvis er det en forutsetning at vi har hjemmeadresse på de vi skal finne. I dette tilfellet hadde vi kun opplysninger om hvilken kommune de jobbet i. Dette behøver ikke være samme kommune som de bor i. Vi søkte primært å fremskaffe hjemme-telefonnummer, og sekundært arbeids-telefonnummer. Vi benyttet en romslig praksis i dette arbeidet, ved at vi inkluderte telefonnummer som vi var i tvil om var riktige, for å unngå at vi mistet for mange fra det opprinnelige utvalget tidlig i prosessen.

Dette ledet til det andre problemet, ved at et uforholdsmessig stort antall telefonnummer var feil. Vi forsøkte da å finne alternative numre, men i mange tilfeller var dette umulig. I tillegg forsøkte vi å nå disse på jobb. Også her opplevde vi en del problemer. Spesielt vanskelig var det i store etater med underkontor. I slike etater kunne det være vanskelig å spore opp riktig respondent, noe som gjorde selve intervjuarbeidet mer tidkrevende enn antatt.

Av de 4675 navnene vi mottok fra STS fant vi telefonnummer på 4162. Disse 4162 ville i en vanlig undersøkelse utgjøre bruttoutvalget. To forhold gjør at vi må modifisere bruttoutvalget noe. Målgruppen for undersøkelsen var statsansatte. Under gjennomføringen støtte vi på en del som ikke var eller hadde vært ansatt i staten. Disse må derfor defineres ut av bruttoutvalget siden de ikke var i målgruppen. Det var 258 personer som falt ut på denne måten. En del av dette frafallet kan nok skyldes at vi har truffet feil person selv om navnet var det samme, men det er også ting som tyder på at det fantes en del i utvalget som ikke eller bare i liten grad hadde noe med staten å gjøre. I tillegg til de som falt utenfor var 663 av telefonnumrene feil, også etter vi hadde forsøkt alternative numre. Disse blir da å regne sammen med de vi ikke fant telefonnummer på. Etter dette sitter vi igjen med et bruttoutvalg på 3240 personer ansatt i staten.

NETTOUTVALGET

Av det bruttoutvalget på 3240 var det ikke svar i 305 tilfeller. Alle telefonnummer ble forsøkt å ringe inntil seks ganger i løpet av intervjuperioden. Ytterligere 269 personer var umulig å nå i intervjuperioden. Dette vil si at vi oppnådde kontakt, men at vedkommende ikke var tilstede i løpet av intervjuperioden (syk, bortreist etc). Spesielt gjaldt dette personer der vi bare hadde jobbnummer. Vi fikk svarnekt i 548 tilfeller. Svarnekt innebærer at personen gir uttrykk for at han/hun ikke ønsker å delta i undersøkelsen. Antall valide svar i denne undersøkelsen er således 2118.

Nedenfor har vi satt opp en skjematisk oversikt over frafallet på de ulike stadiene av prosessen. Målsettingen var å oppnå intervju med halvparten av personene i utvalgene vi mottok for den enkelte etat.

Noen kommentarer må knyttes til enkelte etater. Dette gjelder Posten, Politiet og UDI. Postansatte i de største byene var spesielt vanskelig å finne. Det som gjorde det spesielt vanskelig var det når vi måtte ringe et hovedpostkontor for å spørre etter NN, som kanskje var ansatt på et av underkontorene. Vi fikk til slutt Posten til å sende oss adressene til ansatte i de fire største byene i Norge, slik at vi kunne søke på disse for å finne hjemmetelefonnumrene. I tillegg fikk vi trukket et ekstra-utvalg på 100 postansatte fra STS.

På bakgrunn av erfaringene fra postansatte, vurderte vi ansatte i politietaten, som en annen vanskelig gruppe å nå, så lenge vi ikke hadde hjemmeadressene. Vi fikk derfor tillatelse fra Justisdepartementet til å få SDS til å koble hjemmeadresser til det utvalget på 600 vi allerede hadde fått. Dette tok en del tid, og derfor ble intervjuene for denne etaten gjennomført først i perioden 7. – 12.12.98. SDS klarte bare å finne adresser til 380 av de 600 vi sendte dem. Et annet problem med politiansatte er at mange av dem har hemmelig telefonnummer. Vi har forsøkt å nå en del av disse på arbeid. Det må imidlertid bemerkes at det ikke er så lett å intervju politiansatte på jobb.

Frafall	Posten	Trygde etaten	Politiet	For-svaret	SHD	UiT	UDI	Lag-manns rettene	Skatte etaten	Riks-anti-kvaren	Totalt
Utvalg mottatt	700	600	600	600	318	600	319	215	600	123	4675
Ikke funnet telefonnr	-30	-30	-289 ¹	-114	-8	-10	-3	-23	6	-1	-514
Brutto-utvalg	670	570	311	486	310	590	316	192	594	122	4161
Utenfor målgruppen	-65	-24	-7	-23	-14	-44	-28	-10	-36	-7	-258
Feil telefonnr	-143	-86	-40	-52	-31	-91	-67	-24	-116	-13	-663
Modifisert bruttoutv.	462	460	264	411	265	455	221	158	442	102	3240
Ikke svar	-37	-46	-26	-20	-27	-50	-45	-7	-35	-12	-305
Umulig å nå i int.perioden	-36	-24	-41	-40	-26	-29	-25	-10	-23	-15	-269
Nekt	-89	-79	-17	-86	-23	-82	-30	-42	-87	-13	-548
Antall intervju	300	311	180	265	189	294	121	99	297	62	2118

¹ Politietaten var spesielt vanskelig. Problemet her er først og fremst at mange har hemmelig telefonnummer. For å bøte noe på dette fikk vi etter noe tid SDS til å finne adressene til de 600 vi hadde i utvalget. SDS klarte å finne 380 adresser. Av disse 380 klarte vi altså å finne 311 telefonnummer.

UDI viste seg å være noe vanskeligere å oppnå det antall intervju vi hadde som målsetting. Den vesentligste årsaken til dette var at det ble satt begrensninger fra UDI for hvor mange vi kunne få intervju på arbeidsplassen. Vi klarte derfor ikke å oppnå målsettingen for antall intervju.

INTERVJUING

Intervjumetode for denne undersøkelsen har vært telefonintervju. Intervjuarbeidet ble gjennomført 9. - 26. november 1998. Intervjuingen ble gjennomført fra OPINIONs intervjulokaler i tidsrommet mellom kl. 0800 og 1600 på dagtid og mellom kl 1700 og 2130 på kveldstid, ved hjelp av et databasert telefonintervju-program (CATI).

Selve intervjuet gikk stort sett greit å gjennomføre. Et problem ved slike undersøkelser mot en så heterogen målgruppe er at en del spørsmål ikke passer så godt for alle. Bl.a. syntes enkelte universitetsansatte og dommere at spørsmålene var noe på siden. Utover dette var det få problemer i selve intervjuet. Det største problemet var å finne fram til de riktige personene. En god del av intervjuernes tid gikk nettopp til å spore opp riktig person.

Gjennomføring og responsrate ble løpende sjekket av intervjuleder. Alle respondenter har fått stilt spørsmålene på samme måte. Før oppstart av undersøkelsen fikk alle intervjuerne en grundig gjennomgang av spørreskjema for at alle skulle forstå meningen med spørsmålene på samme måte. Intervjuleder sjekket fortløpende at spørreskjemaet fungerte etter hensikten. Alle OPINIONs intervjuere har gjennomgått et opplæringsprogram samt avgitt taushetserklæring.

FEILMARGINER OG USIKKERHET

I enhver utvalgsundersøkelse vil det være feilmarginer. Dess større utvalget er, dess mindre vil feilmarginene være. I denne undersøkelsen med et tilfeldig utvalg på 2118 og med et konfidensintervall på 95 prosent, vil feilmarginene variere fra 1.3 prosentpoeng ved en 10/90 fordeling til 2.1 prosentpoeng ved en 50/50 prosent svarfordeling. Vi kan altså si med 95 prosent sikkerhet at et resultat på 10 %, ligger mellom 8.7 og 11.3 % dersom vi hadde undersøkt hele populasjonen.

Dette forutsetter imidlertid at utvalget er proporsjonalt i forhold til den enkelte etats størrelse. I denne undersøkelsen er dette ikke tilfellet. Vi har derfor satt opp en oversikt over feilmarginene for den enkelte etat. For de fleste er det antatt at nettoutvalget utgjør mindre enn 20 % av det totale antall ansatte i etaten. Korreksjon for endelig populasjon er derfor ikke benyttet, bortsett fra for SHD, UDI, Lagmannsrettene, og Riksantikvaren.

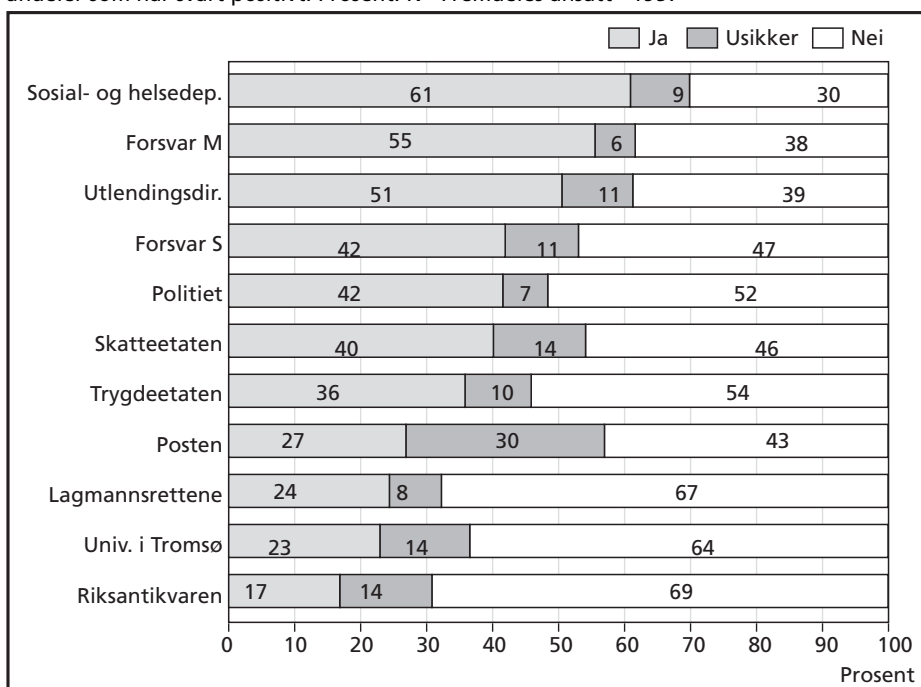
Etat	10/90 fordeling (+/-)	50/50 fordeling (+/-)
Posten (300)	3.4 prosentpoeng	5.7 prosentpoeng
Trygdeetaten (311)	3.3 prosentpoeng	5.6 prosentpoeng
Forsvaret (265)	3.6 prosentpoeng	6.0 prosentpoeng
Politiet (180)	4.4 prosentpoeng	7.3 prosentpoeng
Sosial- og helsedep. (189)*	2.7 prosentpoeng	4.5 prosentpoeng
Univ. i Tromsø (294)	3.4 prosentpoeng	5.7 prosentpoeng
Utlendingsdir. (121)*	3.3 prosentpoeng	5.5 prosentpoeng
Lagmannsrettene (99)*	4.4 prosentpoeng	7.3 prosentpoeng
Skatteetaten (297)	3.4 prosentpoeng	5.7 prosentpoeng
Riksantikvaren (62)*	5.3 prosentpoeng	8.8 prosentpoeng

* Disse feilmarginene er korrigert utfra forutsetningen om at det antall navn vi mottok utgjorde populasjonen (totalt antall ansatte i etaten). Vi tar forbehold om at denne forutsetningen kan være uriktig.

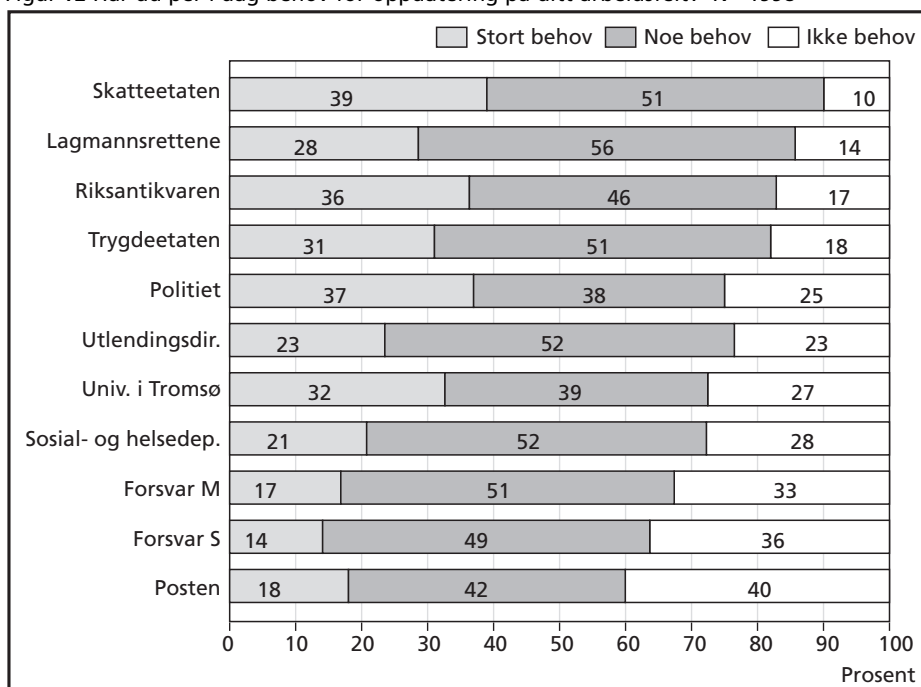
Bergen, 15. desember 1998
Idar Eidset

Vedlegg 4 Figurer og tabeller

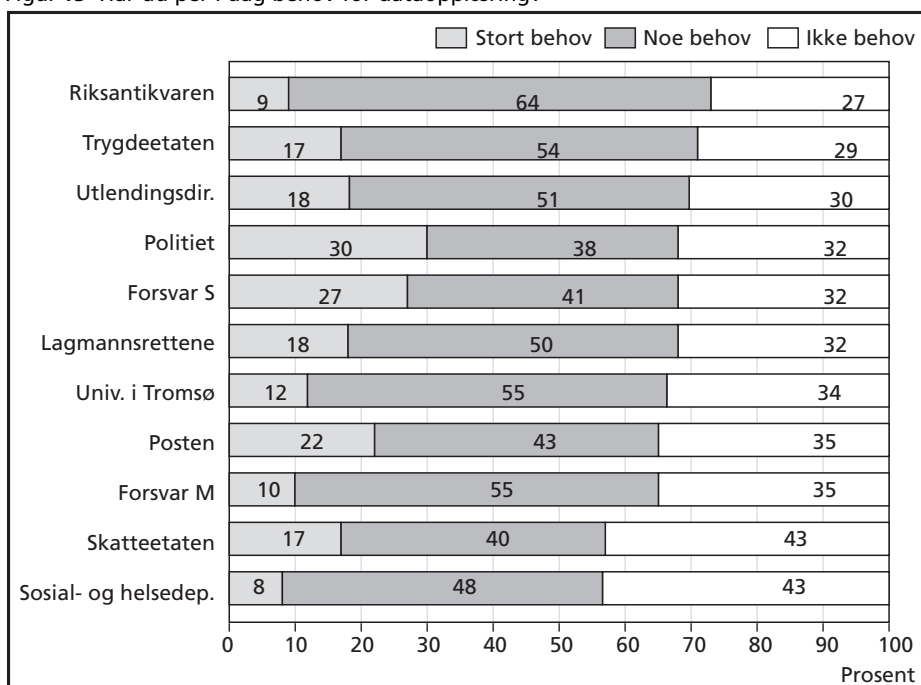
Figur v1 Er det utarbeidet en skriftlig kompetanseplan på din arbeidsplass? Rangert etter andeler som har svart positivt. Prosent. N= Fremdeles ansatt =1957



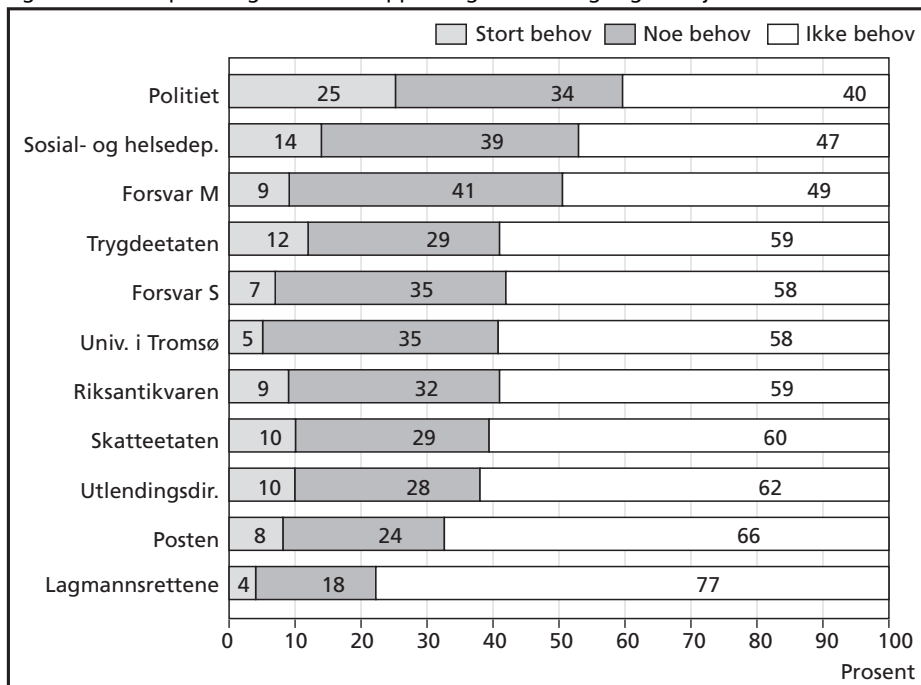
Figur v2 Har du per i dag behov for oppdatering på ditt arbeidsfelt? N= 1998



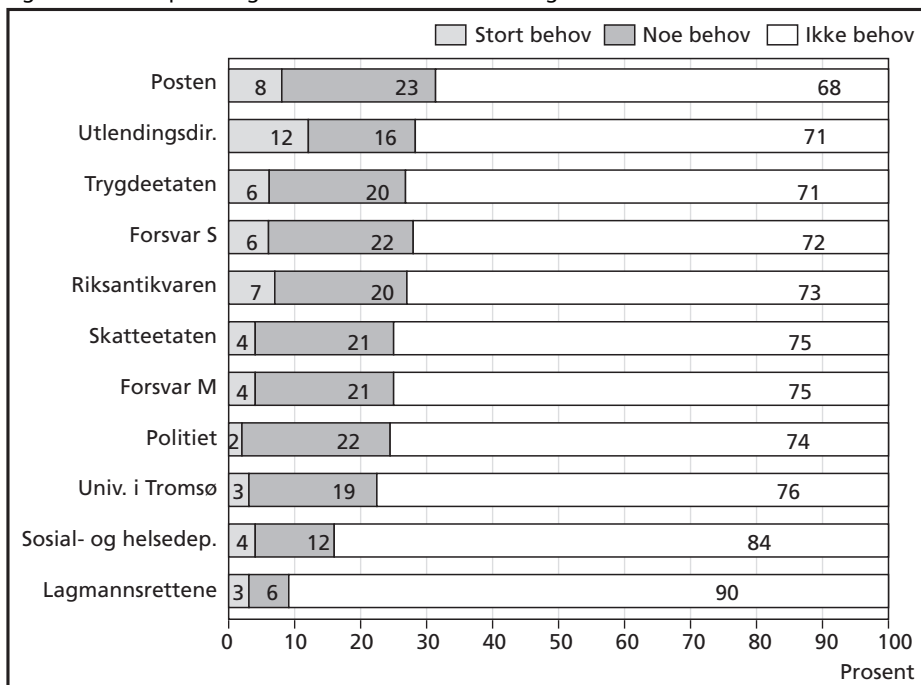
Figur v3 Har du per i dag behov for dataopplæring?



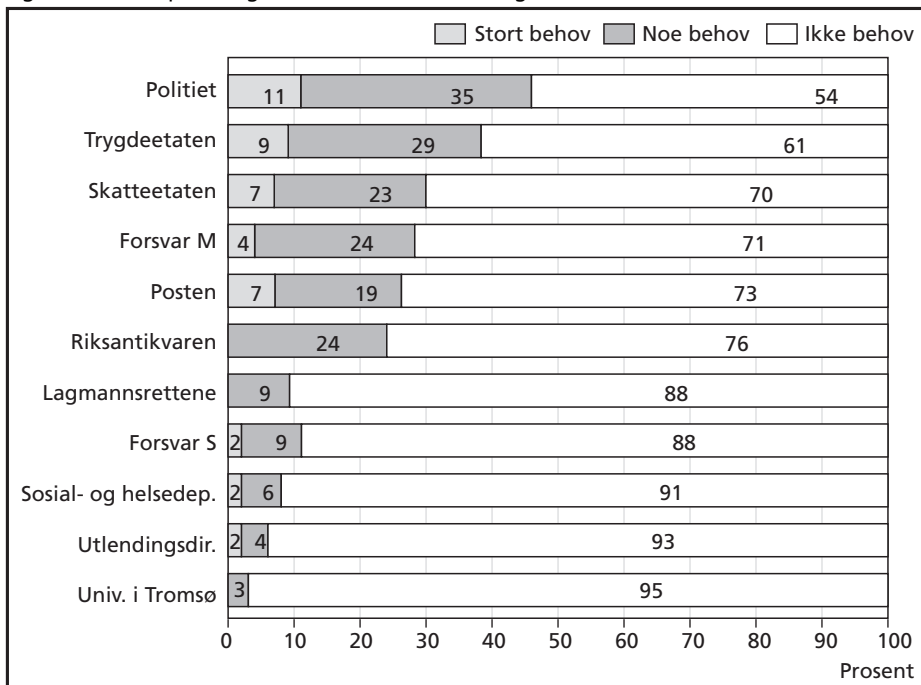
Figur v4 Har du per i dag behov for opplæring i ledelse og organisasjon?



Figur v5 Har du per i dag behov for formell utdanning?



Figur v6 Har du per i dag behov for etatsutdanning?



Tabell v1 Betydningen av kjønn på karriereorientering (0-6) kontrollert for lederstilling, deltidstilling, alder, utdanningsnivå og etatstilknytning. Regresjonsanalyse. Standardiserte regresjonskoeffisienter. N=1998. $R^2 = .20$

	Beta	Sig.
Kjønn (mann = 1)	-.07**	.001
Lederstilling = 1	-.05*	.024
Heltid = 1	.05*	.022
Alder	-.37**	.000
Utdanning (høyere =1)	.04	.084
Posten=1	.10**	.000
Skatteetaten=1	.09**	.001
Forsvaret S=1	.07**	.006
Rikssantikvaren=1	.05*	.033
Lagmannsrettene=1	-.10**	.000
Trygdeetaten=1	.04	.107
Utlendingsdir.=1	.03	.151
Sosial- og helsedep.=1	-.01	.609
Politiet=1	-.03	.217
Forsvaret M=1	.04	.146
Univ. i Tromsø =0	-	-

** = sig. 1%-nivå, * = sig. 5%-nivå.

Tabell v2 Effekt av ansattes kjennetegn, arbeidstilknytning og etatstilknytning² på antall timer brukt til opplæring de siste 12 månedene. Etatene sammenliknet med lagmannsrettene. Ustandardiserte og standardiserte regresjonskoeffisienter. Lineær regresjon. R² = .06. N=1911

	B	Beta
Kjønn (mann = 1)	-30*	-.05*
Alder (kontinuerlig)	-3,0**	-.10**
Utdanning (høy =1)	96**	.17**
Etatsutd. (minst ett år=1)	30	.05
Jobber nå heltid =1	-2,6	-.00
Leder = 1	8,6	.01
Etater		
Forsvaret M=1	220**	.18**
Forsvaret S=1	85*	.08*
Skatteetaten=1	78*	.10*
Posten=1	58	.07
Univ. i Tromsø=1	18	.02
Riksantikvaren=1	18	.01
Trygdeetaten=1	63'	.08'
Sosial- og helsedep.=1	-20	-.02
Utlendingsdir.=1	-23	-.02
Lagmannsrettene = 0		
Konstantledd	142**	

** sig. 1%-nivå, *sig. 5%-nivå 'sig.10%-nivå.

Regresjonsanalysen viser at både etatstilknytning, alder, utdanning og delvis kjønn har egen betydning for hvor mye etter- og videreutdanning den ansatte tok i løpet av de siste tolv månedene. Ikke uventet finner vi at det går et skille mellom etatene med omfattende, og virksomme, etatsutdanninger på den ene siden og de andre etatene på den andre siden. Vi konstaterer at ansatte i Forsvaret, Skatteetaten og Trygdeetaten får mer opplæring enn andre, alt annet likt. Som forventet innebærer med andre ord dette at ansatte i etatene med egen etatsutdanning mottar mer opplæring enn andre, uavhengig av for eksempel alder og utdanningsnivå. At også Forsvarets sivile personell får mer opplæring enn andre, tyder på at denne gruppen ansatte får relativt mye opplæring på tross av at de sjeldnere enn andre har både høyre utdanning og etatsutdanning.

² Dummy-variabler der sammenlikningsgrunnlaget er lagmannsrettene, som hadde lavest opplæringsaktivitet.

Videre ser vi at jo eldre arbeidstaker, jo mindre tid brukte han eller hun på etter- og videreutdanning når vi holder kjønn, statstilknytning, utdanning og stilling konstant. De ustandardiserte regresjonskoeffisientene viser at for hvert år eldre en arbeidstaker blir, synker gjennomsnittlig tid brukt til opplæring med tre timer per år, alt annet likt.³

Det å ha høyere utdanning slår sterkere ut enn alder, mens det å ha minst ett år etatsutdanning ikke har signifikant effekt. At det å ha etatsutdanning ifølge modellen ikke ser ut til å ha betydning for hvor mye etter- og videreutdanning man får, skyldes at det å ha, og det å ta, etatsutdanning er knyttet til enkelte etater.⁴

Noe uventet ut fra den bivariate analysen, finner vi at menn, alt annet likt, faktisk får litt mindre etter- og videreutdanning enn kvinner. Mye tyder på at dersom vi ser bort fra mennene i Forsvaret⁵ som får svært mye etter- og videreutdanning, får menn i de andre etatene som inngår i vårt utvalg litt mindre opplæring enn kvinner, alt annet likt.

Stillingsstype, altså om man har en lederstilling eller ikke, eller om man jobber heltid eller deltid, slår ikke signifikant ut i den multivariate analysen. Det var uventet at ikke det å jobbe deltid slår negativt ut på hvor mye etter- og videreutdanning den enkelte får. Imidlertid kan dette skyldes at de som jobber deltid har spesielle kjennetegn (f.eks. lite utdanning) og jobber i spesielle etater. Dette innebærer at vi kan ha «kontrollert bort» effekten av å jobbe deltid. Vi minner om at de som jobbet deltid i gjennomsnitt mottok 79 timer til opplæring i løpet av de siste tolv månedene, mens de som jobbet heltid mottok 105 timer. Grunnen til at heller ikke det å ha en lederstilling slår signifikant ut, kan skyldes at ledere oftere enn andre har høyere utdanning.

³ De ustandardiserte regresjonskoeffisientene viser også at de med høyere utdanning mottar 96 timer mer etter- og videreutdanning enn de uten høyere utdanning. Modellens forklarte varians er imidlertid svært lav, slik at estimatene neppe gir noen god prediksjon for den enkelte arbeidstaker.

⁴ Statstilknytning kontrollerer nærmest for etatsutdanning. Dersom vi ikke inkluderer etats-tilknytning i modellen, slår etatsutdanning ut signifikant (.10**), mens kjønn ikke blir signifikant (skyldes mennene i Forsvaret som får mye utdanning).

⁵ Dersom statstilknytning ekskluderes fra modellen, mister kjønn forklaringskraft.

Tabell v3 Sammenhenger mellom å være fornøyd med omfanget av opplæring en selv har fått deltatt på (0-3⁶) og tid brukt på opplæringsaktiviteter, og kjennetegn ved de ansatte i ulike etater. Korrelasjonskoeffisienter. Kun signifikante estimater. (N=De som var til stede minst 6 av 12 siste mnd.= 1898)

	Timer opplæring	Fått oppl.=1	Fått avslag =1	Kjønn mann=1	Utdanning høy=1	Etatsutd. min.1 år=1	Alder (18-83)	Leder =1
Forsvaret M		.17'	-.41**					
Skatteetaten	.17**	.20**	-.34**		.10'			
Trygdeetaten	.12*	.18**	-.35**			.18**	.24**	.13*
Forsvaret S		.17*	-.34**			.17*	.31**	
Riksantikvaren			-.40**					
Univ. i Tromsø	.12'		-.31**				.11'	
Posten	.11'	.13*	-.34**	-.13*			.19**	
Politiet	.16*		-.42**				.23**	.19*
Sosial- og helsedep.			-.31**	.14'		.14'	.17*	
Utlendingsdir.			-.44**		-.31**			
Lagmannsrett- ene								
Samlet	.11**	.12**	-.34**		.07**		.15**	.08**

**= sig. 1%-nivå, *=sig. 5%-nivå, '=sig.10%-nivå.

⁶ Vi lar de som mener de har fått delta nok få verdien 3, de som er usikre verdien 2, de som mener de burde hatt noe mer opplæring verdien 1, og de som burde hatt mye mer verdien 0.

Vedlegg 5 Spørreskjema til ansatte i ti statlige virksomheter

OPINION AS

=====

SPØRREUNDERSØKELSE BLANT STATSANSATTE
20. OKT. - 2. NOVEMBER 1998

INTRODUKSJON

God dag, mitt navn er....., og jeg ringer fra OPINION AS.

Treffer jeg <NAVN PÅ RESPONDENT>?.

NÅR RETTE PERSON ER I ANDRE ENDEN:

I forbindelse med den kommende etter- og videreutdanningsreformen gjennomfører vi i samarbeid med Econ og Fafo, en undersøkelse blant ansatte i staten om utbredelsen av og behovet for etter- og videreutdanning i staten. Oppdragsgiver for undersøkelsen er Arbeids- og administrasjons-departementet.

1. Stemmer det at du er ansatt i <ETAT> (fra liste)?

1: Ja

2: Nei, men var ansatt der=>REGISTRER SLUTTET I SPM

3: Nei har aldri vært ansatt der=>GÅ TIL AVSLUTT

2. Hvordan er din arbeidstilknytning pr. idag?

1: Sluttet=>GÅ TIL SPM 10 (skal stilles spm 10-12 og 23-28)

2: Full stilling=>GÅ TIL SPM 3

3: Deltidsstilling=>GÅ TIL SPM 3

4: Lengre sykemelding=>GÅ TIL SPM 3

5: Er under etatsutdanning=>GÅ TIL SPM 3

6: Er i permisjon

HVIS PERMISJON I SPM 2

2b. Hvilken type permisjon er det du har?

LES OPP

- 1: Omsorgspermisjon=>GÅ TIL SPM 10 (skal stilles spm 10-12 og 23-28)
- 2: Permisjon fra stillingen pga av ny jobb=>GÅ TIL SPM 10(skal stilles spm 10-12 og 23-28)
- 3: Utdanningspermisjon

HVIS UTDANNINGSPERMISJON I SPM 2B

2c. Får du lønn mens du er i permisjon?

- 1: Ja, full lønn
- 2: Ja, delvis lønn, stipend
- 3: Nei

HVIS UTDANNINGSPERMISJON I SPM 2B

2d. Hva skjer med dine arbeidsoppgaver i permisjonstiden?

LES OPP OM NØDVENDIG

- 1: De er falt bort
- 2: De er fordelt på andre ansatte
- 3: De dekkes ved kjøp av konsulenttjenester
- 4: Det er ansatt en vikar
- 5: Oppgavene venter til jeg er tilbake
- 6: Ikke sikker

HVIS UTDANNINGSPERMISJON I SPM 2B

2e. Har du bundet deg til å arbeide hos din nåværende arbeidsgiver etter utdanningspermisjonen?

- 1: Ja=>GÅ TIL SPØRSMÅL 3
- 2: Nei

HVIS NEI I SPM 2F

2f. Hvor sannsynlig er det at du vil gå tilbake til din nåværende arbeidsgiver etter utdanningspermisjonen? Er det...

LES OPP

- 1: Svært sannsynlig
- 2: Ganske sannsynlig
- 3: Mindre sannsynlig
- 4: Ikke sannsynlig
- 5: Ikke sikker

HVIS ANSATT I RIKTIG ETAT

3. Har du i løpet av de siste tolv månedene hatt fravær som følge av omsorgspermisjon eller langtidssykemeldning

- 1: Ja
- 2: Nei

HVIS JA I SPM 3

- 3b. Hvor mange måneder var du borte fra jobben?
NOTER ANTALL MÅNEDER

4. Så noen spørsmål om opplæring man kan delta i gjennom jobben.
Har du i løpet av de siste 12 månedene deltatt i....

- a) Dataopplæring?

- 1: Ja
- 2: Nei

HVIS JA

- a1) Over hvor mange dager foregikk opplæringen?
NOTER ANTALL DAGER
99=IKKE SIKKER

HVIS JA

- a2) Hvor mange timer hver dag?
NOTER ANTALL TIMER
99=IKKE SIKKER

- b) Opplæring i ledelse og organisasjon?

- c) Faglig oppdatering på ditt arbeidsfelt?
- d) Etatsutdanning?
- e) Formell utdanning (inkl. påbygging av tidligere utdanning)?
- f) Annen opplæring

HVIS HAR DELTATT PÅ FLERE KURS I SPM 4

4g. Hvilket av disse opplæringstiltakene var det siste du deltok på?

- 1: Dataopplæring
- 2: Opplæring i ledelse og organisasjon
- 3: Faglig oppdatering på ditt fagfelt
- 4: Etatsutdanning
- 5: Formell utdanning
- 6: Annet
- 7: Ikke sikker

HVIS HAR DELTATT PÅ KURS I SPM 4

5. Hvis vi tenker på det siste opplæringstiltaket du deltok på i forbindelse med jobben, hvordan var dette tiltaket organisert? Var det som....

LES OPP FLERE SVAR MULIG

- 1: Organisert veiledning i jobben
- 2: Jobbrotasjon (hospitering)
- 3: Undervisning ved høyskole, universitet
- 4: Opplæring i arbeidstiden
- 5: Opplæring på kvelds- eller fritid
- 6: Internt arrangert kurs, seminar
- 7: Eksternt arrangert kurs, seminar
- 8: Konferanse, studiereise
- 9: Fjernundervisning over internett
- 10: Ingen av delene

6. Hvor mange....
- a) Dager gikk dette siste tiltaket over?
 - b) Hvor mange timer hver dag?
7. Var det ut fra dine egne eller arbeidsgivers ønsker at du deltok på dette siste opplæringstiltaket?
- 1: Mest egne ønsker
 - 2: Mest arbeidsgivers ønsker
 - 3: Begge deler
 - 4: Ikke sikker
8. Så litt om hvilket utbytte du synes du hadde av dette siste opplæringstiltaket du deltok i? Jeg skal lese opp noen utsagn og vil gjerne vite om det enkelte utsagn passer svært bra, nokså bra, mindre bra eller ikke i det hele tatt.
- a) Jeg har blitt bedre istand til å greie jobben min?
(som følge av det siste opplæringstiltaket)
 - 1: Stemmer svært bra
 - 2: Stemmer nokså bra
 - 3: Stemmer mindre bra
 - 4: Stemmer ikke i det hele tatt
 - 5: Ikke sikker
 - b) Jeg har lært å utføre nye arbeidsoppgaver?
(som følge av det siste opplæringstiltaket)
 - 1: Stemmer svært bra
 - 2: Stemmer nokså bra
 - 3: Stemmer mindre bra
 - 4: Stemmer ikke i det hele tatt
 - 5: Ikke sikker

- c) Har bidratt til personlig utvikling?
- 1: Stemmer svært bra
 - 2: Stemmer nokså bra
 - 3: Stemmer mindre bra
 - 4: Stemmer ikke i det hele tatt
 - 5: Ikke sikker
- d) Har bidratt til bedre samhold på jobben?
- 1: Stemmer svært bra
 - 2: Stemmer nokså bra
 - 3: Stemmer mindre bra
 - 4: Stemmer ikke i det hele tatt
 - 5: Ikke sikker
- e) Har gitt større sikkerhet for å bevare jobben min?
- 1: Stemmer svært bra
 - 2: Stemmer nokså bra
 - 3: Stemmer mindre bra
 - 4: Stemmer ikke i det hele tatt
 - 5: Ikke sikker
- f) Har gitt meg bedre karrieremuligheter innen etaten?
- 1: Stemmer svært bra
 - 2: Stemmer nokså bra
 - 3: Stemmer mindre bra
 - 4: Stemmer ikke i det hele tatt
 - 5: Ikke sikker
- g) Har gitt meg bedre karrieremuligheter utenfor etaten?
- 1: Stemmer svært bra
 - 2: Stemmer nokså bra
 - 3: Stemmer mindre bra
 - 4: Stemmer ikke i det hele tatt
 - 5: Ikke sikker

h) Tiltaket var hovedsaklig en belønning?

- 1: Stemmer svært bra
- 2: Stemmer nokså bra
- 3: Stemmer mindre bra
- 4: Stemmer ikke i det hele tatt
- 5: Ikke sikker

i) Jeg hadde ikke utbytte av tiltaket?

- 1: Stemmer svært bra
- 2: Stemmer nokså bra
- 3: Stemmer mindre bra
- 4: Stemmer ikke i det hele tatt
- 5: Ikke sikker

9. Har du i løpet av de siste 12 månedene søkt, eller bedt om å få delta på opplæringstiltak, uten å få delta?

- 1: Ja
- 2: Nei
- 3: Husker ikke

ALLE

10. Har du pr. idag behov for opplæring på noen av følgende områder?

a) Dataopplæring?

- 1: Ja, stort behov
- 2: Ja, noe behov
- 3: Nei, ikke behov
- 4: Ikke sikker

b) Opplæring i ledelse og organisasjon?

c) Faglig oppdatering på ditt arbeidsfelt?

d) Etatsutdanning?

e) Formell utdanning?

f) Annet?

1: Ja, stort behov

2: Ja, noe behov

3: Nei, ikke behov

4: Ikke sikker

ALLE

11. Det kan være mange forskjellige grunner til at man har behov for opplæringstiltak. Er noen av de følgende grunnene viktige for ditt opplæringsbehov idag?

a) Har fått ny jobb/stilling?

1: Ja, svært viktig

2: Ja, litt viktig

3: Nei, ikke viktig

4: Ikke sikker

b) Nye arbeidsoppgaver i din gamle stilling?

c) Må holde deg faglig oppdatert?

d) Er overtallig?

e) Ønske om å stå sterkere ved evt. overtallighet?

f) Ønske om å stå sterkere ved interne opprykk?

g) Ønske om å stå sterkere på arbeidsmarkedet generelt?

h) Ønske om mer interessante arbeidsoppgaver?

ALLE

12. Så over til noen forhold som kan gjøre det vanskelig å delta på opplæringstiltak. Jeg skal lese opp noen forhold, og vil gjerne vite i hvilken grad det enkelte forhold kan vanskeliggjøre deltakelse i opplæringstiltak for deg?

a) Vanskelig å få økonomisk støtte til utdanning?

LES OPP

1: I stor grad

2: I noen grad

3: I mindre grad

4: Ikke i det hele tatt

5: Ikke sikker

b) Stort arbeidspress på jobben?

c) Familieforpliktelser?

d) Mine overordnede har liten forståelse for behovet for opplæring?

e) Jeg er for gammel?

f) Usikker på om jeg vil klare det?

g) Er skolelei/utdanningslei?

h) Regelverket hindrer at mitt opplæringsbehov kan dekkes?

13. Dersom en person skulle overta dine arbeidsoppgaver, hva slags utdanning ville etter ditt syn gitt det aller beste grunnlaget for å utføre dem?

a) Utdanning innen samme eller annet fagområde enn deg selv?

1: Samme fagområde

2: Annet fagområde

3: Ikke sikker

b) Kortere, like lang eller lengre utdanning enn deg selv?

1: Kortere utdanning

2: Like lang

3: Lengre utdanning

4: Ikke sikker

HVIS ANNET FAGOMRÅDE I SPM 13a

14a. Hvilken annen utdanning/fagområde ville vært bedre enn den du har?

- 1: Undervisningsfaglig utdanning
- 2: Kulturfaglig utd. (f.eks teologi, estetikk, fotograf, idrett etc)
- 3: Helsefag (f.eks lege, veterinær, sykepleier, fysioterapeut, psykolog, pedagog etc)
- 4: Omsorgsfag (f.eks skjønnhetspleie, rengjøring, kokk, hjemmehjelp etc)
- 5: Sikkerhetsfag (f.eks. militær, politi etc)
- 6: Økonomisk administrasjon (f.eks sekretær, handel, markedsføring, sosialøkonomi, siviløkonom etc)
- 7: Samfunnsfag (sosiologi, statsvitenskap etc)
- 8: Juss
- 9: Teknisk-naturvitenskaplig utenom data
- 10: Datafaglig utdanning (IT-utdanning)
- 11: Landbruksfaglig utdanning
- 12: Gjerne samme som en selv, men større innslag av IT-kompetanse
- 13: Gjerne samme som en selv, men bredere utdanning
- 14: Gjerne samme som en selv, men sterkere spesialisering innen fagområdet
- 15: Annet
- 16: Ikke sikker

HVIS KORTERE UTDANNING I SPM 13b

14b. Hvor mye kortere utdanning enn du selv har, ville være det ideelle?

NOTER ANTALL ÅR KORTERE

99=IKKE SIKKER

HVIS LENGRE UTDANNING I SPM 13b

14c. Hvor mye lengre utdanning enn du selv har, ville være det ideelle?

NOTER ANTALL ÅR LENGRE

99=IKKE SIKKER

15. Hvor viktig har følgende kilder til utdanning vært for at du kan gjøre jobben du godt?
- a) Formell utdanning?
 - 1: Svært viktig
 - 2: Nokså viktig
 - 3: Mindre viktig
 - 4: Ikke viktig
 - 5: Ikke sikker
 - b) Etatsutdanning?
 - c) Kurs, etter- og videreutdanning?
 - d) Læring gjennom praktisk arbeid?
16. Mener du at du har fått delta nok på etter-og videreutdanning i løpet av de siste 12 månedene, eller mener du at du burde fått delta mer?
- 1: Har fått delta nok
 - 2: Burde fått delta noe mer
 - 3: Burde fått delta mye mer
 - 4: Ikke sikker
17. Er det utarbeidet en skriftlig kompetanseplan på din arbeidsplass?
- 1: Ja
 - 2: Nei
 - 3: Ikke sikker
18. Har du i løpet av det siste året hatt medarbeidersamtale?
- 1: Ja
 - 2: Nei
 - 3: Husker ikke

HVIS MEDARBEIDERSAMTALE

18b. Førte denne medarbeidersamtalen til konkrete opplæringsplaner/ tiltak for deg?

- 1: Ja
- 2: Nei
- 3: Ikke sikker

19. Vil du si at din nærmeste overordnede er opptatt av ditt behov for etter- og videreutdanning?

- 1: Ja
- 2: Delvis
- 3: Nei
- 4. Ikke sikker

20. Synes du midler og ressurser til etter- og videreutdanning fordeles riktig i forhold til de ansattes behov i din avdeling?

- 1: Ja
- 2: Delvis
- 3: Nei
- 4. Ikke sikker

21. Synes du midler og ressurser til etter- og videreutdanning fordeles riktig i utfra virksomhetens behov for kompetanse?

- 1: Ja
- 2: Delvis
- 3: Nei
- 4. Ikke sikker

22. Har du i din nåværende stilling lederansvar/ansvar for å lede andres arbeid?

- 1: Ja
- 2: Delvis/tidvis
- 3: Nei
- 4. Ikke sikker

ALLE SKAL STILLES RESTEN AV SPØRSMÅLENE

23. Hvilket år er du født?

24. Hva er din høyeste fullførte utdanning?

LES OPP

- 1: Grunnskole=>GÅ TIL SPM 25
- 2: Fagbrev=>GÅ TIL SPM 25
- 3: Gymnas, videregående skole=>GÅ TIL SPM 25
- 4: Høyere grad fra universitet/høgskole (hovedfag, embeds eksamen)
- 5: Høyere utdanning ellers fra universitet, høgskole

24b. Omfatter dette høyere utdanning i datafag av minst ett års va
righet?

- 1: Ja
- 2: Nei

25. Har du i tillegg etatsutdanning?

- 1: Ja
- 2: Nei

HVIS ETATSUTDANNING

25b. Hvor lang har denne etatsutdanningen vært?

a) Antall år?
0=UNDER ETT ÅR(HUSK OG NOTER ANTALL
MÅNEDER I b)

b) Antall måneder?
0=HVIS BARE HELE ÅR

26. I hvilket år begynte du i virksomheten der du jobber nå?

27. Ditt navn er hentet fra Statens sentrale tjenestemannsregister. Vi har fått konsesjon fra Datatilsynet for å kunne trekke ut navn derfra til denne undersøkelsen. I dette registeret ligger i tillegg

en del opplysninger om din utdanning, stilling og lønn. Vi vil derfor be om din tillatelse til å hente nærmere opplysninger om disse forholdene fra dette registeret.

Denne koblingen vil bli gjort ved hjelp av et løpenummer, slik at det ikke skal være mulig å knytte svarene til ditt navn.

- 1: Ja, får tillatelse
- 2: Nei, får ikke tillatelse

28. Kjønn?

- 1: Mann
- 2: Kvinne

29. Det var alt vi hadde å spørre om. Tusen takk for hjelpen.

AVSLUTT

30. Da er du nok ikke den personen vi skulle ha tak i. Jeg beklager så mye forstyrrelsen.

Etter- og videreutdanning i staten

Livslang læring er et av vår tids slagord. Endringstakten i samfunnet har økt og, sammen med det, kravene til å mestre omstilling. For arbeidslivet stiller dette nye krav til utvikling av arbeidstakernes kompetanse. En etter- og videreutdanningsreform skal sikre at læring og kompetansebygging blir en kontinuerlig prosess i norsk arbeidsliv.

Bakgrunnen for denne rapporten er arbeidet med å gjennomføre etter- og videreutdanningsreformen i staten. Rapporten tar for seg etter- og videreutdanning i ti statlige virksomheter, og diskuterer blant annet følgende spørsmål:

- Hva gis av etter- og videreutdanning?
- Hvem tar del i etter- og videreutdanning?
- Hvordan styres og fordeles etter- og videreutdanningen?



Fafo

Forskningstiftelsen Fafo
Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
<http://www.fafo.no>

Fafo-rapport 268
ISBN 82-7422-290-3