



Modeller for etterutdanningsreform

Rapport 2018 - 10

Proba-rapport nr. 2018-10, Prosjekt nr. 18001

ISSN: 1891-8093

AG/MAH, 10.08.2018

--

Offentlig

--

Modeller for etterutdanningsreform

Utarbeidet for Unio

Forord

Vi takker Unio for muligheten til å arbeide med spørsmål knyttet til reform i etter- og videreutdanning.

Fagsjef Åshild Olaussen har vært kontaktperson for prosjektet hos Unio. Vi takker for mange nyttige innspill og hyggelig samarbeid.

Prosjektet har vært gjennomført av Audun Gleinsvik og Mari Amdahl Heglum i Proba.

Oslo 10.8.2018

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	1
1 INNLEDNING	5
1.1 Behov for reform	5
1.2 Bakgrunn for prosjektet	6
1.3 Leserveiledning	6
2 EVU – HOVEDTYPER, VIRKNINGER OG STYRINGSBEHOV	8
3 EVU I NORGE I DAG	14
4 ERFARINGER MED EKSISTERENDE FINANSIERINGSORDNINGER	21
4.1 Skattefradragordninger	21
4.2 Utdanningskonto	23
4.3 VEU-godtgjørelse (Danmark)	25
4.4 Kompetansepluss	25
5 MULIGE FINANSIERINGSORDNINGER – DRØFTING	27
5.1 Støtte til utdanningskostnadene versus støtte til dekning av tidskostnad	27
5.2 Støtte til virksomhet eller individ?	28
5.3 Avgrensning av opplæring som støttes	29
5.4 Individuell utdanningsstøtte	32
5.5 Støtte til arbeidsgiveres finansiering av EVU	34
6 PÅGÅENDE REFORMER	37
7 DRØFTING OG KONKLUSJONER	40
REFERANSER	43

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

Det er bred enighet om at Norge trenger å styrke etter- og videreutdanningen, bl.a. for å redusere utstøting fra arbeidslivet og sikre fortsatt høy omstillingstakt. En rekke ulike tiltak er igangsatt eller er under utforming, men lite er gjort med finansieringsløsninger. Det er behov for å styrke støtten til arbeidstakere som tar etter- og videreutdanning. Vi mener at det mest hensiktsmessige vil være å tilpasse utdanningsstøtten fra Lånekassen. Støtten bør passe bedre for etterutdanning. I tillegg vil det være hensiktsmessig å endre inngangsvilkårene for arbeidsavklaringspenger slik at det kan gis behovsprøvd stønad til personer som står i fare for å falle ut av arbeidsmarkedet fordi deres kompetanse er blitt lite relevant.

Bakgrunn

Regjeringen og partene i arbeidslivet har sammen utformet en Nasjonal kompetansepolitisk strategi hvor det blant annet pekes på behov for styrking av etter- og videreutdanning (EVU). Delvis i tilknytning til denne strategien, pågår det en rekke arbeider som påvirker dette feltet. Noen tiltak er i ferd med å gjennomføres, mens det på andre områder ikke er bestemt hva som skal gjøres.

Unio mener at det er på tide å starte drøfting av hva slags finansieringsordninger man skal ha for EVU. Derfor har Unio bedt Proba skissere ulike finansieringsløsninger.

Konklusjoner og tilrådinger

Norge er blant landene som har størst omfang av EVU. Dette er trolig en viktig faktor for vår høye verdiskaping, høye yrkesdeltagelse og gode omstillingsevne. Men selv om vi gjør det godt sammenlignet med de fleste andre land, er det behov for forbedringer. Det er tegn til at yrkesdeltagelsen i enkelte grupper i Norge har stagnert eller falt. Videre er det frykt for at mange jobber vil forsvinne som følge av ny teknologi, og at mange vil finne at deres kompetanse ikke lenger er tilpasset arbeidsmarkedets behov.

Et godt system for EVU bør oppfylle en rekke ulike krav:

- Tilbudet av opplæring bør være tilpasset arbeidsmarkedets behov og virksomhetenes og arbeidstakernes mulighet for å passe opplæringen inn i løpende virksomhet.
- Det må være gode systemer for å dokumentere individenes kompetanse slik at opplæringen kan bygge på det de kan, og slik at arbeidsgiverne får informasjon om kompetansen og dermed kan fatte riktige valg i ansettelsessituasjoner.

- Det bør være gode systemer for å gi informasjon om hva slags kompetanse som etterspørres og hvordan man kan oppnå denne kompetansen. Mange vil kunne ha nytte av karriereveiledning.

Fordelene med EVU tilfaller både de som deltar i opplæringen, den virksomheten de eventuelt arbeider i og samfunnet forøvrig. Dette tilsier at alle bør delta i finansieringen av EVU. Nyere forskning i Danmark tyder på at mye av nytten av EVU kommer i form av økt yrkesdeltagelse, og i mindre grad i form av høyere lønn.

En stor del av EVU skjer i ordinære utdanningsinstitusjoner med stat eller fylkeskommuner som dominerende finansieringskilde. Dette innebærer i seg selv at fellesskapet finansierer en betydelig del av EVU-innsatsen. Men tapt arbeidsfortjeneste eller produksjonsbortfall vil normalt utgjøre mer enn kostnaden ved selve opplæringen, og mange arbeidstakere og/eller arbeidsgivere dekker hele denne kostnaden. Ved såkalt ikke-formell opplæring, det vil si utenfor de ordinære opplæringstilbudene i de formelle utdanningsinstitusjonene, gis det vanligvis ikke offentlig støtte verken til inntektsbortfallet eller opplæringskostnaden.

Behov for EVU kan knyttes til mange ulike situasjoner, noe som også stiller krav til finansieringsordningene.

Ofte vil arbeidsgivere se behov for EVU for å utvikle virksomheten eller for å fylle et kompetansegap knyttet til ansatte som har sluttet. Arbeidsgiverne foretrekker ofte å lære opp eksisterende ansatte framfor å rekruttere nye.

Men ansatte kan også ønske å styrke sin kompetanse for å få nye muligheter på arbeidsmarkedet, og ikke alltid i samsvar med arbeidsgiverens ønsker. Dette tilsier at det bør utformes støtte rettet mot enkeltpersoner, og ikke bare til arbeidsgivere.

Det finnes også mange med svak basiskompetanse (lesing, skriving, regning, IKT) som har problemer med å oppnå stabile ansettelsesforhold og andre som trenger omskolering fordi kompetansen er blitt mindre relevant eller fordi helseproblemer eller andre forhold gjør at de trenger å skifte yrke. Heller ikke i disse tilfellene kan man forvente at arbeidsgiverne skal finansiere opplæringsbehovet.

I denne rapporten drøfter vi fordeler og ulemper ved noen finansieringsløsninger. Noen ordninger er rettet mot enkeltpersoner, andre mot virksomheter. Vi mener at finansieringsløsningene rettet mot individer bør styrkes, men er i tvil om det også bør utformes nye ordninger rettet mot arbeidsgiverne. Individrettede ordninger vil også – avhengig av om reglene åpner for det – kunne brukes i tilknytning til opplæring initiert av arbeidsgiver.

I både Danmark og Sverige er det tidligere foreslått å etablere et system med individuelle utdanningskonti, dvs. midler som bare kan brukes til EVU. I begge landene ble forslaget forkastet. Vi mener at ikke alle vil ha behov for en slik konto og ser ikke betydelige fordeler ved en slik ordning sammenlignet med en ordinær tilskuddsordning eller en utvidet bruk av utdanningsstøtten fra Lånekassen.

Regjeringen har bedt Kompetanse Norge vurdere virkningene av å utvide dagens «Skattefunn» til også å dekke opplæringstiltak. Tiltaket omtales som «Kompetansefunn». Vi ser ikke klare fordeler ved å knytte forvaltningen av tilskudd til skatteoppgjøret. Sammenlignet med en ny tilskuddsordning, vil Kompetansefunn ha svakheter ved at tidsetterslepet mellom påløpt utgift og støtten, kan bli lang. Videre er det en svakhet at Kompetansefunn ikke er egnet til å støtte EVU i offentlig sektor og frivillige organisasjoner.

Hvis man etablerer en tilskuddsordning for som dekker deler av arbeidsgivernes utgifter til EVU i virksomhetene, kan det være en fordel om nedslagsfeltet begrenses til formell opplæring. Hvis all opplæring kan støttes under en slik ordning, vil man vanskelig kunne etablere kontroll av relevans og kvalitet av opplæringen. En ordning som er begrenset til formell opplæring vil kunne forvaltes i tilknytning til forvaltningen av dagens studiestøtte. En tilknytning til bedriftsskatten, slik man vil få med Skattefunn, vil neppe innebære noen forenkling sammenlignet med andre former for støtte.

Vi mener at finansieringen av EVU bør styrkes ved at:

- Det åpnes for at personer med behov for omskolering får økt adgang til å ta opplæring mens de mottar velferdsytelser fra NAV. Disse ordningene må være behovsprøvde og forvaltes av NAV.
- Kriteriene for utdanningsstøtten fra Lånekassen endres slik at den i større grad kan brukes i tilknytning til EVU for personer som er over etableringsfasen.

Begrunnelsen for å støtte individenes utgifter til EVU, og ikke arbeidsgivernes, er primært at arbeidsgivere normalt vil ha bedre tilgang til egen finansiering. Videre vil en behovsprøvd ordning og en utvidet bruk av studiestøtten trolig gi moderate merkostnader for staten. Det finnes imidlertid også gode faglige argumenter for å innføre støtte til arbeidsgivernes kostnader knyttet til EVU, men utgiftene til en slik ordning vil kunne bli høye.

Utdanningsstøtte til EVU fra Lånekassen vil også kunne brukes til å støtte EVU initiert av arbeidsgiverne. Man kan for eksempel tenke seg situasjoner hvor arbeidsgiver lager opplegg hvor finansieringen av EVU forutsetter at ansatte søker utdanningsstøtte. Virksomhetene vil dermed kunne få redusert finansieringsbyrde knyttet til EVU selv om det ikke etableres støtte direkte rettet mot virksomhetene.

NIFU beregnet at i 2010 utgjorde lønnskostnadene knyttet til deltagelse i EVU-tiltak omlag 40 mrd.kr. Vi har anslått at deltagelse i EVU utgjør omlag 65 000 årsverk, hvorav 16 000 er uformell opplæring. Av de som deltar i formell er omlag 45 prosent sysselsatt og 10 prosent får lønn under opplæring. Vi ser ikke grunnlag for å anslå hvor store utgifter man vil få ved å styrke finansieringen av EVU, men tallene over indikerer at utgiftene kan bli meget omfattende hvis de tas i bruk av alle som deltar i EVU. Hvis man f.eks. tilbyr støtte på 100 000 kroner per årsverk i formell opplæring, vil utgiftene tilsvare omlag 5 mrd.kr. I tillegg kommer at økt støtte trolig vil utløse økt EVU-aktivitet. Beregningen tar ikke hensyn til en del deltakere i EVU allerede

mottar lønn eller arbeidsavklaringspenger og støtten vil måtte motregnes mot slike ytelser.

1 Innledning

1.1 Behov for reform

Sammenlignet med de fleste andre land har Norge en høyt utdannet arbeidsstokk, høy produktivitet og yrkesdeltagelse og høy deltagelse i etter- og videreutdanning (EVU). På tross av dette er det bred enighet om at vi har behov for å styrke både utdanningssystemet generelt og EVU-systemet spesielt. På flere områder kan vi gjøre det bedre enn vi gjør i dag. Ettersom utgangspunktet er ganske godt, kan man si at reformbehovet bygger mer på en forståelse av at vi har muligheter til å gjøre det bedre enn på at vi er i en form for krise.

Reformbehovet bygger delvis på en oppfatning av at den teknologiske utviklingen endrer behovene i arbeidsmarkedet. Mange av dagens jobber vil forsvinne, og kompetansebehovet vil endre seg for å kunne utnytte den nye teknologiens muligheter. Dette er selvsagt ikke noe nytt fenomen; Hvor ble det av sentralborddamene, sekretærene, de som satt på skrivestuen og de som kodet selvangivelser og giroblanketter? Men vil omstilling som følge av teknologiske endringer skyte ytterligere fart? Foreløpig finnes det lite systematisk kunnskap om dette, men mange anekdoter om enkeltstående endringer. Det er imidlertid ingen tvil om at mange jobber vil forsvinne og at visse typer kompetanse vil bli mindre verdt. Derfor er det behov for gode systemer for å sikre at de som har disse jobbene ikke støtes ut av arbeidsmarkedet, men opparbeider seg ny kompetanse til beste for dem selv og for samfunnet.

I «The European Working Conditions Survey i 2010» ble det stilt spørsmål til sysselsatte om det var blitt introdusert ny teknologi eller nye arbeidsprosesser på arbeidsplassen de siste tre årene. Norge var blant landene med flest «ja»-svar på dette spørsmålet. Det var vi også på andelen som hadde opplevd større omorganiseringer de siste tre årene. Det er bred enighet om at evnen til omstilling er helt avgjørende for velstandsutviklingen.

Reformbehovet bygger også på en observasjon av at det er mange i Norge som har svake basiskunnskaper. Det er ingen tvil om at dette øker risikoen for ledighet og varig utstøting fra arbeidsmarkedet. Fallende sysselsettingsrater blant unge har sammenheng med dette problemet. Selv om oppbygging av gode basiskunnskaper i hovedsak skal løses innenfor grunnutdanningen og ikke med EVU, er det viktig at de som trenger det, får mulighet til å opparbeide seg kompetansen når de blir voksne.

Når man tenker på behovet for en EVU-reform, bør man ta høyde for et mangefasettert bilde av yrker, utdannelse, virksomheter, personer og situasjoner. Norge bør ha et system som kan gi gode løsninger både for

- en sjåfør som får beskjed om at arbeidsgiveren og mange andre transportselskaper vil gå over til selvkjørende biler og busser om få år
- en sykepleier som på eget initiativ ønsker spesialisering som operasjonssykepleier
- en rørlegger med personlig foretak som ønsker å ta tilleggsutdanning i installasjon av varmepumper
- en innvandrer som har yrkesfaglig kompetanse fra hjemlandet, men som ikke får utnyttet denne i Norge på grunn av svake norskkunnskaper og annen basiskompetanse

Det er ikke slik at staten alene skal løse problemene over, men i politikktutformingene bør man sikre at disse utfordringene kan finne gode løsninger i EVU-systemet.

1.2 Bakgrunn for prosjektet

Regjeringen har i samarbeid med partene i arbeidslivet, lagt fram en kompetansepolitisk strategi. Det felles arbeidet med strategien indikerer at det er bred politisk enighet om mål/behov. Strategien legger opp til å styrke livslang læring. Økt satsing på etter- og videreutdanning er et sentralt element, men strategien inneholder få konkrete tiltak. Det er varslet en stortingsmelding om kompetansepolitikken i 2020. I tillegg pågår det en rekke mer avgrensede prosesser som er relevante for kompetansepolitikken. For eksempel er det en pågående reform i finansieringsordningen for høyere utdanning, reform av fagskoleutdanningen, og regjeringsoppnevnte utvalg som arbeider med henholdsvis universitets- og høyskoleloven, etter- og videreutdanning, fremtidens kompetansebehov, finansiering av livsopphold for voksne som deltar i grunnopplæring eller videregående utdanning, mv.

Unio ønsker å stimulere til drøfting av virkemidlene for å nå målene i strategien, og da særlig finansieringsløsninger for etter- og videreutdanning, og har engasjert Proba til å utforme forslag til tiltak.

I prosjektet drøfter vi fordeler og ulemper ved mulige virkemidler for å nå målene knyttet til livslang læring i kompetansepolitisk strategi. Prosjektet omfatter ikke mål knyttet til styrket basiskompetanse, og hovedvekten er lagt på økonomiske virkemidler knyttet til finansiering av formell læring i form av etter- og videreutdanning (EVU).

1.3 Leserveiledning

I kapittel 2 gjennomgås det enkelte funn fra forskningen, og sentrale begreper defineres. Framstillingen konkluderer med å definere styringsbehovet i tilknytning til EVU.

Kapittel 3 gir et overblikk over EVU-aktiviteter i Norge i dag samt hva vi vet om finansieringen av disse aktivitetene.

I kapittel 4 drøftes virkninger av utvalgte mulige løsninger for finansiering av EVU-aktivitet. Drøftingen er dels basert på forskning på eksisterende ordninger i Norge eller andre land og dels på mer generell forskning.

I kapittel 5 vurderes mulige ordninger opp mot hverandre. Hvilket nedslagsfelt vil de ha? Vil de være vanskelig å forvalte?

Kapittel 6 er en kort gjennomgang av andre tiltak (enn tilskuddsordninger), og en vurdering av disse opp mot styringsbehovet som beskrives i kapittel 2.

2 EVU – hovedtyper, virkninger og styringsbehov

Hovedtyper av EVU

Etter- og videreutdanning

Temaet for denne rapporten er etter og videreutdanning. Med dette menes opplæring som tas etter avsluttet førstegangsutdanning. Man skiller gjerne mellom etter- og videreutdanning, men det er ikke noen klare definisjoner av disse typene opplæring. På overordnet nivå kan man si at videreutdanning er fortsatt utdanning etter at man har fullført sin høyeste gradsutdanning (f.eks. fagbrev, bachelorgrad, mv.). Etterutdanning innebærer tilbakevending til utdanning, gjerne etter å ha arbeidet. NIFU¹ bruker følgende avgrensning i sin kartlegging av EVU-tilbudet i Norge:

Videreutdanning: All formell læring som tas som en senere påbygning av førstegangsutdanningen. Utdanningen går over til å bli etterutdanning når studentene har hatt minst ett års opphold i utdanningen som arbeidstaker eller registrert arbeidssøker.

Etterutdanning: Omfatter kurs, seminarer og annen organisert opplæring som ikke gir formell utdanningskompetanse eller studiepoeng, og som primært sikter mot å fornye eller oppdatere arbeidstakernes kompetanse.

Formell og ikke-formell opplæring

Et annet skille som gjøres, er mellom formell og ikke-formell opplæring. Ordinær utdanning ved skole, høyskole eller universitet er formell utdanning, mens kurs og annen læringsaktivitet er ikke-formell opplæring.

Grunnutdanning samt alle de andre nevnte formene for utdanning utgjør til sammen «livslang læring».

Bedriftsintern og generell kompetanse

Et annet relevant skille er mellom bedriftsintern og generell kompetanse. Bedriftsintern kompetanse er kompetanse som ikke er nyttig i andre sammenhenger enn i den virksomheten hvor personen arbeider. Dette kan f.eks. være opplæring i virksomhetens økonomisystem, strategi, IKT-system, mv. I praksis er det vanskelig å tenke seg at opplæring kan gi utelukkende bedriftsintern kompetanse, men begrepet er likevel nyttig for å drøfte virkninger av ulike typer opplæring. Hvis opplæringen i hovedsak er rettet mot å mestre verktøy og systemer som er unike for én

¹ Tømte, et.al. (2015)

arbeidsplass, har opplæringen ofte liten verdi for samfunnet ellers. Nytten kan være begrenset til den som får opplæring og vedkommendes arbeidsgiver. Dette gjelder særlig i kommersielle virksomheter. I offentlige virksomheter vil kompetanse som gir mer effektiv drift, bedre kvalitet, mv. komme skattebetalerne eller brukerne av tjenestene til gode.

Virkning av EVU – hvem får avkastningen?

Det finnes en omfattende forskningslitteratur om virkning av utdanning generelt og EVU spesielt. Mye av forskningen omhandler virkning for lønn, produktivitet og lønnsomhet. Videre ser en del av forskningen på virkninger for andre enn den som deltar i opplæringen og for virksomheten hvor vedkommende er ansatt.

Forskning på makronivå, dvs. forskning som viser betydningen av samlet utdanning i befolkningen, viser robuste positive sammenhenger mellom utdanningsnivå og økonomisk vekst, helse og andre velferdsindikatorer².

Forskning om virkninger av EVU på individuelle virksomheter og personer er ikke like entydig. Denne forskningen møter ofte problemer med å finne data som gir grunnlag for å analysere årsakssammenhenger. Noe av grunnen til problemene med å trekke sikre konklusjoner om virkninger på mikronivå, kan også være at virkningene av EVU-aktivitet på inntekt, produktivitet og lønnsomhet varierer mellom de ulike satsingene.

Field (2012) er en litteraturstudie av forskning om virkning av EVU. En hovedkonklusjon er:

Most studies of the economic effects of adult learning, then, are broadly in line with what human capital theories might lead us to expect. That is, those who invest in new skills tend to reap a return in higher wages; however, the nearer they are to retirement, the lower the rate of return.

Tilsvarende tyder majoriteten av studiene på at EVU også har positive virkninger for produktiviteten i virksomheter, men det er få studier som gir grunnlag for konklusjoner om virkninger for lønnsomheten for virksomhetene.

I Danmark har forskere nylig analysert virkningene av de ulike typene EVU³. Blant funnene er:

- Opplæring på grunnleggende nivå (grunnskole og videregående for voksne): Bidrar mye til økt deltagelse i videre utdanning og redusert sykefravær
- Yrkesrettede kurs (på videregående og fagskolenivå): Gir økt yrkesdeltagelse og høyere lønn⁴. Effekten på deltagelse er sterkest for ufaglærte. Det er

² Se f.eks. Temple (2002) og Feinstein, L. et.al. (2006)

³ Jf. Bolvig, m.fl. (2017)

⁴ Dette kan reflektere høyere produktivitet, men data er ikke egnet til å belyse dette

betydelige forskjeller mellom ulike typer kurs (bransjespesifikke, grunnleggende, tverrgående og sertifikatkurs).

- Opplæring på høyskole- og universitetsnivå: Gir høyere yrkesdeltagelse og lønn

Hvem får fordelene av EVU?

Forskningen tyder på at kompetanseinvesteringer gir fordeler både til

- Personen/den ansatte
- Arbeidsgiverne
- Samfunnet forøvrig

Hvis EVU gir økt lønn, er dette selvsagt en fordel for den ansatte, men det er nærliggende å anta at dette vanligvis reflekterer at den ansatte yter mer til virksomheten og at også virksomheten får fordel av kompetansehevingen.

Økt yrkesdeltagelse gir også fordeler til de personene som arbeider i stedet for å leve på velferdsytelser, men gir også stor nytte for samfunnet forøvrig. Den enkelte arbeidsgiver merker ikke slike effekter.

Det er mange faktorer som påvirker hvordan nytten av EVU fordeles. Viktige faktorer er:

- Innholdet i EVU: Bedriftsintern eller generell? Jo mer generell kompetanse som opparbeides, desto mindre av nytten kan antas å tilfalle arbeidsgiver og mer personen selv og samfunnet generelt
- Mobiliteten i arbeidslivet: Hvor lett er det for ansatte å skifte jobb? Her kan det være store geografiske og bransjemessige forskjeller
- Lønnsdannelse: Gir økt kompetanse utslag i høyere lønn? Hvis ikke, og den ansatte ikke lett kan bytte jobb, tilfaller verdien av EVU arbeidsgiveren. I motsatt fall kan den ansatte få fordelene enten ved høyere lønn hos nåværende arbeidsgiver eller ved å bytte til en annen arbeidsgiver.
- Hvordan påvirker kompetanseinvesteringen personens sysselsetting? Hvis personen i fravær av EVU blir arbeidsledig, vil EVU kunne gi store fordeler både for personen selv og for samfunnet forøvrig, men ikke for én bestemt arbeidsgiver. Hvis personen ikke er sysselsatt, er det ingen arbeidsgiver som får fordeler av EVU-investeringen.

I mange tilfeller vil også fordelene ved EVU kunne fordele seg blant arbeidsgiverne i en næring eller bransje. Hvis f.eks. lærere eller helsearbeidere tar EVU som er rettet spesifikt mot disse yrkene, vil alle arbeidsgiverne i disse tjenestesektorene nyte godt av at det blir bedre tilgang på arbeidskraft med ekstra kompetanse.

Informasjonsproblemer

Opplæring bør bygge på det personen allerede kan og være tilpasset virksomhetens og/eller personens mål. Ved jobbsøking er det en fordel om personen enkelt kan

dokumentere egen kompetanse. For at denne dokumentasjonen skal kunne brukes, må arbeidsgiverne ha tillit til den.

Det er derfor en fordel om man har systemer som sikrer at individer kan få dokumentert det de kan. Hvis kompetansen er opparbeidet gjennom ulike former for opplæringstiltak, er det fordel om det utarbeides en dokumentasjon på hva vedkommende har lært. Hvis kompetansen er opparbeidet utenom organisert opplæring, bør det finnes systemer for å dokumentere denne kompetansen slik at ytterligere opplæring eller utdanning ikke innebærer unødig repetisjon av kunnskap personen har.

Hvis personer som søker ny jobb ikke kan dokumentere kompetanse opparbeidet gjennom EVU eller annen utdanning, reduseres den økonomiske verdien av utdanningen for individet selv. Samtidig reduseres også samfunnets nytte av utdanningen fordi fraværet av god dokumentasjon på kompetanse øker risikoen for at arbeidsgiver tar feil avgjørelser (f.eks. fordi en søkers kompetanse undervurderes slik at søknaden avslås på feil grunnlag). Hvis manglende dokumentasjon på oppnådd kompetanse gjør at utdanningen ikke tas i bruk i arbeidslivet, oppstår en form for sløsing, noe som er et tap for samfunnet.

I tillegg er det viktig at individer og virksomheter som tar beslutninger om opplæring har god informasjon om hvilke tilbud som finnes, hvilke forhåndskunnskaper de bygger på og hvilke kunnskaper opplæringen gir. For individene vil det enkelte opplæringstiltak utgjøre et ledd i lengre kjede – en karriere – med arbeid og videre utdanning. Det er da viktig ikke bare å forstå hvilken kompetanse som utvikles på et opplæringstilbud, men også hvordan mulighetene i arbeidslivet påvirkes.

For å sikre at senere utdanning bygger på det deltakerne allerede kan og at de som gjennomgår opplæring kan dokumentere den kompetansen som opparbeides, er det nyttig med systemer som dokumenter hvilken kunnskap og annen kompetanse som er opparbeidet utenfor det formelle utdanningssystemet. Det er derfor etablert et system for realkompetansevurdering⁵. Dette innebærer at en person kan få dokumentert sin kompetanse, uavhengig av hvordan kompetansen er opparbeidet. I tillegg er det laget ordninger for å kvalitetssikre utdanningsopplegg. Dette skal skape tillit til at de som har gjennomført en opplæring, faktisk har lært det opplæringstilbudet skal omfatte. Det er også utarbeidet et Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk⁶ som beskriver hvilken kompetanse som er utviklet på ulike utdanningsnivåer. Foreløpig er det bare formelle utdanninger som er innplassert i rammeverket, men Kunnskapsdepartementet «er imidlertid åpen for at kvalifikasjoner fra ikke-formell opplæring kan innplasseres i NKR».

⁵ Se beskrivelse f.eks. i Vox. (2012b). Realkompetansevurdering - status og utfordringer 2011. Oslo: Vox eller Sutherland Olsen (2018)

⁶ Jf. Kunnskapsdepartementet (2015) og omtale på Kunnskapsdepartementets hjemmeside.

Effektivitet i tilbudet

Opplæringstiltak vil ofte gjennomføres parallelt med arbeidsforhold/produksjon. For virksomheter og individer vil kostnaden ved å gjennomføre opplæringen variere med hvilke muligheter det er for fleksibel gjennomføring.

Videre er det viktig hvilke muligheter det er for å sette sammen enkeltstående opplæringstiltak til hele utdanningsløp. F.eks. kan individer være opptatt av å oppnå en grad, et sertifikat, el. ved hjelp av mange mindre opplæringstiltak.

Utformingen av utdanningstilbud må være tilpasset målene med utdanningen. Oftest vil utdanning ha arbeidsmarkedstilpasning som mål. Utdanningen skal øke individenes muligheter på arbeidsmarkedet. Da må tilbudet også samsvare med behovene i arbeidslivet både på kort og lengre sikt.

Styringsbehov

Nytten av EVU fordeles på mange ulike aktører, og det er derfor fornuftig at alle disse aktørene bidrar til finansiering av EVU. Staten bør legge til rette for samfinansiering. Ved å legge til rette for at staten delfinansierer kompetanseinvesteringer sammen med arbeidsgiverne og individene, vil det være individene og arbeidsgiverne som selv bestemmer hvem som skal investere i EVU og innholdet i EVU. Dette vil redusere risikoen for at EVU med lav økonomisk avkastning realiseres.

Fordi fordelene ved bedriftsintern kompetanse for en stor del kan antas å tilfalle arbeidsgiveren, bør ikke staten bidra mye til slike kompetanseinvesteringer.

Ettersom det vil være tilfeller der en ansatt ønsker å ta EVU som er samfunnsnyttig, men som arbeidsgiver ikke har interesse av (f.eks. omskolering av ansatte som skal nedbemannes), bør finansieringsordningene legge til rette for EVU av sysselsatte også uten bidrag fra arbeidsgiver. Slike ordninger vil også kunne brukes av personer som ikke er sysselsatt.

Tilgang til kompetent arbeidskraft er et felles gode som alle arbeidsgivere har nytte av. Arbeidsgivere kan likevel innta rollen som «gratispassasjer» ved å la være å investere i kompetanse og heller tiltrekke seg ansatte som har fått sin opplæring finansiert av andre. Dette gratispassasjerproblemet gjør at bruk av kollektive avtaler, f.eks. med faste bidrag fra arbeidsgivere til opplæringsordninger eller forpliktelser om at arbeidsgiverne skal tilby ansatte å delta i EVU, kan bli problematiske i bransjer hvor få arbeidsgivere er organisert. I bransjer hvor organisasjonsgraden blant arbeidsgiverne er høy, kan slike ordninger imidlertid fungere godt. Eksempler på dette er helsesektoren og skolesektoren i Norge. Som et system på nasjonalt nivå, er slike kollektive løsninger likevel ikke effektive fordi de kan svekke arbeidsgivernes insentiver til å organisere seg.

For formell utdanning er det etablert nasjonale systemer for kvalitetssikring (jf. akkrediteringssystemet), for innpassing i hele studieløp og for vurdering av relevans. For ikke-formell utdanning finnes det ikke tilsvarende systemer. Bl.a. fordi

standardisering løser et informasjonsproblem og et kontrollproblem knyttet til støtteordninger, er det en fordel at utdanningstiltak innpasses i de nasjonale systemene. Dette kan tale for at statlig støtte kanskje bør begrenses til formelle utdanninger.

Det er etablert ordninger for realkompetansevurdering. Dette bidrar til å løse informasjonsproblemet vi omtalte tidligere.

Det finnes tilbud om gratis karriereveiledning både ved utdanningsinstitusjoner, i NAV, ved fylkesvise karrieresentre, mv. Dette bidrar til å løse noe av informasjonsproblemet for individer som skal velge opplæringstiltak.

Det er etablert systemer for godkjenning av formelle utdanninger. NOKUT eller institusjonene selv står for godkjenningen.

Videre er det etablert kanaler for informasjonsflyt mellom utdanningsinstitusjoner og arbeidslivet om hva slags kompetanse arbeidslivet har behov.

Formelle utdanninger gir et definert kvalifikasjonsnivå. Norge har et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk der formelle utdanninger er innplassert på definerte kvalifikasjonsnivå. Gjennom realkompetansevurdering kan også kvalifikasjoner oppnådd utenfor det formelle utdanningssystemet innpasses. Regjeringen har varslet en evaluering av det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket, og i den forbindelse forventes det en diskusjon om muligheten for å innpasse ikke-formelle utdanninger.

3 EVU i Norge i dag

Omfanget

Det er godt dokumentert at Norge ligger høyt i internasjonale sammenligninger av deltagelse i etter- og videreutdanning⁷.

Man kan dele EVU-tilbudet inn i følgende segmenter:

- Voksenopplæring
- Fagskoleutdanning
- Tilbud UH-sektoren
- Andre tilbud

Voksenopplæringen tilbyr i hovedsak utdanning på nivå med grunnskole og videregående utdanning. I 2017 var det vel 520 000 deltakere i voksenopplæringen i Norge⁸. Det ble gjennomført til sammen i 1,4 mill. kurstimer. I gjennomsnitt var det 12 deltakere per kurs.

Tilbudene fra fagskoler er yrkesrettede og bygger på fullført videregående opplæring eller tilsvarende realkompetanse. Ettersom de utdanningene bygger på fullført videregående utdanning, kan de sies å være på «lavere høyskolenivå», men verken i vanlig språkbruk eller lovverket er fagskoler en del av UH-sektoren. Stortinget har vedtatt å betegne fagskolene som høyere yrkesfaglig utdanning. Fagskoler kan sies å fungere hovedsakelig som et etter- og videreutdanningstilbud⁹. Fagskoleutdanningene gir vanligvis ikke en grad, men en spesialisering eller faglig påbygging til en grad. Våren 2018 var det vel 14 600 elever i fagskolene. Dette tilsvarte nær 10 700 heltidsekvivalenter¹⁰.

Omfanget av EVU ved universitet og høyskoler er vanskelig å anslå. Man kan bruke deler av en gradsutdanning («kurs») som EVU. Videre kan også hele grader kunne ses som EVU hvis dette tas etter en høyere grunnutdanning (f.eks. en bachelorgrad i et annet fag etter fullført mastergrad). I tillegg har de fleste høyere utdanningsinstitusjoner opplæringstilbud spesielt innrettet mot EVU¹¹. SSBs statistikk «Studiepoeng og fullført høyere utdanning» viser at i 2016-17 var det nær 32 000 studenter i EVU ved UH-institusjonene. De tok til sammen nær 750 000 studiepoeng, noe som tilsvarer mellom 12 000 og 15 000 studentårsverk¹². I tillegg

⁷ Se f.eks. Tømte, et.al. (2015)

⁸ SSB, Studieforbundenenes opplæringsvirksomhet

⁹ Jf Tømte, et.al. (2015)

¹⁰ Jf. NSDs fagskolestatistikk

¹¹ 49 av 58 institusjoner kartlagt av Tømte et.al. (2015) hadde et EVU-tilbud

¹² Normert studieprogresjon er 60 per år. Faktisk produksjon blant alle registrerte studenter var i 2016-17 48,1 poeng (Kilde SSB, Studiepoeng og fullført høyere utdanning)

kommer etterutdanningstilbud i form av kurs som ikke gir studiepoeng. Kompetanse Norge viser at i 2016 var det vel 33 000 deltakere på videreutdanning i UH-sektoren. Dette er trolig hovedsakelig ganske korte kurs. Statistikk NSD for 2012 viste at dette året utgjorde deltagelsen i gjennomsnitt 0,5 prosent av et årsverk, dvs. vel én dag. Det aller meste av tilbudet er fordelt på lærerutdanning, helse- og sosialfag og økonomisk administrative fag.

Andre arrangører av opplæringstiltak rapporterer ikke om omfanget av tiltakene. SSB kartlegger deltagelse i EVU gjennom en tilleggsundersøkelse til AKU. I NIFU 2013/3 er det anslått at i 2012, tilsvarte deltagelsen i uformell opplæring nær 39 000 månedsverk eller vel 3 000 årsverk.

Tabell 3-1: Anslag på omfanget av EVU. Deltakere og studieårsverk fordelt på utdanningsinstitusjon

	Deltakere	Studieårsverk
Studieforbund	522 458	18 144
Fagskoler	14 600	10 660
UH-sektoren	31 890	20 134
Ikke-formell opplæring	1 413 266	16 549
Totalt	1 982 214	65 487

Kilde: Anslag Proba basert på utdanningsstatistikk fra SSB

I anslaget for studentårsverk i studieforbund har vi antatt at et årsverk tilsvarer 1 950 (inkludert ferie) og at deltakerne har en time per selvstudium per kurstime.

- Vi har forutsatt all fagskoleutdanning er EVU
- For UH-sektoren er beregningen basert på oppnådde studiepoeng. Ordinære heltidsstudenter oppnår i gjennomsnitt 48 studiepoeng per år. Vi har forutsatt at et studentårsverk for de som deltar i EVU også gir dette antall poeng. I gjennomsnitt oppnår deltakerne i EVU 30 poeng per år.
- I anslaget for omfanget av ikke-formell læring har vi brukt resultatene fra AKU (andel som har deltatt og antall timer). Vi har antatt 1 950 timer per årsverk.

Finansiering av EVU - utdanningskostnadene

Det er ikke noen felles ordning for finansiering av EVU. Staten bidrar indirekte til finansiering av alle typene EVU, bortsett fra uformell opplæring. Statens bidrar i hovedsak ved finansiering av utdanningsinstitusjonene og ikke til EVU spesielt. I tillegg vil EVU-aktiviteter på kort sikt normalt gi et inntektstap for arbeidsgiver og/eller ansatte. Dette gir tap av skatteinntekter på kort sikt, men tapet kan mer enn hentes inn på lengre sikt. Både selskaper og individer kan også trekke fra utgifter til opplæring ved beregning av skattbar inntekt.

Studieforbund

Disse får til sammen rundt 200 mill.kr. i statsstøtte per år. I tillegg får en del av dem bidrag fra organisasjoner de er tilknyttet. De får også inntekter fra studieavgifter. Vi har ikke funnet data som viser samlede inntekter og fordeling på kilde.

Fagskolene

Det finnes både offentlige og private fagskoler. Offentlige tilskudd og skolepenger utgjør begge omlag halvparten av finansieringen til fagskoleutdanningen. I private fagskoler dominerer skolepenger som kilde, mens offentlige fagskoler hovedsakelig finansieres med tilskudd.

Tabell 3-2: Finansiering av fagskoler. Mill.kr. 2016

	Offentlige	Private	Sum
Tilskudd	430	69	499
Skolepenger	39	445	484
Sum	469	513	982

Kilde: Meld.St. nr. 9 2016-17

Utdanningskostnadene per elev, omregnet til heltidsekvivalenter, er omlag 92 000 kr.

Av de 10 600 heltidsplassene, finansieres vel 3 500 utelukkende med skolepenger, vel 5 800 utelukkende med tilskudd, mens vel 1 300 plasser har blandet finansiering¹³. I fagskoleutredningen, Det er betydelig grad av egenbetaling fra studentene. I 2015 betalte elever i offentlige fagskoler i gjennomsnitt kr. 15 600 i skolepenger på offentlige fagskoler og kr. 39 000 på private. Det er store forskjeller mellom fagene – fra kr. 3 000 i offentlige fagskoler innenfor helse- og sosialfag til kr. 124 000 på samferdsels- og sikkerhetsfag og andre servicefag på private fagskoler¹⁴.

UH-sektoren

Offentlige universitet og høyskoler kan ikke ta studieavgifter for å finansiere det ordinære utdanningstilbudet, dvs. studiene som gir studiepoeng. Andre utdanningstilbud, herunder etterutdanningstilbud utenfor gradssystemet, kan finansieres med avgifter.

Det finnes også en rekke private høyskoler som for en stor del finansierer sin virksomhet gjennom studieavgifter og oppdrag. F.eks. utgjorde offentlige tilskudd i 2017 20 prosent av inntektene til Handelshøyskolen BI. Studieavgifter utgjorde 70 prosent. Samme år utgjorde tilskudd 80 prosent av inntektene til NHH Norges Handelshøyskole.

¹³ Kilde: NSDs fagskolestatistikk

¹⁴ Kilde: Meld.St. nr. 9 2016-17

Et studentårsverk kostet i 2013 omlag kr. 180 000 å produsere¹⁵. Beregningen er usikker, bl.a. fordi den er basert på et begrenset antall institusjoner og analysen viser at det er stor variasjon mellom studier og institusjoner.

Ikke-formell utdanning

Vi kjenner ikke til oversikter over inntektene knyttet til ikke-formell utdanning eller sammensetningene av inntektene på kilde. Det finnes ingen generell statlig tilskuddsordning for ikke-formell opplæring, og vi antar at det meste av dette tilbudet finansieres enten av de som gir tilbudet eller av deltakeravgifter.

Finansiering av EVU – livsopphold eller tapt arbeidsfortjeneste

Som nevnt over, er kostnadene knyttet til elever og studenter i størrelsesordenen 100 - 200 tusen kroner per studentårsverk. I gjennomsnitt er lønnskostnadene knyttet til ett årsverk rundt 680 tusen kroner. Hvis man tenker seg at en ansatt tas ut av produksjonen for å delta i opplæringen, vil produksjonstapet (antar at det tilsvarer lønnskostnaden) utgjøre hoveddelen av den samlede kostnaden ved opplæringen. Man kan f.eks. tenke seg at arbeidsgiver ansetter en vikar med samme lønn som den ansatte som er på opplæring.

Det er mange lønsmottakere som får lønn mens de er under opplæring. I European Working Conditions Survey fra 2010 var det spørsmål om dette. Norge lå nesten høyest i andel av sysselsatte som hadde fått opplæring finansiert av arbeidsgiveren, og ganske lavt i andel som hadde tatt selvfinansiert opplæring.

I spørreundersøkelsene Lærevilkårsmonitoren og AKU er det spørsmål om deltakere i formell opplæring er sysselsatt og om de får lønn under opplæring. Fra SSB har vi fått et datauttrekk som viser antall deltakerne på ulike typer utdanninger og hvor mange av disse som er sysselsatt og om de i så fall fikk lønn under utdanningen de deltok i. Data dekker både ordinær utdanning og EVU blant personer i den aktuelle aldersgruppen.

¹⁵(jf. Reiling, et.al., 2014

Tabell 3-3: Deltakere i formell opplæring. Type utdanning og om deltakerne fikk lønn under opplæring. Aldersgruppen 15-59 år. 1. kvartal 2018

	Antall deltakere, tusen	Sysselsatt	Andel som fikk lønn	Andel av de sysselsatte som fikk lønn
Totalt	598	45 %	10 %	23 %
Grunnskole	51	14 %	0 %	0 %
Videregående skole	194	32 %	11 %	33 %
Fagskole	47	60 %	23 %	39 %
Universitet eller høyskole	300	57 %	10 %	17 %

Kilde: SSB, Lærevilkårsmonitoren og AKU

Tabell 3-3 viser at nær 600 000 personer i den aktuelle aldersgruppen deltok i formell utdanning. Flertallet av disse er ordinære elever/studenter, dvs. at utdanning er hovedaktiviteten deres. Av alle som deltok i opplæring var 45 prosent sysselsatte. Av de sysselsatte fikk 23 prosent lønn under opplæringen. Det vil trolig være en betydelig andel av disse som ikke får full lønn, og som har et inntektstap knyttet til deltagelse i utdanningen. Mange av de sysselsatte kan ha utdanning som hovedaktivitet, men ha en deltidsstilling ved siden av studiene. Disse vil ganske sikkert ikke ha lønn for den tiden de deltar i utdanningen.

Fagskoler skiller seg ut ved å ha en høy andel sysselsatte og en høy andel av de sysselsatte som får lønn. Dette styrker inntrykket av at fagskoler for en stor del fungerer som EVU.

SSBs anslag for antall elever i fagskoler ligger langt høyere enn de faktiske tallene for antall elever (omlag 17 000). På spørsmål fra oss, svarer SSB at en mulig forklaring kan være at en del av respondentene kan blande sammen læringeutdanning og fagskole.

Det er to statlige typer statlig finansiering av livsopphold under utdanning: NAV-ytelser og utdanningsstøtte fra Lånekassen.

NAV-ytelser

Opplæring er en viktig del av NAVs arbeidsrettede tiltak. Det er derfor mange som får opplæring mens de mottar en livsoppholdsyttelse fra NAV.

Bruken av opplæring varierer mellom ulike grupper. For ordinære arbeidssøkere brukes det hovedsakelig ulike former for kortere opplæringstiltak – AMO-kurs – og det er sterkt begrenset adgang til å ta utdanning mens man har livsoppholdsyttelser fra NAV. I 1. halvår 2018 var det til enhver tid vel 5 000 arbeidssøkere som deltok i arbeidsmarkedsopplæring. Det var mindre enn 100 arbeidssøkere som tok ordinær

utdanning som arbeidsmarkedstiltak. For personer med nedsatt arbeidsevne samt personer med overgangsstønad (enslige forsørgere) er det mange som tar ordinær utdanning mens de får livsoppholdsytelse fra NAV. Blant personer med nedsatt arbeidsevne var det i første halvår nær 12 000 personer som deltok i opplæring, hvorav vel 8 500 deltok i ordinær utdanning¹⁶.

Utdanningsstøtte fra Lånekassen

Lånekassen gir utdanningsstøtte til individer. Ordningene dekker hovedsakelig videregående, fagskoler, høyere utdanning og folkehøyskoler. Bare en mindre andel av elevene på videregående mottar utdanningsstøtte. Dette har sammenheng med at foreldrene har forsørgelsesplikt for egne barn som tar videregående utdanning.

Lånekassens ordninger kan brukes til å finansiere EVU, men regelverket gjør at mye EVU faller utenfor. Lånekassen gir støtte kun til studier som er offentlig godkjent. Som hovedregel kreves det at studiet varer minimum ett semester. Studiet skal tilsvare halvtid eller mer. Det gis ikke støtte til å ta rene nettstudier.

Lånekassen gir inntil 108 000 kroner per år i basisstøtte. Av dette kan inntil 40 prosent (43 300 kroner) omgjøres til stipend. I tillegg kan det gis inntil 64 000 kroner i lån til studieavgift. Lån til studieavgift omgjøres ikke til stipend. Omgjøring til stipend forutsetter at studiet er fullført med bestått eksamen. I tillegg er omgjøring behovsprøvd mot inntekt og formue.

Lånekassens rente er satt 0,15 prosentpoeng under renten på boliglån med god sikkerhet. I tillegg til fradraget på 0,15 prosentpoeng, ligger det et subsidielement i at rentefastsettelsen ikke tar høyde for at det ikke kreves sikkerhet eller stilles krav til kredittverdighet ved søknad om utdanningsstøtte.

Begrensingene til opplæringens varighet og omfang gjør at mye EVU faller utenfor. Lånekassen gir altså støtte til utdanning på alle nivåer, men utdanningen må:

- Være godkjent
- Ha varighet på minst ett semester
- Være minst på halvtid
- Ikke være rent nettstudium

Støttesatsene og andre vilkår er i mindre grad tilpasset voksne som har forsørgeransvar og økonomiske bindinger, for eksempel i form av huslån. Sammenliknet med andre livsoppholdsytelser er utdanningsstøtten lav. Deler av studielån kan omgjøres til stipend når studiet er fullført. Omgjøringen behovsprøves mot egen formue og ektefelles inntekt. I tillegg kommer at studenter som fyller du 45 år før de er ferdig med utdanningen, kan få redusert støtten. Grunnen til det er at man skal ha nedbetalt studielånet før fylte 65 år.

¹⁶ Jf NAVs tiltaksstatistikk <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/Arbeidssokere+og+stillinger+-+statistikk/Tiltaksdeltakere>

Tabell 3-4 viser nøkkeltall for bruk av utdanningsstøtte fordelt på ulike typer utdanning i Norge¹⁷. Studenter på høyskoler og universitet dominerer. Lånekassen skiller ikke mellom hovedutdanning og EVU. Andelen voksne elever og studenter kan gi en viss indikasjon på omfanget av bruk av utdanningsstøtte til EVU. Andelen av brukerne som er over 34 år er høyest i fagskoleutdanningen og lavest ved universitetene. Totalt sett var 8,8 prosent av mottakerne over 35 år.

Tabell 3-4: Brukere av studiestøtte til utdanning i Norge. Studieåret 2016-17. Antall brukere, andel over 34 år og stønadsbeløp fordelt på type utdanning

	Brukere av utdanningsstøtte	Andel >34 år	Samlet stønadsbeløp, mill.kr.
Videregående opplæring	16 820	14,8 %	1 466
Lærlinger	4 833	9,7 %	385
Fagskole	8 756	18,1 %	881
Folkehøgskole	7 172		674
Høgskole	93 882	9,5 %	10 220
Universitet	85 704	5,6 %	8 498
Andre	5 579	15,5 %	454
Totalt	222 746	8,8 %	22 579

Kilde: Lånekassen

Gjennomsnittlig stønad per bruker ligger rundt kr. 100 000. Det er moderate forskjeller i stønadsnivåene mellom studenter på henholdsvis fagskoler, høyskoler og universitet. De andre gruppene av elever/studenter brukte noe mindre stønad.

Vi har også sammenlignet antall brukere av utdanningsstøtte i ulike aldersgrupper med antall registrerte studenter ved universiteter og høyskoler. Ettersom antall studenter registreres i november, mens brukere av utdanningsstøtte ikke nødvendigvis studerte på dette tidspunktet, er de to tallsettene ikke helt sammenlignbare. Vi finner imidlertid en klar tendens til andelen som bruker utdanningsstøtte er klart synkende med alder over 29 år. Vi finner at i aldersgruppen 25-29 år er det 92 prosent som mottar utdanningsstøtte, mens i aldersgruppen 45-49 år er tilsvarende andel 21 prosent. Det kan være mange grunner til dette, herunder at støtten ikke er tilpasset voksne som tar utdanning ved siden av arbeid eller at mange kan ha brukt opp retten til støtte.

¹⁷ Tabellen er basert på et uttrekk fra Lånekassens fagsystem. Vi takker Lånekassen for velvillig bistand.

4 Erfaringer med eksisterende finansieringsordninger

Ved vurderingen av mulig innretning på en ny eller revidert støtte til EVU, er det naturlig å ta utgangspunkt i erfaringene med eksisterende støtte både i Norge og andre land. I det følgende vil beskrive noen finansieringsordninger som kan være utgangspunkt for en ny eller revidert ordning.

Ettersom NAV-ytelser og utdanningsstøtte fra Lånekassen er omtalt i kapittel 3, omtaler vi dem ikke her. De er imidlertid inkludert i drøftingen i kapittel 5.

4.1 Skattefradragordninger

Skattefunn

Ordningen gir skattefradrag for norske foretaks FoU-utgifter. SMBer kan få 20 prosent av prosjektutgifter som fradrag, og store foretak kan få 18 prosent i skattefradrag. Det er et tak på beløpet til hvert foretak. Skattefunn har derfor større betydning for små enn for store foretak. Fradraget er rettighetsbasert og innvilges så fremt vilkårene er oppfylt og prosjektet godkjennes av Norsk forskningsråd. Dersom fradraget er større enn skattebeløpet, tildeles det en kontant utbetaling for overskuddsbeløpet.

Skattefunn ble evaluert av SSB i 2008¹⁸. Evalueringen konkluderer med at Skattefunn gir økt FOU-aktivitet og økt innovasjonstakt. Målet om økt samarbeid mellom næringslivet og forskningsinstitusjoner ser imidlertid ikke ut til å være oppnådd.

Skattefunn er rettighetsbasert, men fradrag gis bare for aktiviteter som er godkjent som FOU og nødvendige utgifter til denne aktiviteten. I Skattefunn skal Norges forskningsråd godkjenne aktiviteten som et FOU-prosjekt, mens Skatteetaten skal godkjenne utgiftene knyttet til aktiviteten. Virksomhetenes oppfatning av brukervennligheten av dette systemet spriker. Halvparten av søkerne hadde kontaktet myndighetene i forbindelse med søknaden, vanligvis for å avklare om planlagte aktiviteter var godkjent som FOU. Evaluator konkluderte med at en tilskuddsordning hvor både prosjekt og budsjett forhåndsgodkjentes i samme prosess ville gitt større forutsigbarhet for foretakene. En tilskuddsordning ville også gi bedre likviditetseffekt for små bedrifter, som kan gjøre ordningen mer attraktiv.

¹⁸ Cappelen, m.fl. (2008)

Skattefradragsordninger for etter- og videreutdanning i Europa¹⁹:

Ordninger som gir virksomheter og/eller individer skattefradrag for kompetanseinvesteringer er innført i Tyskland, Irland, Frankrike, Nederland, Østerrike og Finland. Utgifter til opplæring kan her i sin helhet trekkes fra driftsoverskuddet på samme måte som andre driftsutgifter. I Østerrike, Frankrike og Nederland kan skattefradraget overstige 100 prosent. De fleste skattefradragsordninger tillater kun opplæring gjennom eksterne tilbydere. Noen land har incentiver for langsiktig arbeidsmarkedstilknytning, med skatteincentiver som ikke bare gjelder for kompetanseutvikling knyttet til nåværende jobb, med også for utdanningsaktiviteter knyttet til fremtidig arbeid og omskolering.

I Norge er utgifter til opplæring fradragsberettiget som driftsutgift i grunnlaget for bedriftsbeskatning.

Erfaringer på tvers av landene

Skatteincentiver er ikke hovedelementet i landenes etter- og videreutdanningspolitikk. Tilgjengelige data fra 2003 viste at offentlige utgifter i form av skatteincentiver sto for en svært liten andel av totale offentlige utgifter til læring og utdanning, fra 0,5 prosent i Østerrike, til tre prosent i Nederland²⁰.

I de fleste land er offentlig finansiering av utdanningsinstitusjonene den viktigste finansieringskilden.

Skatteincentiver er også ansett for å være mest effektive når de brukes sammen med andre virkemidler, heller enn som enkeltstående tiltak. Et eksempel er det Irske skattefradraget for deltakeravgift til etter- og videreutdanning. Dette brukes som et supplement til offentlige tilskudd til utdanningstilbyderen. Skatteincentiver introdusert som enkeltstående tiltak utenfor et generelt rammeverk har ofte ikke fungert slik de var tenkt.

De fleste skattefradragsordninger gjelder selskapsskatten og ikke personlig inntektsskatt. Det eksisterer skatteincentiver for individer i Tyskland, Finland, Nederland, Irland, Frankrike og Østeriket, men disse er mer restriktive enn insentivene for arbeidsgiverne. I de fleste landene²¹ gir ikke disse insentivene noe utover det vi har i Norge, dvs. at utgifter til yrkesrettet opplæring er fradragsberettiget ved beregning av grunnlaget for inntektsskatt.

Det finnes lite informasjon om effektene av skatteincentivene som eksisterer, og grundige evalueringer av effektene på tilbud og etterspørsel er praktisk talt ikke-eksisterende.

¹⁹European Centre for the Development of Vocational Training, 2009: Report. *Using tax incentives to promote education and training*. Panorama series. <https://www.cedefop.europa.eu/files/5180en.pdf>.

²⁰ OECD, 2004b

²¹ Det eneste unntaket vi kjenner til er Frankrike hvor man også kan trekke fra utgifter til skolepenger betalt for egen barn

Det finnes også lite informasjon om individers bruk av incentivordningene. I Nederland har skattefradragssystemet for individer blitt brukt av 5-10 prosent av den arbeidende befolkningen.

Styrker og svakheter ved skatteincentiver som virkemiddel²²

Skattefradragssystemer er ofte mindre byråkratiske og billigere å administrere enn andre tiltak, for eksempel tilskuddsordninger.

Bruk av skatteincentiver øker imidlertid totalkostnaden ved administrasjon av skattesystemet som helhet. De reduserer også åpenheten i systemet, fordi det ofte ikke er like omfattende ordninger for internkontroll som ved for eksempel bruk av tilskuddsordninger. De fleste land er derfor generelt restriktive med å innføre dem.

En hovedkritikk av skatteincentiver som virkemiddel er at de skaper «dødvects-effekter». Dvs. at de subsidierer aktiviteter som uansett ville blitt gjennomført. De aller fleste subsidieordninger har denne svakheten. Ofte er det en avveining mellom enkelthet i forvaltningen og omfanget av dødvectstap: For å kanalisere subsidier til aktiviteter som ikke ville blitt gjennomført uten støtte, kreves det vanligvis nærmere undersøkelse av den enkelte sak.

En annen utfordring er at det kan ta lang tid fra investeringen i kompetanseutvikling gjennomføres og til skattefradraget gis. I evalueringen av Skattefunn, er dette nevnt som en svakhet. Ved bruk av direkte tilskudd kan man unngå eller redusere dette problemet, men forskuttering av offentlig støtte er heller ikke uproblematisk.

Skattefunn er utformet slik at subsidieelementet er uavhengig av om selskapet går med overskudd. I ordningene i enkelte andre land, er det kun virksomheter som betaler skatt det aktuelle året som kan få støtte. En svakhet med Skattefunn er at den ikke kan benyttes av virksomheter som ikke er skattepliktige.

4.2 Utdanningskonto

I enkelte land er det etablert systemer med individuelle «utdanningskonti». Med dette menes midler som det enkelte individ kan bruke på kompetanseoppbygging. Både Frankrike og Singapore har slike ordninger²³. Både i Danmark og Sverige er det foreslått slike ordninger, men ingen av landene har innført slike ordninger og – så vidt vi kjenner til – er det heller ingen planer om å innføre dem.

I Danmark foreslo en ekspertgruppe å etablere utdanningskonti, men bare for ansatte innenfor tariffområdene. Forslaget var ikke tallfestet. Det ble foreslått

²² Framstillingen bygger på European Centre for the Development of Vocational Training, 2009: Report. *Using tax incentives to promote education and training*. Panorama series. <https://www.cedefop.europa.eu/files/5180en.pdf>.

²³ Jf. Ekspertgruppen (2017)

samfinansiering mellom arbeidstakere og arbeidsgivere, men uten ytterligere presisering. Vi har funnet følgende argumenter som ble fremmet mot forslaget:

- Noen mente at det var uheldig at forslaget kun gjaldt ansatte omfattet av tariffavtaler
- Hvis man i stedet etablerte en nasjonal (universell) ordning, fryktet mange at man ville undergrave arbeidslivsorganisasjonenes sterke posisjon i EVU
- Ordningen ville også kunne gjøre ordningene som allerede var finansiert (VEU-godtgjørelse) overflødige
- Andre fryktet at ordningen ikke ville gi mye ekstra EVU, men heller fortrenge andre ordninger (bl.a. arbeidsgiverfinansierte ordninger som allerede finnes)
- Det beløp den enkelte ville disponere kunne virke normdannende for hvor mye man skulle satse på EVU. Beløpet ble antatt å bli lavere enn det mange – særlig en del høyt utdannede – får finansiert av sine arbeidsgivere

I Sverige vedtok Riksdagen i 2002 et forslag om å etablere en ordning med «Individuelt kompetenssparande». Vedtaket var en form for prinsippvedtak uten en komplett lovtekst. Forslaget ble begrunnet i behov for mer generell og individuelt innrettet kompetanseutvikling som ikke er relatert til nåværende arbeidsoppgaver, men som tar utgangspunkt i personens egne behov og ønsker. Modellen innebar at individer kunne etablere en utdanningskonto på samme vilkår som for pensjonssparing. Ved bruk av midlene til EVU, ville man samtidig utløse en støtte fra staten. Ubrukte midler på kontoen skulle tilføres individuell pensjonskapital, men da uten støtten fra staten. Det ble også tatt til orde for at arbeidsgiverne burde understøtte ordningen med ytterligere finansiering, men dette ble ikke satt som vilkår for innføringen.

Individet skulle ha stor frihet i valg av innhold i og form for kompetanseutvikling, men det skulle være en godkjenningsordning for opplæringsstilbud som skulle kunne brukes.

Maksimal støtte fra staten ble satt til ett «prisbasbelopp» (SEK 37 700 i 2001, SEK 46 500 i 2018).

Regjeringen anslo at ordningen (inkludert en viss stimulans også til arbeidsgivernes deltagelse og et statlig minsteinntektskudd til personer i alderen 30 -55 år med lav inntekt) ville bli maksimalt SEK 1 150 mill. per år. Noe av denne budsjetteffekten bygde på en antagelse om at personer ville gå ned i inntekt mens de tok utdanning, noe som ville gi redusert skatteinngang. Det ble antatt at 15 prosent av de ansatte ville etablere konti fra begynnelsen av og med en gjennomsnittlig sparing på SEK 7 000 per år.

Forslaget møtte senere motstand bl.a. fra forskere, enkelte av arbeidsgiverorganisasjoner og deler av fagbevegelsen. Sistnevnte var bl.a. skeptiske til at man måtte spare selv for å få utløst statstilskudd. Flere fryktet at ordningen for en stor del ville fortrenge eksisterende ordninger. I 2004 besluttet Riksdagen andre

typer EVU-tiltak, noe som i praksis innebar omgjøring av beslutningen om å etablere ordning med utdanningskonto.

4.3 VEU-godtgjørelse (Danmark)

Danmark har et omfattende system for å stimulere til EVU (forkortes VEU på dansk). Systemet bygger på et trepartssamarbeid om etter- og videreutdanning. Samarbeidet innebærer bl.a. at arbeidsgiverne betaler inn avgifter som settes av på fond til VEU. Alle arbeidsgivere, også de som står utenfor tariffavtalene, betaler bidrag og alle ansatte kan delta i VEU. Støtten som gis i tilknytning til deltagelse i VEU er også tilgjengelig for alle arbeidsgivere og -takere. Men det ligger en begrensning i at VEU kun omfatter kurs for ufaglærte eller kurs innenfor yrkesfaglige utdanninger.

En ny avtale om VEU ble inngått i 2017. Noe av bakgrunnen for at avtalen ble revidert var at bruken av VEU-stønad hadde vist en fallende tendens og at det var ganske betydelige ubrukte midler i VEU-fondene som mottar arbeidsgivernes bidrag. Det ble vedtatt tilbakebetaling av en del av bidragene. I tillegg ble det vedtatt flere endringer, herunder økning i stønadssatsene og etablering av én felles portal for påmelding til VEU og søknad om stønad. Etablering av ny portal skal gjøre det enklere å bruke støtteordningen. Tidligere hadde de ulike tariffområdene egne systemer for søkning og tildeling av støtte.

Partene i arbeidslivet har en særlig sterk rolle i utforming av det yrkesrettede studietilbudet (på nivå med videregående og fagskoleutdanning i Norge), mens tilbudet innenfor grunnleggende fag samt tilbud på høyskole- og universitetsnivå i større grad er styrt av myndighetene eller utdanningsinstitusjonene.

Satsen for VEU-godtgjørelse er DKK 4 300 pr. uke i 2018. Både arbeidsgivere og ansatte kan søke om godtgjørelsen, men bare én av partene får støtte i hver sak. Satsen skal dekke deler av tapt arbeidsfortjeneste/-innsats og er identisk med satsen for dagpenger til arbeidsledige. Ordningen gjelder ikke for høyere utdanning, bare for grunnleggende og yrkesfaglige utdanninger.

Det ser ut til at organisasjonenes innflytelse har bidratt til at tilbudet av yrkesrettede kurs er blitt større og mer mangfoldig enn i Norge. Såkalte AMU-kurs er ganske små, men de kan settes sammen til hele studieløp («grader»).

I 2016 var det 1 137 000 kursdeltagelser. Mange deltakere har tatt flere enn ett kurs. I gjennomsnitt varte hvert kurs 7 prosent av en årsenhet, dvs. nær en måned på fulltid. Det ble fullført nær 80 000 årsenheter.

4.4 Kompetansepluss

Dette er en ordning for tilskudd til opplæring i grunnleggende ferdigheter i lesing, skriving, regning, ikt og norsk eller samisk. Opplæringen er knyttet til arbeidsplass

eller frivillige organisasjoner. I 2017 var det omlag 70 000 deltakere i opplæringen knyttet til arbeidsplasser fordelt på 715 prosjekter. Det ble gitt nær 200 mill.kr. i støtte, noe som tilsvarer omlag 2 800 kroner per deltaker. I tillegg ble det bevilget 25 mill.kr. i støtte til 79 kurs innenfor frivilligheten.

De som gjennomfører kursene må søke om godkjenning i Kompetanse Norge.

5 Mulige finansieringsordninger – drøfting

I kapittel 2 argumenterte vi for at fordelene ved EVU tilfaller både personen, eventuell arbeidsgiver og samfunnet forøvrig. Dette taler for at alle disse partene også bør bidra til å finansiere EVU. Videre argumenterte vi for at Det ikke er like sterke grunner til å drøfte oppbygging av bedriftsspesifikk kompetanse som oppbygging av mer generell kompetanse.

I innledningen omtalte vi også noen eksempler på situasjoner hvor det kan være aktuelt med en form for statlig finansiering i en eller annen form. Når man drøfter innretningen av tiltakene, kan det være nyttig å tenke på om tiltakene gir gode løsninger for situasjonen i disse eksemplene.

- en sjåfør som får beskjed om at arbeidsgiveren og mange andre transportselskaper vil gå over til selvkjørende biler og busser om få år
- en sykepleier som på eget initiativ ønsker spesialisering som operasjonssykepleier
- en rørlegger med personlig foretak som ønsker å ta tilleggsutdanning i installasjon av varmepumper
- en innvandrer som har yrkesfaglig kompetanse fra hjemlandet, men som ikke får utnyttet denne i Norge på grunn av svake norskkunnskaper og annen basiskompetanse

I tillegg kan det vurderes ordninger som også skal kunne brukes av virksomheter som ønsker at de ansatte får hevet sin kompetanse.

Når man vurderer en hensiktsmessig utforming av støtte til EVU, er det en rekke ulike avveininger som er relevante:

- Støtte til utdanningskostnadene versus støtte til livsopphold/tapt produksjon
- Støtte til arbeidsgiverne versus støtte til individene
- Skal støtten begrenses til visse typer opplæring (f.eks. bare opplæring som er «akkreditert»)?
- Skal deler av støtten behøvsprøves?

5.1 Støtte til utdanningskostnadene versus støtte til dekning av tidskostnad

Staten dekker allerede store deler av utgiftene i utdanningssystemet. Mange betaler ikke skolepenger el. for etter- eller videreutdanning. En del fagskoleutdanninger er dyre. Det finnes også en del private høyskoler med høye studieavgifter. Statlige høyskoler samt universiteter kan ikke kreve studieavgifter for ordinære utdanninger, man de kan finansiere kurs utenom de ordinære utdanningene gjennom avgifter. Etterutdanning vil derfor for en stor del være finansiert med studieavgifter.

Det er helt nylig gjennomført reformer av fagskolene og av finansieringen av UH-sektoren. Inntil reformene er implementert og har fått virke, regner vi med at det er ganske uaktuelt å foreslå nye reformer i finansieringen av disse utdanningene. Vi vil peke på at i Virksomhetsbarometeret fra Kompetanse Norge (Holte, 2017) er det en del av næringene som fagskolene gir tilbud til som er minst enige i at de har god tilgang til opplæring. De er blant næringene som er mest misfornøyd både med relevans, lokalisering, fleksibilitet og pris på tilbudet.

Selv om man ønsker å utjevne belastningen av studieavgiftene mellom ulike typer opplæring, er det ikke nødvendig å endre den statlige støtten til institusjonene. Man kan i stedet gi støtten til virksomhetenes eller individenes opplæringskostnader og i utmåling ta hensyn til nivået på studieavgifter.

5.2 Støtte til virksomhet eller individ?

I det første eksemplet som er nevnt foran, med sjåføren som står i fare for å miste jobben fordi virksomheten går over til selvkjørende biler og busser, kan man tenke seg at bemanningen i virksomheten vil reduseres. Arbeidsgiveren vil da ikke ha noe økonomisk insentiv til å dekke utgifter til omskolering av sine sjåførere. For å redusere risikoen for utstøting av disse fra arbeidsmarkedet, kan det være behov for støtte til omskolering sjåførene. Støtten bør kanaliseres til individene og ikke til arbeidsgiveren.

Trolig er det mer vanlig at arbeidsgiver og ansatt har mer sammenfallende interesser av hva slags opplæring den ansatte skal delta i. I en spørreundersøkelse Kompetanse Norge gjennomførte blant arbeidsgivere i 2016, svarte 89 prosent at når de hadde behov for ny eller annen kompetanse, hevet de kompetansen blant de ansatte de hadde i stedet for å rekruttere nye²⁴. Dette taler for etterutdanningsbehov som arbeidsgiver har identifisert, trolig for en stor del vil kunne dekkes av arbeidsgiverne selv, uten støtte. Dette understøttes av beregninger i Børing (2013) som indikerer at 87 prosent av lønnskostnadene til ansatte som deltar i etterutdanning betales av arbeidsgiveren.

Også når det er arbeidsgiveren som identifiserer etterutdanningsbehovet og finansierer opplæringen, vil ansatte som deltar i opplæringen vanligvis kunne få økte inntektsmuligheter og økt jobbsikkerhet. I tillegg kan det i seg selv være tilfredsstillende å få ny læring. Hvis opplæringen av de ansatte har et innslag av generell læring, har læringen positive virkninger utover virkningen for virksomheten og de ansatte selv. I Danmark kan støtten til opplæringstiltak (EVU-godtgjørelse) kanaliseres enten til den ansatte eller til virksomheten. Hvis man ikke åpner for at virksomheten kan få støtte, vil man i stedet kunne få en situasjon hvor arbeidsgiver initierer opplæringen, men får de ansatte til å søke den støtten de kan få. I slike tilfeller vil støtten til ansatte erstatte bidraget fra virksomheten.

²⁴ Jf. Holte (2017)

Kompetanseutvikling utgjør en betydelig del av investeringene (ikke nødvendigvis i regnskapet, men i realiteten) i mange virksomheter. Arbeidsgiverne styrer mye av opplæringsaktivitetene, og da er det også hensiktsmessig å innrette deler av de offentlige virkemidlene på feltet inn mot arbeidsgiverne. Hvis myndighetene har mål om en viss styring med innretningen av EVU, vil det kunne være effektivt å påvirke arbeidsgivernes kjøp. Hvis man f.eks. legger vekt på å styre EVU-aktivitetene inn mot akkrediterte utdanninger, kan støtte til arbeidsgivernes kjøp være effektivt.

5.3 Avgrensning av opplæring som støttes

Opplæring kan anta mange former. I den ene enden har man læring gjennom arbeid (Learning by doing), i den andre enden studier ved en offentlig godkjent utdanningsinstitusjon.

Det er flere dimensjoner som er aktuelle for å bruke til avgrensningen av offentlig støtte:

- Opplærings organisering (skille mellom drift og opplæring)
- Graden av bedriftsintern kompetanse/generalitet
- Relevans for arbeid
- Kvalitet

Organisering

Ettersom læring kan være vanskelig å skille ut fra løpende arbeid og ordinær samhandling, er det ikke praktisk mulig å støtte alle former for læringsaktivitet. For å kunne kontrollere at aktiviteten er etablert for å oppnå læring, er det nødvendig å stille krav til aktiviteten skilles ut fra ordinær drift.

For personer som ikke har et arbeidsforhold, vil en slik avgrensning innebære at deltagelse på alle aktiviteter hvor læring er målet, vil falle innenfor.

En slik avgrensning vil kunne gi en viss utglidning i hva som registreres som opplæring, et omfattende kontrollproblem og betydelig risiko for misbruk²⁵. Man vil heller ikke ha noen direkte kontroll med verken kvalitet eller relevans. Videre vil man neppe kunne skille mellom styrking av bedriftsintern kompetanse og mer generell kompetanse.

Generalitet/bedriftsspesifikk

Det er en tendens til at læring på arbeidsplassen er bedriftsspesifikk, mens deltagelse i det ordinære opplegget ved utdanningsinstitusjoner ikke er det. Men

²⁵ Jf. at skatteetaten har funnet at over halvparten av selskapene som bruker Skattefunn har misbrukt ordningen ved å overdrive omfanget av FOU-aktivitet som gir skattefradrag. <https://www.nrk.no/norge/skatteordning-verdt-6-milliarder-kroner-ble-misbrukt-av-over-halvparten-1.14060973>

utdanningsinstitusjonene og kursarrangører etablerer også kurs og andre opplæringstilbud i samarbeid med arbeidsgivere. Slik tilbud kan være bedriftsspesifikke.

Bedriftsspesifikk læring er ikke nødvendigvis mindre samfunnsnyttig, men i kommersielle virksomheter vil nytten for en stor del kunne tilfalle virksomheten og den ansatte. Det er derfor mindre grunn for offentlig støtte til bedriftsspesifikk læring: Arbeidsgivere, særlig i kommersielle virksomheter, vil ofte ha tilstrekkelige insentiver til å gjennomføre slik opplæring og det er derfor ikke behov for støtte. I offentlig sektor er insentivsystemene ikke like enkle, og styringssystemene vil ikke alltid legge til rette for at investeringer som er samfunnsøkonomisk lønnsomme, blir gjennomført.

Hvis man vil avgrense støtte til opplæring som ikke er bedriftsspesifikk, kan man velge kun å støtte akkrediterte kurs (se nedenfor). Det vil da også kunne være mange opplæringstilbud som er ganske generelle i sin innretning som faller utenfor støtteordningen.

Relevans

En annen mulig dimensjon i avgrensingen er knyttet til relevans. Vi forutsetter at en etterutdanningsreform vil ha mål knyttet til kompetanseoppbygging for arbeidslivet. Det kan derfor være et behov for å avgrense mot opplæring som ikke er relevant for arbeidslivet. Denne avgrensingen kan imidlertid være vanskelig å gjøre i praksis: Opplæring som noen vil ta utelukkende ut fra private (ikke-profesjonelle) motiver, kan være yrkesrelevant for andre. Dette innebærer et vanskelig kontrollproblem. Det er vanskelig å se at det vil være mulig å lage rimelige presise avgrensninger av yrkesrelevante versus andre opplæringstilbud. Det er neppe heller praktisk mulig å lage et kontrollsystem basert på en analyse av hver enkelt deltagelse i opplæringstiltak. Dette avgrensingsproblemet taler for at støtteordninger som gir omfattende støtte til hver enkelt deltagelse bør ha kontrollordninger med individuell vurdering.

Læringsvilkårsmonitoren²⁶ viser at i 2017 var det bare 0,7 prosent av de som hadde deltatt i ikke-formell opplæring som ikke gjorde dette i relasjon til jobben. Tilsvarende spørsmål ble ikke stilt til de som hadde deltatt i formell opplæring, men det virker rimelig å anta andelen som deltar ut fra «private interesser» er enda lavere på det feltet. Den lave andelen som tar opplæring ut fra ikke jobberelaterte grunner indikerer trolig at den økonomiske belastningen ved opplæring gjør at relativt få tar opplæring hvis de ikke kan utnytte dette i jobben. Men hvis det innføres omfattende støtte uten god kontroll av relevans for yrkesutøvelse, vil man kunne få sterk vekst i opplæring drevet av fritidsinteresser, el.

²⁶ Jf. Keute (2017)

Kvalitet

Det er etablert et system for å sikre kvalitet i høyere utdanning og fagskoleutdanning. NOKUT har ansvar for å føre tilsyn med kvaliteten. Et element i arbeidet er såkalt «akkreditering» av utdanninger. I dag er det slik at studieløp som leder fram til en grad (f.eks. bachelor) skal akkrediteres. Universitetene og mange av høyskolene har rett til å akkreditere egne studieløp. NOKUT fører tilsyn. Fagskolene og en del høyskoler søker om akkreditering av NOKUT. Også større endringer krever akkreditering.

Akkrediteringen gjelder hele studieløpet, og ikke det enkelte kurs innenfor løpet.

Det kreves ikke noen form for godkjenning for å søke akkreditering. Når det kun er hele studieløp og ikke enkeltkurs som akkrediteres, begrenser dette helt klart hvilke aktører som søker akkreditering. Hvis man begrenser EVU-støtten til kurs i akkrediterte utdanninger, vil mange opplæringstilbud og aktører falle utenfor støtteordningen. Dette gjelder både aktører som tilbyr opplæring, men ikke hele studieløp og kurs utenfor studieløp hos utdanningsinstitusjoner som også har akkrediterte studieløp.

NOKUT har opplyst at de årlig får omlag 60 søknader om akkreditering. I tillegg kommer en del søknader om vesentlige endringer i eksisterende studieløp. Det er 13 ansatte i akkrediteringsavdelingen. I tillegg er det en fagfelleevaluering som koster omlag 50 000 kroner per søknad. Regner man en kostnad på 1 mill.kr. per årsverk i NOKUT²⁷ og ikke tar hensyn til ressursbruk på akkreditering av endringer, blir kostnaden kr. 260 000 per søknad. Hvis man etablerte en akkrediteringsordning også for kurs utenfor hele studieløp, ville slike akkrediteringer kunne bli noe mindre ressurskrevende per godkjenning.

Problemet med å stille krav om akkreditering for å få støtte er at konkurransen om å tilby opplæring svekkes. Krav om akkreditering vil være et etableringshinder. Særlig vil det være lite lønnsomt å etablere skreddersydde tilbud, korte opplæringsløp og tilbud for små deltakergrupper.

Utdanningsstøtten fra Lånekassen gis kun for deltagelse i «akkrediterte» studier (gjelder utdanning i Norge).

Hvis man begrenser ordningene til kurs i akkrediterte studieløp, vil man kunne utnytte eksisterende registre for kontroll. Avgrensningen av kurs som kan utløse støtte, vil være lik den som gir rett til studiestøtte fra Lånekassen.

Et alternativ kan være at man etablerer en egen godkjenningsordning for opplæring som ikke er en del av hele studieløp. Godkjenningen må bl.a. sikre at det er en sammenheng mellom innholdet i tilbudet og eventuelle kursbevis, el. I tillegg kan det være en kontroll med kompetansen til de som står for opplæringen, det

²⁷ Dette skal dekke både lønn, pensjons, ledelse, administrasjon, husleie, IKT, mv.

pedagogiske opplegget, mv. Godkjenningsordningen knyttet til Kompetansepluss kan kanskje brukes som modell, jf omtale i avsnitt 4.4.

I Danmark har man etablert opplegg for godkjenning av opplæringstilbud som gir rett til VEU-godtgjørelse. Partene i arbeidslivet er involvert i godkjenningen. I Danmark formulerer man først læringsmål. Ulike typer tilbydere av opplæring kan så presentere sine kursopplegg for å fylle disse opplæringsmålene og få kursene godkjent. Det er særlig yrkesfaglige kurs (innhold tilsvarende yrkesfaglig på videregående samt fagskoler) som styres på denne måten. Partene i arbeidslivet har mindre innflytelse i tilknytning til utvikling av basiskompetanse (tilsvarende voksenopplæringen) og tilbud på diplom- og masternivå. Opplegget i Danmark bidrar ikke bare til å fremme kvalitet, men også til relevans. Men det er ikke noen kontroll med om individene velger opplæringstilbud som er relevant for deres tilpasning i arbeidslivet.

5.4 Individuell utdanningsstøtte

I dag er det to former for statlig støtte til livsopphold under utdanning:

- Lånekassens studiefinansiering
- NAVs livsoppholdsytelser

Reformer i finansiering av EVU kan bygge på eksisterende ordninger eller man kan velge å utforme helt nye ordninger. Fordelene ved å bygge på eksisterende ordninger er at man da vil kunne bygge på eksisterende regler, forvaltningsløsninger, mv. I tillegg til de eksisterende ytelsene. Her har vi vurdert etablering av personlige kompetansekonti og EVU-støtte (tilsvarende den danske ordningen VEU-godtgjørelse).

Endring i NAV-ytelser

Det er en mulighet å endre vilkårene for NAVs ytelser slik at de får en viktigere rolle som kilde til finansiering av EVU. I Nasjonal kompetansepolitisk strategi 2017-2021 heter det at

Med store og raske endringer i arbeidslivet vil arbeidstakere, uavhengig av utdanningsnivå, oppleve å ikke ha tilstrekkelig kompetanse. Arbeidsgivere har et ansvar for å sikre kompetanse i tråd med virksomhetens behov. Samtidig er det i felleskapets interesse at muligheter til omskolering og etter- og videreutdanning tilrettelegges fra staten, også før ansatte faller ut av arbeidslivet. NAVs virkemiddelapparat bør ha gode muligheter til skjønnsvurderinger og fleksibilitet for å hindre at personer faller ut av arbeidslivet i tilfeller der arbeidsgiver har brukt opp muligheter for å tilrettelegge arbeidet.

Vi mener at dette kan tolkes i retning av at regjeringen kanskje vil åpne for at det skal bli lettere å omskolere seg eller ta nødvendig EVU med livsoppholdsytelse fra

NAV, gitt at opplæringen er nødvendig for fortsatt sysselsetting. I strategien legges det vekt på at NAV må gjøre den skjønnsmessige vurderingen av hvem som står i fare for å falle ut. Det vil dermed ikke legges opp til en støtteordning som dekker alle som oppfyller visse objektive kriterier.

Hvis man vil innføre tiltak for å gjøre at flere av de som står i fare for å falle ut av arbeidsmarkedet kan ta etterutdanning med finansiering fra NAV, kan man tenke seg at dagpenger og/eller AAP kan brukes som livsoppholdsytelse under utdanning. Det er allerede god mulighet for å bruke overgangsstønad til enslige forsørge eller AAP til å finansiere utdanning. Bruken av dagpenger som utdanningsfinansiering er sterkt begrenset.

Inngangskravene til AAP og dagpenger er i dag ikke egnet for personer som vil ta utdanning fordi de opplever redusert behov for den kompetansen de har eller fordi de av andre grunner ønsker å utdanne seg videre. Blant inngangsvilkårene til AAP er nedsatt helse (sykmeldt i ett år) eller varig nedsatt arbeidsevne, mens dagpenger bare gis til arbeidsledige. Det er trolig en fordel om man åpner for at ytelser kan utløses av at søkeren ser at kompetansen er blitt mindre relevant og at han/hun må ta mer utdanning for å fortsette å arbeide på samme kompetansenivå.

Utdanningsstøtte fra Lånekassen

Regjeringen har nedsatt et ekspertutvalg om skal vurdere livsoppholdsytelser til voksne som tar opplæring på grunnskole eller videregående nivå. Utvalgets rapport skal foreligge senest 1.12.2018. Forøvrig kjenner vi ikke til at det vurderes å endre utdanningsstøttens innretning.

Ved å tilpasse regelverket, kan Lånekassens ordninger kunne bli bedre egnet for støtte til individer som tar EVU. Man kan tenke seg endringer i følgende vilkår:

- Taket for maksimalt stønadsnivå kan heves, gjerne ved at støtten graderes ut fra søkerens inntektsbortfall og/eller faste utgifter
- Kravet til omfanget av utdanningen (minst halvtid og minst et halvt år) reduseres
- Vilkårene for omgjøring til stipend kan tilpasses for personer som reduserer egen arbeidsinntekt for å studere²⁸.

Man kan også vurdere prøving av omgjøring til stipend mot egen formue og ektefelles inntekt samt grensen for maksimal tidsramme (åtte år) for studiestøtte.

Endringen i studiestøtten kan begrenses til personer over en viss alder²⁹ eller som har vært i arbeid etter siste utdanning. Begrunnelsen kan være å begrense merutgifter knyttet til endringene.

²⁸ Nytt AA-register åpner for løpende registrering av arbeidstid og lønn

²⁹ Vi har ikke kompetanse til å vurdere om regelverk mot aldersdiskriminering er til hinder for en slik avgrensning

Kompetansekonto

Både i Sverige og Danmark har det vært fremmet forslag om at alle skal ha en utdannings- eller kompetansekonto som skal kunne brukes til å finansiere EVU. Men ingen av landene har etablert et slikt system.

Vi mener det svenske forslaget, som ikke er knyttet til kollektive avtaler, er mest aktuelt for Norge, og drøftingen nedenfor er basert på den svenske modellen.

Vi kan ikke helt se hva en utdanningskonto vil gi, sammenlignet med en direkte støtte med tilsvarende subsidieelement. Den svenske modellen ville også gitt økt pensjonssparing for de som ikke hadde valgt å bruke sin konto fullt ut. En slik sparing må vurderes ut fra andre kriterier enn virkningen for EVU.

Det er også mulig at eksistensen av utdanningskonti ville kunne føre til at arbeidsgiverne i større grad ville legge til grunn at de ansatte bidrar til finansiering av EVU-tiltak. Det er uklart om en slik vridning av finansieringen ville være positiv.

EVU-støtte

I Danmark har alle rett til «VEU-godtgørelse» når de tar godkjent etter- og videreutdanning. Støtten tilsvarer dagpenger til arbeidsledige. Maksimal varighet er 10 uker per år. Støtten gis til utdannelse på grunnskole, videregående nivå og fagskolenivå. Det gis ikke støtte til utdanning på diplom- eller masternivå.

Vi mener EVU-støtte kan ses som et alternativ til en låneordning med tilsvarende subsidieelement. Støtten kan vurderes opp mot å utvide nedslagsfeltet for Lånekassens ordninger til å dekke kurs og andre utdanningstilbud med mindre omfang, samtidig som behovsprøvingen i Lånekassens ordninger fjernes for disse etterutdanningene.

Uansett om man gir ordinær støtte eller lån, vil der være behov for å avgrense finansieringen til deltagelse i utdanningstilbud som er registrert eller godkjent på forhånd. Uten en registreringsordning vil risikoen for misbruk bli høy.

En viktig fordel med en låneordning, sammenlignet med en ordinær stønad, er at låneordningen i større grad kan dekke løpende utgifter, herunder høye faste utgifter hos personer som er etablerte og har vært i arbeid over flere år etter avsluttet hovedutdanning. Denne fordelene oppstår bare hvis lånet utbetales løpende. Et eventuelt misbruk i form av å unnlate å delta i utdanningen vil omfatte større beløp hvis støtten gis i form av lån. En annen ulempe med lån er at tilbakebetaling innebærer visse administrative kostnader.

5.5 Støtte til arbeidsgiveres finansiering av EVU

Støtte til arbeidsgivernes tilbud om EVU kan utformes på en rekke ulike måter. F.eks. kan man tenke seg støtte fordelt etter søknad. Hvis man i stedet utvider nedslagsfeltet for en eksisterende ordning til også å omfatte EVU, vil det gi lavere forvaltningskostnader og lavere kostnader for arbeidsgiverne.

Vi har vurdert to alternativer:

- «Kompetansefunn», dvs. en utvidelse av dagens Skattefunn til EVU
- EVU-støtte, tilsvarende Danmarks VEU-godtgørelse

Kompetansefunn

Skattefunn er en rettighetsbasert skattefradragssystem for å stimulere til forskning og utvikling i virksomheter. Virksomhetene søker Forskningsrådet om godkjenning av aktiviteter som forskning og utvikling. Virksomheten sender senere revisorattestert melding om kostnader. Hvis kostnadene godkjennes, får virksomheten fradrag i sitt skatteoppgjør. Hvis virksomheten ikke betaler skatt (gjelder kommersielle virksomheter som ikke har skattbar inntekt), kan de få en støtte tilsvarende det de ville fått i skattelette.

Én svakhet ved Kompetansefunn er at den bare gjelder for skattepliktige virksomheter. Offentlig forvaltning faller utenfor, og det gjør også bl.a. frivillige organisasjoner og stiftelser. Vi kan ikke se at behovet for EVU generelt er større i skattepliktige virksomheter enn andre, og det finnes i dag ikke noen ordninger som systematisk bidrar til bedre dekning av behov for EVU i ikke-kommersielle virksomheter. Til forskjell fra forskning og utvikling, kan EVU like mye ses som et gode for de ansatte som for virksomhetene. Vi kan ikke se noen god begrunnelse for at ansatte i kommersielle virksomheter skal få bedre tilgang til EVU enn ansatte i ikke-kommersielle virksomheter.

I 2015 var det vel 87 000 ansatte i stiftelser og frivillige organisasjoner (Jf. Satelittregnskap for stiftelser og frivillige organisasjoner, SSB). I 2017 var det nær 335 000 ansatte i offentlig forvaltning (jf Registerbasert sysselsetting, SSB). Til sammen utgjør disse organisasjonsformene 35 prosent av sysselsettingen. Man kan tenke seg ordninger på siden som gir de som ikke har tilgang på Skattefunn en tilsvarende støtte til EVU. Ulempen vil være at man ikke vil kunne knytte søknad og tildeling til skattemelding og skatteoppgjør, men må lage en egen løsning for disse virksomhetene.

En svakhet ved Skattefunn er at støtten kan komme lenge etter at utgiftene har påløpt. Dette vil også gjelde Kompetansefunn.

EVU-støtte

Man kan etablere en støtteordning knyttet til EVU. Ulempen, sammenlignet med Kompetansefunn, er at man ikke vil utnytte den infrastrukturen som er etablert i forbindelse med skatteinnkrevingen, men vi tror ikke dette vil føre til store merkostnader. Også i forbindelse med Skattefunn har man etablert en struktur i NFR knyttet til godkjenning av FOU-tiltak.

Hvis man begrenser støttens nedslagsfelt til utdanningstilbud som har vært gjennom en godkjenningsprosess, kan man se for seg en infrastruktur tilsvarende den man er i ferd med å etablere i Danmark. Der søker man opptak/melder seg på utdanning i en nettportal. Samtidig kan man søke om tilskudd, enten til personen som deltar i

opplæringen eller til virksomheten der vedkommende er ansatt. En slik portal kan trolig knyttes til Altinn-plattformen, tilsvarende Skatteetatens løsninger.

I Danmark finansieres støtten til EVU gjennom avgifter betalt av arbeidsgiverne. I Norge har politikerne vært tilbakeholdne med å etablere slike ordninger som i realiteten er øremerking av skatteinntekter. Vi har vanskelig for å se fordel ved en øremerking i dette tilfellet, og mener at et eventuelt tilskudd heller bør finansieres av statens ordinære inntekter.

6 Pågående reformer

Vi vil her kort trekke fram en del pågående reformer og se disse opp mot behov for tiltak, utover finansieringsløsninger som ble dekket tidligere. Behovene er knyttet opp mot omtalen i kapittel 2.

Bedre tilbud av EVU

EVU-tilbudet er godt utviklet på enkelte områder, men mangelfullt på andre. Holte (2017) indikerer at privat sektor i mindre grad enn offentlig sektor oppfatter tilbudet som relevant og fleksibelt enn næringer med stort innslag av offentlig tjenesteyting gjør. Helse- og omsorgssektoren og utdanningssektoren er rimelig fornøyd med tilbudet, mens industri og transport rapporterer om større mangler. Løsningen på dette problemet kan enten være å styrke tilbudssidens insentiver til å utforme et relevant tilbud eller å få til bedre kanalisering av behov.

Fra 2011 ble universitetene og høyskolene pålagt å etablere Råd for samarbeid med arbeidslivet (RSA). Tellmann (2015) konkluderer bl.a. at rådene styrker samarbeidet, men også at resultater i form av faktiske tilpasninger i tilbudet foreløpig er begrensede og at potensialet som ligger i ordningen ikke er fullt utnyttet.

Tømte (2015) konkluderer bl.a. med at UH-sektoren samarbeider mest med offentlig sektor og lite med privat sektor. Det er også lite samarbeid mellom UH-institusjonene og andre som tilbyr EVU.

Hægeland-utvalget anbefalte etablering av avtaler med tilhørende basisfinansiering. Videre anbefalte utvalget at utviklingsavtalene skal inneholde følgende tre hovedelementer:

- Utvikling av kvalitet
- Utvikling av samspill med samfunns- og næringsliv
- Utvikling av institusjonens profil

Fagskoleutredningen og den påfølgende meldingen har fått bred støtte. Meldingen inneholder mål om å styrke samarbeidet mellom fagskolene og arbeidslivet og tiltak for å oppnå dette.

De pågående reformene er ganske grundig forberedt og har bred støtte. Begge reformene sikter mot å styrke samarbeidet mellom arbeidslivet og utdanningssektoren, men de er ikke ferdig implementert, og vi vet selvsagt ikke om de foreslåtte tiltakene vil vise seg å være effektive.

Som nevnt tidligere, har man innenfor trepartssamarbeidet i Danmark utviklet en form for bestillerfunksjon ved at det defineres hvilke opplæringstilbud det er behov for. Denne funksjonen dekker primært yrkesrettet opplæring. I reformene i Norge har man ikke utviklet en slik bestillerfunksjon. Vi mener dette kanskje kan være en vei å gå for å oppnå bedre respons fra tilbyderne av EVU. Hvis man utvikler en bestillerfunksjon, er det trolig hensiktsmessig at man har en slik funksjon både på

nasjonalt og regionalt nivå: En del behov løses best på nasjonalt nivå, mens andre løses best på lavere nivå. I Danmark er høyere utdanning holdt utenfor EVU-støtten og «bestillerfunksjonen». Vi ser ikke grunn til å forskjellsbehandle de ulike utdanningsnivåene.

Bedre dokumentasjon av kompetanse

For at systemet for kompetanseutvikling skal fungere effektivt, er det behov for god dokumentasjon på hvilken opplæring man har fått og hva man har lært på andre måter. Det er nylig kommet en evaluering av realkompetansevurdering³⁰. Vår oppsummering av evalueringen er at realkompetansevurdering i seg selv fungerer godt, men at verktøyet er for lite kjent og at det er for svakt forankret hos arbeidsgiverne. På dette området kan både staten og partene i arbeidslivet bidra.

Blant arbeidstakere, er det langt vanligere å delta på kurs enn på opplæring som gir sertifisering eller formell kompetanse³¹. Hvis en større del av opplæringen utformes som byggeklosser i helhetlig kompetanseutvikling for den enkelte, vil systemet bli mer effektivt. Vi mener at det danske systemet også på dette området ser ut til å fungere bedre enn hos oss. Der kan korte kurs, særlig innenfor yrkesrettet opplæring, settes sammen til «grader». Bestillerfunksjonen kan bidra til å utvikle hensiktsmessige moduler i utdanningssystemet.

Karriereveiledning

Det er bred enighet om at karriereveiledning er svakt utviklet i Norge, men utviklingen går i riktig retning; Alle fylker utenom Oslo har etablert karrieresentre og Kompetanse Norge har fått i oppdrag å utvikle en løsning for digital karriereveiledning.

Karriereveiledning er ikke minst relevant for valg knyttet til EVU. En spørreundersøkelse som VOX gjennomførte i 2015³² tyder på at behovet for karriereveiledning er aller størst i tilknytning til EVU. Kanskje er grunnen at EVU-tilbudet er fragmentert og heterogent. Trolig er det enklere å finne fram til egnet hovedutdanning eller ledige stillinger enn i valg av tilbud for EVU.

Regionreformen

Styringen av EVU og utdanningssystemet forøvrig kan bli sterkt påvirket av den pågående regionreformen. Regionene er tiltenkt en viktig rolle i nærings- og kompetanseutvikling. Foreløpig gjenstår det å se hvilke oppgaver regionene får, men det er nærliggende å se for seg at reformen brukes til å knytte tettere bånd mellom

³⁰ Olsen, m.fl. (2018)

³¹ Jf. Brandt (2009)

³² Jf. VOX (2015)

utdanningssystemet og arbeidslivet. Også karriereveiledning bør trolig knyttes opp mot dette samarbeidet.

7 Drøfting og konklusjoner

I omtalen av finansieringsordninger, stilte vi opp noen eksempler på opplæringsbehov som offentlige finansieringsordninger kanskje bør dekke:

1. en sjåfør som får beskjed om at arbeidsgiveren og mange andre transportselskaper vil gå over til selvkjørende biler og busser om få år
2. en sykepleier som på eget initiativ ønsker spesialisering som operasjonssykepleier
3. en rørlegger med personlig foretak som ønsker å ta tilleggsutdanning i installasjon av varmepumper
4. en innvandrere som har yrkesfaglig kompetanse fra hjemlandet, men som ikke får utnyttet denne i Norge på grunn av svake norskkunnskaper og annen basiskompetanse

Vi mener at det i dag ikke finnes gode finansieringsløsninger for det første eksemplet. Utdanningsstøtten er ikke dimensjonert for personer etablert med familie og høye faste utgifter. Man kan også stille spørsmål ved om det er rimelig at personer som opplever at utdannelsen og kompetansen deres er blitt mindre relevant, skal dekke kostnadene knyttet til omskolering på egenhånd. Av de finansieringsløsningene vi har diskutert, kan både tilpasning av utdanningsstøtten og ny inngang til livsoppholdsytelsene fra NAV kunne dekke behovet. Forskjellen mellom disse to alternativene vil være at tilpasning av utdanningsstøtten vil overlate en større del av finansieringsbyrden til personen selv.

I offentlig sektor er det mange som får støtte for å ta etter- og videreutdanning, men det er få som har dette som en definert rettighet. Uansett om sykepleieren i eksempel 2 arbeider i privat eller i offentlig sektor, vil vedkommende kunne få utdanningsstøtte fra Lånekassen, gitt at opplæringen er minst på halvtid, men kanskje ikke få omgjort lånet til stipend. Men også i dette tilfellet kan kravene til studieopplegget (minst halvtid) og rammen for stønad gjøre at utdanningsstøtten ikke dekker finansieringsbehovet.

Innvandreren i eksempel 3 kan ha en arbeidsgiver som ser seg tjent med å støtte oppgraderingen av den ansattes basiskompetanse, men det vil også være mange situasjoner hvor opplæringen vil være et steg på veien til en annen arbeidsgiver.

Opplæring i installasjon av varmepumper kan tas som et kortvarig kurs. Det finnes ikke noen støtteordninger som passer for finansiering av denne typen opplæring. Trolig vil vanligvis arbeidsgiverne dekke både lønn og andre opplæringskostnader for denne typen kurs. Denne typen opplæring kan utvide virksomhetens marked og bidra til bedre kvalitet i arbeidet. Det at personen i dette eksempelet har eget foretak, kan gjøre at det er mer krevende å finansiere opplæringen. Det er godt dokumentert at jo mindre virksomhetene er, desto mindre deltar de ansatte i EVU-tiltak. Man kan tenke seg at en stønadsordning som gir samme dekningsgrad som utdanningsstøtte fra Lånekassen vil være riktig også for slike tilfeller, men man må

vurdere om det er behov for en nedre grense for størrelsen på opplæringstiltak som gis støtte. For opplæring med omfang tilsvarende noen få dager, vil forvaltningskostnadene kunne bli urimelig høye sammenlignet med samfunnsnytten av stønaden.

Alle eksemplene over vil bidra til oppbygging av kompetanse som har nytte utover fordelene for personen og vedkommendes arbeidsgiver. Det samme gjelder i tilfeller der EVU er initiert av arbeidsgiver som et ledd i utvikling av virksomheten, f.eks. i forbindelse med utvikling av nye produkter, produksjonsprosesser, IKT-systemer, mv. Det er derfor gode argumenter for offentlig støtte til all yrkesrettet EVU, bortsett fra EVU som gir bare bedriftsintern kompetanse. Men staten støtter allerede mesteparten av EVU-aktiviteten gjennom finansiering av utdanningsinstitusjonene og enkelte andre støtteordninger. Spørsmålet er om støtten bør utvides, gjerne i form av økt støtte til livsopphold eller det tap som oppstår som følge av at en arbeidstaker deltar i opplæring. Vi kan ikke se at det er et forskningsmessig grunnlag for å konkludere om hva som er optimal støtte til EVU, men vi mener at det likevel kan være grunnlag for å prioritere mellom ulike typer støtte.

I en grad EVU i eksempel kan redusere risikoen for utstøting fra arbeidsmarkedet, vil samfunnsnytten kunne være særlig stor der. Vi mener derfor at argumentene for økt offentlig støtte er særlig sterke for situasjoner hvor EVU kan redusere en høy risiko for utstøting fra arbeidsmarkedet. En støtteordning for slike tilfeller må være strengt behovsprøvd. En endring av inngangsvilkårene til arbeidsavklaringspenger kan være en mulig vei å gå.

Individer har normalt dårligere tilgang til finansiering enn det virksomheter har. Dette kan tale for at det er sterkere grunner for å kanalisere støtte til personer enn til virksomheter. For å bedre finansieringen av EVU, men uten å belaste offentlige unødige, kan økt bruk av Lånekassens ordninger kunne være en god løsning. Disse er ikke godt tilpasset situasjonen for personer som ønsker å ta etterutdanning ved siden av ordinær eller litt redusert stilling og heller ikke personer med høye faste utgifter. Det kan derfor være behov for å tilpasse regelverket for Lånekassens utdanningsstøtte.

Arbeidsgiverne vil vanligvis finansiere det behov for kompetanseoppbygging blant egne ansatte som arbeidsgiver selv identifiserer³³. En tilskuddsordning for arbeidsgivernes EVU-utgifter vil kunne gi et omfattende «dødvectstap» (støtte til aktiviteter som uansett ville blitt gjennomført). Vi er derfor skeptiske til om det er fornuftig å etablere en støtteordning for arbeidsgivers EVU-kostnader. En generell ordning tilsvarende «Kompetansefunn» vil kunne gi en betydelig redusert skatteinngang (med behov for økning av andre skatter). Mesteparten av dette vil ha preg av omfordeling til bedrifter som uansett ville gjennomført EVU-tiltakene de får støtte til.

³³ Jf. omtale i avsnitt 5.2

En tilskuddsordning for ansattes EVU-kostnader kan tenkes å bli brukt også i forbindelse med EVU-tiltak initiert av arbeidsgiver. Vi ser da for oss at arbeidsgiver avtaler med ansatte at de spleiser på dekning av arbeidsgivers kostnader knyttet til opplæringen.

Referanser

- Bolvig, Iben, Nicolai Kristensen og Lars Skipper. «Effektevaluering av voksen- og etteruddannelsesinnsatsen». Kora
- Cappelen, Ådne, m.fl. (2008): «Evaluering av Skattefunn – sluttrapport», SSB-rapport 2008/2
- DeLoitte og NIFU (2016): «Kostnadskartlegging av fylkeskommunale fagskoler»
- Ekspertgruppe for voksen-, etter- og videreutdanning (2017): «Nye kompetencer hele livet»
- Ericson, Thomas (2002): «Individuelt kompetenssparing: undanträngning eller komplement?» IFAU-rapport 2002:7
- Field, John. "Is lifelong learning making a difference? Research-based evidence on the impact of adult learning." *Second international handbook of lifelong learning*. Springer, Dordrecht, 2012. 887-897.
- Holte, Jon Helgheim (2017). Norske virksomheters vurdering av tilgang til opplæringsstilbud, Kompetanse Norge
- Reiling, R. B., m.fl. (2014): «Hva koster en student? En kostnadskartlegging av universiteter og høyskoler», NIFU-rapport 52/2014
- Feinstein, L. et.al.: What are the effects of education on health? Proceedings of the Copenhagen symposium, OECD 2006
- Keute, Anna-Lena og Kristin Mathilde Drahus. «Livslang læring 2008-2017». SSB-rapport 2017/23
- Kunnskapsdepartementet (2015) «Innplassering av kvalifikasjoner fra ikke-formell opplæring i Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk». Rapport fra et utvalg.
- Olsen, Dorothy Sutherland, m.fl. «Realkompetansevurdering: En studie av systemet for vurdering av realkompetanse i utdanning og arbeidsliv». NIFU-rapport 2018:10
- Sutherland Olsen, Dorothy, m.fl. «Realkompetansevurdering: En studie av systemet for vurdering av realkompetanse i utdanning og arbeidsliv». NIFU-rapport 2018:10
- Temple, Jonathan. "Growth effects of education and social capital in the OECD countries." *Historical Social Research/Historische Sozialforschung* (2002): 5-46.
- Tømte, C., et.al.: «Kartlegging av etter- og videreutdanningstilbud i Norge», NIFU-rapport 2015:39
- Vox. (2012b). «Realkompetansevurdering - status og utfordringer 2011» Oslo
- Vox (2015): Karriereveiledning: Behov, utbytte og betydning

