



14.05.2019

# Finansiering av etter- og videreutdanning i kommunesektoren

Rapport 13-2018

Rapport nr. 13-2019 fra Samfunnsøkonomisk analyse AS

ISBN-nummer: 978-82-8395-045-8

Oppdragsgiver: KS

Forsidefoto: Natham Dumlao (Unsplash)

Tilgjengelighet: Offentlig

Dato for ferdistilling: 14. mai 2019

Forfattere: Markus Gyene, Fredrik  
Bakkemo Kostøl og Jørgen  
Ingerød Steen

Kvalitetssikrer: Rolf Røtnes

Samfunnsøkonomisk analyse AS

Borggata 2B  
N-0650 Oslo

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

## Forord

På oppdrag for KS har vi i dette prosjektet kartlagt hvilke finansieringsordninger for etter- og videreutdanning kommunesektoren benytter seg av i dag, erfaringer med disse og tanker om mulige nye ordninger. I tillegg har vi kartlagt dagens ressursbruk til etter- og videreutdanning og drøftet sannsynlig ressursbruk i årene som kommer.

Vi vil takke alle kommuner og fylkeskommuner som har stilt opp til intervju og besvart spørreundersøkelsen. Videre vil vi takke rådmannsutvalget i Akershus, som har fungert som referansegruppe i prosjektet. Vi vil også takke KS for et godt og konstruktivt samarbeid. Samfunnsøkonomisk analyse AS er ansvarlig for rapportens innhold.

Oslo, 14. mai 2019

Fredrik B. Kostøl  
Prosjektleder  
Samfunnsøkonomisk analyse AS

## Sammendrag

På oppdrag for KS har Samfunnsøkonomisk analyse (SØA) kartlagt bruken av finansieringsordninger for etter- og videreutdanning (EVU) i kommuner og fylkeskommuner, erfaringer med ordningene og vurderinger av potensielt nye ordninger. Videre har vi kartlagt og beregnet dagens ressursbruk til EVU i kommunesektoren, og kombinert beregningene med framskrivinger av sysselsettingen i kommunesektoren for å anslå framtidig ressursbruk. Kartleggingen har omfattet intervjuer med utvalgte kommuner og fylkeskommuner, en spørreundersøkelse blant kommunal- og fylkeskommunalsjefer (eller ansatte med tilsvarende ansvarsområde) og analyse av regnskapsførte utgifter i KOSTRA.

*Kommunesektoren nyttiggjør seg av et bredt utvalg virkemidler for å stimulere EVU*

Både spørreundersøkelsen og intervjuene viser at kommuner og fylkeskommuner benytter seg av en rekke virkemidler for å stimulere EVU i egen organisasjon. Det eksisterer et bredt utvalg statlige ordninger som er innrettet for å hjelpe kommuner og fylkeskommuner med å finansiere nødvendige kompetanseinvesteringer blant sine ansatte. Ordningene er etablert for å oppfylle vedtatte kompetansekrav for blant annet lærere, barnehageansatte og helse- og omsorgsarbeidere. Ordningene forvaltes av direktoratene som har det faglige ansvaret for tjenesteområdene.

Mens de store, tjenestespesifikke kompetanseløftene er avhengig av målrettede tilskuddsordninger fra staten, finansieres den generelle, løpende kompetanseutviklingen blant de ansatte i kommunesektoren gjennom ordninger som går på tvers av tjenesteområder. Lønnet utdanningspermisjon er den mest utbredte ordningen innenfor de fleste tjenesteområder. Lønnede utdanningspermisjoner er mest utbredt innen helse- og omsorgstjenester, hvor 68 prosent av respondentene oppgir å ha tatt i bruk ordningen. Lønnet utdanningspermisjon utelukker imidlertid ikke at arbeidsgiver kan ha dekket inn kostandene gjennom stønndsordninger. Videre benyttes midler fra OU-fond innenfor de fleste tjenesteområder, og særlig innenfor administrasjon og styring i kommunene. Flere kommuner oppgir også at de har etablert kommunale fond som benyttes i finansieringen av EVU.

*Erfaringen med virkemidler varierer mellom tjenesteområder*

I spørreundersøkelsen har vi både undersøkt hvordan kommunal- og fylkeskommunalsjefer vurderer avstanden mellom kompetansebehov og dagens kompetansenivå blant ansatte innenfor ulike tjenesteområder, og i hvilken grad dagens ordninger er tilstrekkelig for å dekke behovet for EVU. Vurderingen av avstanden mellom dagens kompetanse og kompetansebehov ser ut til å være størst innen helse- og omsorgstjenester, hvor 19 prosent av respondentene oppgir at det er stor eller svært stor avstand og 55 prosent «noe avstand».

Også i undervisningstjenestene oppgir en forholdsvis stor andel av kommunal- og fylkeskommunalsjefene at det er stor eller noe avstand mellom faktisk kompetanse og kompetansebehovet. Samtidig er erfaringene med eksisterende ordninger bedre på dette området enn i andre tjenesteområder. 64 prosent av respondentene som har svart på vegne av skoleområdet oppgir at dagens ordninger i stor eller svært stor grad er tilstrekkelige for å dekke behovet for EVU. Det er særlig den såkalte *stipendordningen* og *vikarordningen* respondentene har god erfaring med, og blant kommunene svarer om lag 70 prosent at de har svært positiv eller positiv erfaring med ordningene.

Gjennom både spørreundersøkelsen og intervjuene framkommer det at mange opplever at virkemiddelbruken for å stimulere til EVU er skjevt fordelt mellom tjenesteområder, og at særlig skoleområdet har vært heldige med «gullkantede ordninger». Flere har tatt til orde for liknende ordninger også for ansatte i øvrige tjenesteområder – og særlig for helse- og omsorgsmedarbeidere.

Innenfor tjenesteområdene administrasjon/styring og kommunalteknikk har nær halvparten oppgitt at det er «noe avstand» mellom de ansattes kompetanse og behovet. Dette er samtidig de tjenesteområdene hvor flest svarer at dagens virkemidler i liten eller ingen grad er tilstrekkelige til å bidra til å dekke behovet for EVU. Vi har ikke identifisert målrettede virkemidler for å stimulere til EVU i disse tjenesteområdene. Det bør imidlertid tillegges at administrative ansatte i størst grad har anledning til å benytte seg av OU-midler.

[Eksisterende virkemidler bidrar til kompetanseinvesteringer som ellers ikke ville blitt gjennomført](#)

For å imøtekomme de kompetansekrav som er vedtatt fra statlige hold vil det som regel være helt nødvendig at kompetansereformer kommer sammen med økonomiske tiltakspakker for å avhjelpe finansieringen av nødvendige kompetanseinvesteringer. Mange av de vi har vært i kontakt oppgir uttrykkelig at statlige stønadsordninger er helt essensielle for EVU i en ellers trang kommuneøkonomi.

For å kartlegge kommunesektorens formening om virkemidlenes addisjonelle virkning, har vi stilt spørsmål om i hvilken grad dagens virkemidler bidrar til kompetanseinvesteringer som ellers ikke ville blitt gjennomført. Svarene viser for det første at lønn til de ansatte under utdanning er helt sentralt for at de ansatte skal være villige til å delta i EVU. Samtidig svarer over 40 prosent at statlige stipendordninger i stor eller svært stor grad bidrar til investeringer i kompetanse som ellers ikke ville ha blitt gjennomført. Dette synliggjøres også i spørsmålet om hvilke barrierer som står i veien for investeringer i EVU, hvor det er de økonomiske begrensningene i kommunen som i størst grad trekkes fram. Aller viktigst er den ansattes fravær, både på grunn av kostnader til innleie av vikar, men også fordi det i mange kommuner ikke finnes kvalifiserte vikarer.

[Nye virkemidler kan bidra til økte investeringer i kompetanse utover hva dagens ordninger bidrar med](#)

Vi har undersøkt hvilke tanker kommuner og fylkeskommuner har rundt nye ordninger for finansiering av EVU som går på tvers av tjenesteområder. I undersøkelsen har vi spurt spesifikt om i hvilken grad nye ordninger kan bidra til økte kompetanseinvesteringer. Vi har spurt om antatt virkning av tvungen sparing i kompetansefond, øremerkede kompetansemidler gjennom inntektssystemet, økt bruk av utdanningsstillinger eller innføring av en ordning tilsvarende dagens trepartssamarbeid for lærer for andre tjenesteområder. Blant de drøyt 500 som har besvart spørsmålet, stiller flest seg positive til øremerkede kompetanseinvesteringer gjennom inntektssystemet. 54 prosent mener en slik ordning i stor eller svært stor grad vil bidra til investeringer utover hva dagens ordninger bidrar med. Respondentene er også positive til en generalisering av dagens trepartssamarbeid for lærere til andre tjenesteområder, samt økt bruk av utdanningsstillinger der den ansatte binder seg til å arbeide i kommunen i en periode etter endt utdanning. Flere er negative til en ordning med pålagt sparing i kompetansefond, og 27 prosent svarer at en slik ordning i liten eller ingen grad vil bidra til addisjonelle kompetanseinvesteringer.

#### Kommunesektoren brukte 4,7 milliarder kroner på EVU i 2018

En gjennomgang av tilsendt statistikk fra KOSTRA-rapporteringen, viser at kommunene i 2017 regnskapsførte 1,7 milliarder kroner til *opplæring og kurs*. Dette tilsvarer i overkant av 3 500 2017-kroner per sysselsatt. Regnskapsførte utgifter på denne kontoen har vært nokså stabilt i perioden 2008-2017.

Utgiftene til opplæring og kurs inkluderer imidlertid ikke fraværskostnaden av EVU. Vi har derfor også kartlagt hvilket ressursomfang EVU utgjorde i form av lønnet fravær i 2018 gjennom spørreundersøkelsen. Respondentene er bedt å oppgi antall ansatte i området de svarer på vegne av, antall ansatte som deltok i henholdsvis etter- og videreutdanning og timer med lønnet fravær.

Når vi skalerer opp svarene vi har fått med alle ansatte i kommuneforvaltningen i 2018, har vi estimert at det medgikk 3,5 millioner timer med lønnet fravær til videreutdanning og 2,6 millioner timer til etterutdanning. Med en gjennomsnittlig lønnskostnad per utførte timeverk lik 447 kroner, utgjør dette en ressurskostnad lik 2,7 milliarder 2018-kroner. Dette tilsvarer nær 5 000 2018-kroner per sysselsatt.

Samlet innebærer kartleggingen over at samlede kostnader til EVU i kommuneforvaltningen kan estimeres til nær 8 600 2018-kroner per sysselsatt, eller 4,7 milliarder kroner samlet. Det må understrekes at det er stor usikkerhet til estimatet, blant annet som følge av svært varierende svar i undersøkelsen.

#### Ressursbruk i 2040 til EVU i kommunesektoren er framskrevet til 6,1 milliarder kroner

Framtidig ressursbruk til EVU i kommunesektoren vil avhenge av flere forhold. Rask teknologisk utvikling kan bidra til at ervervet kompetanse blir raskere utdatert. Dette kan tale for økt behov for livslang læring og EVU.

Kommunesektoren vil de kommende årene også stå overfor demografiske utfordringer knyttet til en stadig aldrende befolkning, med økt behov for medarbeidere innen helse- og omsorgstjenester samtidig som andelen personer i yrkesaktiv alder faller. De demografiske endringene bidrar til utfordringer både i rekrutteringen av kvalifiserte ansatte og finansieringen av tjenestene.

Samtidig som EVU kan inngå i en rekrutteringsstrategi, kan den generelt økte belastningen på velferdsstaten legge press på kommunesektorens allerede begrensede økonomiske handlingsrom. Økt behov for investeringer i kompetanse må således understøttes av statlige tilskuddsordninger som muliggjør finansieringen av EVU.

Det er vanskelig å gi en enkel framskrivning av framtidig ressursbruk til EVU i kommunesektoren. Det mest presise vil etter vår vurdering være å framskrive dagens ressursbruk med forventet sysselsettingsvekst. Med en slik framskrivning har vi estimert ressursbruken til EVU i 2040 til 6,1 milliarder 2018-kroner.

# Innhold

<b>Forord</b>	<b>III</b>
<b>Sammendrag</b>	<b>IV</b>
<b>1 Innledning</b>	<b>8</b>
1.1 Begrepsavklaringer	9
1.2 Rapportens oppbygning	10
<b>2 Gjennomgang av eksisterende finansieringsordninger for EVU</b>	<b>11</b>
2.1 Eksisterende ordninger rettet mot personer og markedsrettede virksomheter	11
2.2 Tilrettelegging for EVU i kommunesektoren	14
<b>3 Kartlegging av bruk og erfaringer med eksisterende ordninger</b>	<b>21</b>
3.1 Omfattende bruk av finansieringsordninger i kommunesektoren	21
3.2 Kommunene er positive til ordningene, men erfaringene varierer mellom tjenestoområder	24
3.3 Flere av ordningene bidrar til investeringer i kompetanse som ellers ikke ville blitt gjennomført	25
3.4 Direkte og indirekte kostnader er framtrepende barrierer for kompetanseutvikling	26
3.5 Ordningene dekker ikke det samlede kompetansebehovet i kommunesektoren	28
<b>4 Vurdering av mulige nye ordninger</b>	<b>29</b>
4.1 Foreslåtte ordninger rettet mot personer og markedsrettet virksomhet	29
4.2 Potensielle nye finansieringsmodeller for EVU i kommunesektoren	31
<b>5 Vurdering av framtidig ressursbehov til EVU</b>	<b>36</b>
5.1 Framskrivning av kompetansebehov	37
5.2 Dagens kostnader til EVU	44
5.3 Framskrivning av ressursbruk til EVU	48
<b>6 Referanser</b>	<b>50</b>
<b>Appendiks A - Spørreundersøkelse</b>	<b>51</b>
A1: Representasjon	51
A2: Resultater	54

---



# 1 Innledning

Endringer på arbeidsmarkedet som følge av hurtig teknologisk utvikling stiller økte krav til arbeidstakere og arbeidsgivere. Kompetanse vil miste sin verdi, eller *forvitne*, på arbeidsmarkedet. I praksis arter det seg som at deler av tilegnet kunnskap ikke lenger er anvendelig eller at personer og virksomheter «glemmer» eller ikke vedlikeholder kunnskapen.

For å unngå at kunnskap forringes må samfunnet kontinuerlig investere i kompetanse: Både gjennom grunnutdanning og etter- og videreutdanning. Som påpekt i SØA (2018a) og NOU 2019:2, kan det argumenteres for at Norge er inne i en periode med raske endringer i teknologi, som følge av at arbeidsmarkedet er eksponert for digitalisering og endringer i bruk av teknologi. En konsekvens av den raske teknologiske utviklingen er at samfunnet vil være tjent med å bruke mer ressurser på livslang læring, i form av læring i arbeid og etter- og videreutdanning.

Etter- og videreutdanning innebærer ikke bare gevinster for den enkelte arbeidstaker og arbeidsgiver. Det er nemlig knyttet vesentlige positive eksterne effekter til etter- og videreutdanning, ved at kunnskapsnivået i samfunnet øker, og at vi til sammen blir bedre i stand til å løse oppgaver på en god måte. På den måten kan deler av gevinsten av etter- og videreutdanning bli høstet av andre enn den som tar på seg kostnaden. Produktivitetsgevinstene av kompetanseheving gjør at samfunnets gevinst av etter- og videreutdanning er høyere enn enkeltindividets. Det innebærer også at enkeltindividet (eventuelt arbeidsgiver på vegne av sine ansatte) ikke er

villig til å bekoste like mye etter- og videreutdanning som samfunnet ønsker.

Positive eksterne virkninger av kompetanseutvikling er derfor et argument for å la det offentlige bidra i finansieringen av etter- og videreutdanning. Uten offentlig inngripen vil det underinvesteres i kompetanse, sett fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. Offentlig med- eller fullfinansiering bidrar til å stimulere til økt etterspørsel etter etter- og videreutdanning. På den måten kan vi tilnærme oss det optimale nivået fra et samfunnsøkonomisk ståsted.

Nær 20 prosent av de sysselsatte i fastlandsøkonomien er ansatt i kommunesektoren.<sup>1</sup> Kommunene og fylkeskommunene forvalter således et særlig viktig arbeidsgiveransvar for å legge til rette for kompetanseinvesteringer. Gevinstene av investeringer i humankapital må videre antas å være høyere i kommuner og fylkeskommuner enn for arbeidsgivere innen markedsrettede virksomheter. Dette skyldes at kommuner og fylkeskommuner som *samfunn* også vil nyte godt av de positive eksterne virkningene kompetanseinvesteringer fører med seg. Dersom en kommunalt ansatt slutter etter endt videreutdanning, vil kommunen likevel kunne dra nytte av kompetanseinvesteringen gjennom økt produktivitet og skatteinntekter, så fremt den ansatte ikke flytter ut av kommunen.

De potensielle gevinstene av kompetanseinvesteringer i kommunesektoren, taler isolert sett for at kommuner og fylkeskommuner i større grad enn markedsrettede virksomheter selv ser seg tjent med å bidra til kompetanseløft blant sine ansatte gjennom etter- og videreutdanning.

---

<sup>1</sup> Nasjonalregnskapet 2018



Et viktig forhold som trekker i motsatt retning er kommunesektorens økonomiske rammebetingelser. I mange kommuner vil trolig det økonomiske handlingsrommet for å gjennomføre større investeringer i de ansattes kompetanse være lite uten statlige stipend- og stønadsordninger. Dette henger sammen med hvordan rammeoverføringer fra staten er nært knyttet til kommunenes lovpålagte tjenestetilbud. For mens markedsrettede virksomheter kan øke sine inntekter gjennom kompetanseinvesteringer, vil inntektene til kommunene og fylkeskommunene i liten grad påvirkes av om de ansatte deltar i etter- og videreutdanning eller ikke. Motivasjonen til å investere i de ansattes kompetanse i kommunesektoren handler derfor i liten grad om å øke inntektene.

Trolig er ansvaret for å oppfylle overordnede kompetansekrav innenfor de tjenester kommuner og fylkeskommuner er pålagt å tilby sine innbyggere den viktigste motivasjonen til etter- og videreutdanning i kommunesektoren. Innføring av kompetansekrav og bemanningsnormer er viktige insitamenter for kompetanseheving. I tillegg vil naturligvis de fleste kommuner og fylkeskommuner ønske å investere i økt kompetanse blant sine ansatte for å heve kvaliteten på tjenestetilbudet, samtidig som økt kompetanse trolig kan bidra til å effektivisere arbeidsprosesser og redusere enkelte kostnader.

Et annet viktig forhold i vurderingen av kompetansebehovet i kommunesektoren, er det faktum at mange kommuner – og spesielt de i distriktene – sliter med å rekruttere kvalifiserte medarbeidere. Rapporten «Kommunesektorens arbeidsgivermonitor 2017» viste at rundt 42 prosent av kommunene opplever at det er krevende å rekruttere ingeniører, mens 65 prosent oppga at det er utfordrende å rekruttere sykepleiere (KS, 2017). Den nærstående eldrebølgen vil trolig bidra til å gjøre behovet for sykepleiere enda mer prekært. For mange kommuner

vil tilgangen på kvalifiserte medarbeidere være begrenset. Problemstillingen vil da først og fremst være rekrutteringen av mennesker med den rette kompetansen. Innenfor flere tjenesteområder vil imidlertid personer uten tilstrekkelig kompetanse likevel kunne kvalifisere seg gjennom etter- og videreutdanning. Tilbud om etter- og videreutdanning kan således også bidra i rekrutteringen av medarbeidere til kommunesektoren.

### 1.1 Begrepsavklaringer

---

I denne rapporten benyttes en del etablerte begreper som er definert i tidligere arbeider relatert til kompetanse og kompetanseutvikling. Under redegjør vi kort for definisjon og bruk av de viktigste begrepene:

**Kommunal sektor, kommunal forvaltning og kommunesektoren** omfatter både kommuner og fylkeskommuner, og foretak eid av disse. **Statlig sektor** omfatter statsforvaltningen og statlig eide foretak. **Offentlig sektor** benyttes når vi omtaler kommuner, fylkeskommuner og staten samlet sett.

Kommunesektoren består av flere ulike **tjenesteområder** som kategoriserer de ulike tjenestene kommunene og fylkeskommunene produserer for befolkningen. Eksempler på tjenesteområder er helse- og omsorg, undervisning, administrasjon, samferdsel og kultur.

Det sentrale temaet i rapporten er kompetanseutvikling blant dagens og framtidens sysselsatte i kommunesektoren. Kompetanseutvikling i arbeidslivet kategoriseres i to hovedgrupper: Formell videreutdanning og ikke-formell opplæring.

**Formell videreutdanning**, også omtalt som videreutdanning, er opplæring eller studier som gir formell kompetanse. Formell kompetanse fås gjennom offentlig godkjente former for opplæring. Formell videre-

reutdanning tilbys av både private og offentlige utdanningsinstitusjoner, som videregående skoler, fagskoler eller universiteter og høyskoler.

*Ikke-formell opplæring* omfatter aktiviteter som kurs, seminarer og konferanser der læring er hovedformålet. I motsetning til formell videreutdanning leder ikke disse opplæringsaktivitetene til en formelt godkjent kompetanse. I denne rapporten omtaler vi ikke-formell opplæring som **etterutdanning**.

**Etter- og videreutdanning** brukes som et samlebegrep om organiserte former for kompetanseutviklingsarbeid i arbeidslivet. Heretter i rapporten vil vi gjennomgående benytte forkortelsen **EVU** i omtalen av etter- og videreutdanning.

I tillegg til aktivitet som faller innunder EVU-begrepet skjer også en betydelig andel av kompetanseutviklingen i arbeidslivet gjennom former for *uformell* eller ikke-organisert læring. For eksempel læring i det daglige arbeidet, lese fagbøker, kunnskapsutveksling mellom kolleger mv. Omfanget av denne type kompetanseutvikling er imidlertid vanskelig å måle, og rapporten retter derfor oppmerksomheten først og fremst mot EVU, som det er definert over.

I analysen er det også benyttet flere ulike kildegrunnlag for statistikk om sysselsetting i kommunesektoren. Tall om de sysselsatte i kommunesektoren er hentet fra SSBs registerbaserte sysselsettingsstatistikk, Nasjonalregnskapet, KOSTRA og KS. De ulike kildene er brukt av praktiske hensyn for tilgang til ulike detaljer om de sysselsatte i kommunesektoren. Som følge av avvikende telle- og rapporteringsmetoder avviker antall sysselsatte mellom de ulike kildene. Det er også viktig å være oppmerksom på forskjellen mellom antall sysselsatte *personer* og antall *årsverk*. Antall sysselsatte personer omfatter alle personer som er registrerte som sysselsatte i kommunesektoren ved telletidspunk-

tet. Antall årsverk omtales også som heltidsekvivalenter, og er et mål på hvor mange fulltidsstillinger aktiviteten i kommunesektoren sysselsetter. Der det refereres til statistikk i rapporten oppgis det også hvilken kilde tallene er hentet fra.

## 1.2 Rapportens oppbygning

---

Kapittel 2 starter med å gi en gjennomgang av ulike ordninger for finansiering av EVU basert på tidligere litteratur, og drøfter hvilken relevans de ulike ordningene har for kommunesektoren. I kapittel 3 ser vi nærmere på hvordan de ulike ordningene faktisk praktiseres av kommuner og fylkeskommuner og hvilke erfaringer kommunesektoren har med ordningene. Gjennomgangen er basert på en spørreundersøkelse som er gjennomført blant sektorledere i kommuner og fylkeskommuner, samt dybdeintervjuer med ti utvalgte kommuner/fylkeskommuner.

I kapittel 4 drøfter vi potensielle nye ordninger som kan stimulere til EVU, og hvilken relevans tidligere foreslåtte ordninger har for kommuner og fylkeskommuner. Også her trekker vi fram synspunkter om mulige nye innretninger som har framkommet gjennom spørreundersøkelsen og intervjuene.

I kapittel 5 diskuterer vi framtidig ressursbruk til EVU i kommunesektoren. Vi presenterer helt nye framskrivinger av sysselsetting fordelt på utdanningsnivå, og ser dette i sammenheng med egne framskrivinger av naturlig avgang. Videre gir vi et estimat på dagens ressursbruk til EVU basert på en kartlegging av regnskapsdata og svar fra spørreundersøkelsen. Dette estimatet brukes videre til å framskrive ressursbehov fram til 2040.

## 2 Gjennomgang av eksisterende finansieringsordninger for EVU

For å sikre at samfunnet imøtekommer det økte behovet for livslang læring er det viktig med et system for EVU med tilstrekkelig og bærekraftig finansiering (OECD, 2019).

I dette kapittelet redegjør vi for eksisterende finansieringsordninger for EVU. Vi innleder med en gjennomgang av de ordninger og virkemidler som foreligger på individnivå og for markedsrettede virksomheter, og gir en vurdering av hvilken relevans disse ordningene har for kommunesektoren.

Vi fortsetter med en gjennomgang av tilrettelegging for EVU i offentlig sektor spesielt, og ser nærmere på konkrete virkemidler som foreligger innenfor bestemte tjenesteområder samt overgripende ordninger på tvers av tjenesteområder.

### 2.1 Eksisterende ordninger rettet mot personer og markedsrettede virksomheter

Systemet for EVU inneholder en rekke ordninger som bidrar til å gi incentiver til investeringer i kompetanseutvikling. I et samfunn der enkeltpersoner og virksomheter kontinuerlig må oppdatere kunnskapen sin er det behov for at det offentlige er med

og stimulerer kompetanseinvesteringer. Dette følger av at personer og virksomheter uten offentlige tiltak ikke vil investere tilstrekkelig i humankapital, sammenliknet med hva som er ønskelig fra et samfunnsøkonomisk ståsted (jf. diskusjon om positive eksterne virkninger av utdanning i kapittel 1). Ordningene drøftet under vil ha ulik virkning på investeringene, avhengig av omfang og målgruppe.

Under gir vi en kort beskrivelse av eksisterende ordninger rettet mot personer og markedsrettede virksomheter. Videre vil vi drøfte ordningenes relevans for kommunesektoren, og gi en overordnet gruppering av relevante ordninger.

Det finnes en rekke overordnede offentlige støtteordninger som gir personer og markedsrettede virksomheter incentiver til å investere i EVU. Ordningene vil på ulike måter redusere kostnadene knyttet til EVU. Formålet er å hindre eller redusere underinvesteringer i humankapital.

I Tabell 2.1 nedenfor har vi gjengitt ordninger for personer og markedsrettede virksomheter identifisert i SØA (2018b). Ordningene forklares kort i påfølgende avsnitt.

Tabell 2.1: Fordeling av eksisterende person- og virksomhetsrettede incentivordninger

Personrettede	Virksomhetsrettede
<ul style="list-style-type: none"><li>• Subsidierte studieplasser</li><li>• Kompetanseutvikling betalt av arbeidsgiver anses ikke som naturliginntekt</li><li>• Utdanningsrelaterte produkter er fritatt mva.</li><li>• Støtte fra lånekassen</li><li>• Ikke skatteplikt på stipendinntekt</li><li>• Fradrag for kostnader knyttet til EVU</li><li>• Fradrag for gjeldsrenter (også studiegjeld)</li><li>• Rett til permisjon ved EVU</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Fradrag for kostnader knyttet til ansattes opplæring</li><li>• Ingen arbeidsgiveravgift for ansatte i utdanning</li><li>• Tilskudd til bedriftsintern opplæring</li><li>• Kompetansepluss</li><li>• Nærings-ph.d.</li><li>• Tilskuddsordning for kompetansetiltsvalgte</li></ul>

Kilde: SØA (2018a)

## Personrettede ordninger

Overordnet vil forventninger om framtidig inntekt, muligheter på arbeidsmarkedet, kostnader ved kompetanseheving og ønske om selvrealisering påvirke en persons insentiv til å investere i egen humankapital. Som følge av at samfunnets gevinster av kompetanseinvesteringer normalt er høyere enn enkeltindividets, er det etablert en rekke offentlige ordninger for å styrke personers insentiv til å investere i kompetanse gjennom reduserte utdanningskostnader:

Offentlige tilskudd utgjør en betydelig andel av finansieringen av studieplasser til EVU (SØA, 2018a). Tømte mfl. (2015) kartlegger EVU-tilbudet i Norge. Tilbudet finansieres på ulike måter gjennom studieavgifter, ekstern -og intern finansiering. Hvor stor andel av utdanningen som finansieres med offentlige midler varierer riktignok på tvers av både institusjoner og studieprogrammer. I undersøkelsen ble det ikke kartlagt hvor stor andel av tilbudet som er finansiert av ulike aktører, men de fleste bruker en kombinasjon av intern og ekstern finansiering.

*Kompetanseutvikling betalt av arbeidsgiver anses ikke som naturalinntekt.* Det betyr at arbeidstaker fritas beskatning av gevinsten som følger av at arbeidsgiver finansierer deres utdanning.

*Undervisningstjenester og relaterte produkter ilegges ikke merverdiavgift.* Det skal med andre ord ikke betales merverdiavgift av studieavgifter og studiemateriell.

*Støtte fra lånekassen, gjennom lån og stipend, gis også for videreutdanning.*<sup>2</sup> Lånet tilbys uavhengig

av inntekt, mens stipendet er behovsprøvd og reduseres med inntekt. Stipenddelen av støtten er altså i hovedsak rettet mot de som ikke arbeider ved siden av studiene, hvilket ikke bidrar til å styrke insentivet for videreutdanning i arbeidslivet.

*Stipendinntekt er ikke skattepliktig* i tilfellene der det ikke er nær sammenheng mellom utbetaling av stipendet og utført arbeid eller oppdrag. Det betyr at stipender som dekker kostnader til EVU utenfor arbeidsforhold som regel er skattefrie.

Fradragsretten for kostnader til utdanning er avhengig av om det gjelder kostnader til å oppnå en bestemt grad/kompetanse eller om det gjelder kostnader til å vedlikeholde en allerede oppnådd grad/kompetanse. *Kostnader til å oppnå en bestemt kompetanse eller grad, dvs. grunnutdanning, videreutdanning, spesialisering osv. er som utgangspunkt ikke fradragsberettigede.* Fradraget inngår i minstefradraget, som er på omtrent 95 000 kroner. Fradrag i skattegrunnlaget for personer som har kostnader knyttet til videreutdanning forutsetter at personen er i et arbeidsforhold hvor utdanningen er relevant.

Alminnelig skattefradrag for gjeldsrenter omfatter også studiegjeld, noe som bidrar til å redusere kostnadene av lånefinansiert EVU.

En arbeidstaker som har vært i arbeidslivet i tre år og ansatt hos arbeidsgiveren i minst to år, har *rett til ulønnet permisjon* ved deltakelse i EVU. Fordi det ikke mottas lønn under utdanningspermisjonen er det opp til den enkelte ansatte å finansiere utdanningen, og ordningen gir derfor ikke et økonomisk insentiv. Likevel muliggjør det at den enkelte kan

<sup>2</sup> Det inkluderer fagskoleutdanning og høyere utdanning godkjent av NOKUT.

sette av nok tid til egen kompetanseutvikling samtidig som arbeidsforholdet opprettholdes.

#### Ordninger for markedsrettede virksomheter

Nedenfor går vi gjennom ordninger som øker virksomheters insentiv til å investere i EVU. For virksomheter vil relevante ordninger arte seg som at kostnadene ved å investere i ansattes humankapital reduseres i forhold til hva de ellers ville ha vært.

Virksomheter har krav på *fradrag for kostnader knyttet til ansattes opplæring*. Kostnader knyttet til skolepenger, bøker, reise og opphold o.l., kan dekkes av arbeidsgiver uten at dette blir skattepliktig inntekt for arbeidstakeren eller innrapporteringspliktig, skattetrekkpliktig eller arbeidsgiveravgiftpliktig for arbeidsgiveren. Forutsetningen er at utdanningen gir kompetanse som kan benyttes i nåværende eller fremtidig arbeid hos nåværende arbeidsgiver.

Det er *ingen arbeidsgiveravgift for ansatte i utdanning*. Dersom arbeidsgiver finansierer et kurs eller en lengre utdanning på inntil fire semestre ved fulltidsstudium, er ikke dette bare skattefritt for den ansatte. Virksomheten har i tillegg krav på fradrag for kostnaden og slipper arbeidsgiveravgift på beløpet. Forutsetningen er at utdanningen gir kompetanse som kan benyttes i nåværende eller fremtidig arbeid hos nåværende arbeidsgiver.

Virksomheter som er i en større omstillingsfase kan *søke tilskudd til bedriftsintern opplæring*, for eksempel ved vesentlige endringer eller etablering i nye markeder. Ordningen bidrar til å styrke ansattes tilknytning til arbeidslivet, i virksomheter med særlige omstillingsproblemer.

Virksomheter kan også søke tilskudd til opplæring i grunnleggende ferdigheter (inkl. lesing, skriving mv.) via ordningen *Kompetansepluss*.

*Nærings-ph.d.*-ordningen gir virksomheter som lar de ansatte ta en ph.d. mens de er ansatt et årlig tilskudd som tilsvarer 50 prosent av stipendsatsen i tre år.

Gjennom *tilskuddsordningen for kompetansetilitsvalgte* kan virksomheter motta tilskudd for opplæring av ansatte med særskilt ansvar for å fremme yrkesrettet kompetanseheving på arbeidsplassen.

#### 2.1.1 Vurdering av relevansen for kommunesektoren av ordninger for personer og virksomheter

Ordningene beskrevet ovenfor retter seg mot personer eller markedsrettede virksomheter. Ofte begrenser diskusjonen rundt finansieringsmodeller for EVU seg nettopp til disse målgruppene.

Når det gjelder insentivordninger rettet mot privatpersoner, vil disse være relevante for ansatte i kommunal forvaltning på samme måte som for ansatte i privat næringsliv. Hvorvidt ordningene vil være mer eller mindre virkningsfulle for ansatte i kommunal og fylkeskommunal forvaltning vil imidlertid avhenge av hvilke muligheter ansatte i kommuner og fylkeskommuner allerede har for kompetanseløft finansiert av arbeidsgiver (først og fremst gjennom lønnet fravær) sammenliknet med ansatte i privat sektor. Dersom ansatte i kommunal sektor i utgangspunktet gis bedre tilbud om kompetanseheving på arbeidsplassen enn ansatte i privat sektor, vil den *addisjonelle* virkningen av personrettede insentivordninger være lavere i kommunal sektor sammenliknet med i markedsrettede virksomheter.

Selv om personrettede virkemidler er høyst relevante for ansatte i kommuner og fylkeskommuner, vil imidlertid ikke *forskjellen* mellom ulike rene personrettede virkemidler være av særlig betydning for sektoren. Riktignok vil mange av de personrettede virkemidlene berøre kommunesektoren dersom de

ansatte har redusert arbeidskapasitet som følge av kompetanseutvikling. Selv om kommunen eller fylkeskommunen ikke utbetaler lønn for fraværet, kan det være utfordrende å finne kvalifiserte personer som kan vikariere for de som deltar i EVU. Slikt sett krever de fleste personrettede ordninger også et samspill mellom ansatte og kommunen eller fylkeskommunen som arbeidsgiver.

Insentivordninger som retter seg mot markedsrettede virksomheter kan i utgangspunktet tenkes å være relevante også for kommuner og fylkeskommuner som arbeidsgivere. De fleste eksisterende og potensielle nye ordninger virker imidlertid gjennom skattesystemet, ved at de på ulike måter åpner for fradragsføring av utgifter til EVU. Ordningene som går gjennom skattesystemet og som bidrar til reduserte kostnader for virksomheter er ikke relevante for kommunesektoren.

Unntaket er arbeidsgiveravgift, som både private og offentlige arbeidsgivere er pålagt å betale. Fritak fra arbeidsgiveravgift for ansatte under utdanning er derfor like relevant for kommunesektoren som private bedrifter.

Blant ordningene som er diskutert over er det, samlet sett, først og fremst de personrettede ordningene som er relevante for kommuner og fylkeskommuner. Dette er imidlertid ordninger som særlig er interessante fra et arbeidstakerperspektiv, og ikke fra et arbeidsgiverperspektiv.

## 2.2 Tilrettelegging for EVU i kommunesektoren

Tilskuddsordninger der myndighetene bidrar i finansieringen av EVU er like fullt anvendelig i kommunesektoren som i privat sektor. Fondsordninger og direkte tilskudd til kommunene og fylkeskommune er måter myndighetene kan bidra til addisjonelle investeringer i kommunal sektor. Det finnes en rekke

fondsordninger og andre tilskuddsordninger for ansatte i kommunal sektor.

Ordningene har ulike målgrupper. Enkelte ordninger er avgrenset til kompetanseinvesteringer i et spesifikt tjenesteområde, mens andre favner flere områder. Nedenfor redegjør vi for tjenestespesifikke og overgripende ordninger for investeringer i EVU i kommunal sektor.

### 2.2.1 Tjenesterettede finansieringsmodeller

Det eksisterer mange statlige finansieringsordninger som er opprettet for å styrke insentivet til, og muliggjøre gjennomføringen av, kompetanseinvesteringer blant ansatte innenfor ulike kommunale tjenesteområder. Det fleste ordningene er søknadsbaserte, med ulike kriterier som bestemmer hvem som er berettiget for tilskudd.

#### Barnehage

Høsten 2018 vedtok Stortinget en ny bemanningsnorm og en skjerpet pedagognormen for barnehagene.

Bemanningsnormen krever minimum én ansatt per tre barn under tre år og én ansatt per seks barn over tre år. Pedagognormen krever én pedagogisk leder per 7 barn under tre år og én pedagogisk leder per 14 barn over tre år (Utdanningsdirektoratet, 2018). Utdanningsdirektoratets beregninger finner at kun 18 prosent av barnehagene ville oppfylt både bemannings- og pedagognorm med registrert bemanning i desember 2017. Om lag en tredel av alle barnehager ville ikke oppfylt kravene i noen av normene.

Med kravene i bemanningsnormen følger det en midlertidig statlig støtteordning med mål om å støtte opp under tilpasningen til de nye kravene. I Statsbudsjettet for 2019 er det bevilget nærmere 263 millioner kroner til tilskuddsordningen (Utdanningsdirektoratet, 2019). Både kommunale



og private barnehager som oppfyller visse kriterier kan få tilskudd på henholdsvis 447 000 kroner og 594 000 kroner per barnehage.

Private barnehager får tilskudd fra kommunen til pedagogisk bemanning. I 2019 er tilskuddet på 2 276 kroner per heltidsplass for barn under tre år og 1 264 kroner per heltidsplass for barn fra tre til seks år.

I tillegg bidrar Utdanningsdirektoratet til kompetanseinvesteringer i barnehagetjenesten gjennom «tilretteleggingsmidler for barnehageeiere». Stipendordningen innebærer at barnehageeiere som har ansatte som deltar i videreutdanning får 70 000 kroner i tilretteleggingsmidler per ansatt.

Fagarbeidere og assistenter har muligheten til å oppnå en arbeidsplassbasert barnehagelærerutdanning (ABLU). Flere utdanningsinstitusjoner tilbyr ABLU, og videreutdanningen finansieres gjennom lån og stipend fra Lånekassen. Ordningen skal bidra til rekruttering av barnehagelærere og kompetanseutvikling i barnehagen, ved å gjøre det mulig å kombinere barnehagelærerutdanningen med arbeid i barnehagen.

Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehager skal bidra til at barnehager utvikler sin pedagogiske praksis gjennom barnehagebasert kompetanseutvikling. Ordningen forutsetter samarbeid mellom barnehagemyndighetene, barnehageeiere, universiteter og høyskoler, fylkesmennene og andre aktører. Samarbeidsforaene utvikler en langsiktig plan for kompetanseutvikling, basert på behovene i regionen. Utdanningsdirektoratet tildeler midler til

fylkesmannen, som fordeler midlene utfra planen som et samarbeidsforum har blitt enige om.

#### Grunnskolen og videregående opplæring

Myndighetene har opprettet en satsning på videreutdanning av lærere ved navn «Kompetanse for kvalitet».<sup>3</sup> Satsningen innebærer et trepartssamarbeid for EVU, der utdanningsinstitusjonene, lærerne og myndighetene deler på finansieringskostnaden. Finansiering av videreutdanning for lærere gjøres enten gjennom en *vikarordning* eller en *stipendordning*.<sup>4</sup>

Lærere som deltar i vikarordningen og tar 30 studiepoeng, skal frigjøres fra ordinære arbeidsoppgaver tilsvarende 37,5 prosent av full stilling, uten redusert lønn. Det gis et statlig tilskudd til skoleeiere for å dekke (deler av) kostnaden. Tilskuddet er på 255 000 kroner for 30 studiepoeng i matematikk og realfag, og 204 000 kroner i andre fag. Skoleeiere har krav på seg til å dekke kostnader knyttet til reise, opphold ved samlinger, og læremidler.

I den andre finansieringsmodellen, stipendordningen, kan lærere motta stipend på 116 000 kroner for å ta 30 studiepoeng. Dette kommer i tillegg til vanlig inntekt. Læreren har ikke krav på fri ut over det som er fastsatt i lov- og avtaleverk. Likevel kan arbeidsgiveren og læreren gjøre en avtale om praktisk gjennomføring av studiene og eventuell permisjon eller reduksjon i stillingsprosenten (Seip, 2018). I likhet med vikarordningen, er finansieringen betinget av at skoleeier dekker kostnader knyttet til reise, opphold ved samlinger, og læremidler.

<sup>3</sup> [https://www.regjeringen.no/contentassets/731323c71aa34a51a6febdeb8d41f2e0/kd\\_kompetanse-for-kvalitet\\_web.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/731323c71aa34a51a6febdeb8d41f2e0/kd_kompetanse-for-kvalitet_web.pdf)

<sup>4</sup> <https://www.udir.no/videreutdanning>

Ansatte som mangler godkjent lærerutdanning kan motta stipend for å ta 60 studiepoeng i praktisk-pedagogisk utdanning (PPU og PPU-Y) eller 180 studiepoeng i yrkesfaglærerutdanning (YFL), på henholdsvis 110 000 og 220 000 kroner. Det er skoleeierne som søker om utdanningsstipendet, som utbetales til den ansatte eller eventuelt den som rekrutteres.

I tillegg eksisterer det en ordning med statlig finansiering av kompetanseutvikling i skolesektoren som forutsetter at kommunen samarbeider med andre kommuner og UH-sektoren.<sup>5</sup> Den *desentraliserte ordningen for lokal kompetanseutvikling* skal bidra til at alle skoleeiere gjennomfører egne kompetanseutviklingstiltak som retter seg mot skolene. Staten gir økonomisk støtte via fylkesmannen til skoleeiere og UH-sektoren, som samarbeider for å kartlegge behov og planlegge utviklingsarbeidet. For å motta midlene, må skoleeierne bidra med finansiering som tilsvarer 30 prosent av de statlige midlene.

En *desentralisert ordning innen yrkesfag* etableres høsten 2019.<sup>6</sup> Tildelingen av midler forutsetter at fylkeskommunene oppretter et samarbeidsforum der de i samarbeid med relevante aktører i yrkesopplæringen skal bli enige om hvordan de statlige midlene skal prioriteres og brukes. Ordningen har en del til felles med den desentraliserte ordningen for kompetanseutvikling i skolen, men skiller seg på noen områder. For det første går midlene til kompetanseutvikling av fag- og yrkesopplæring direkte fra Utdanningsdirektoratet til fylkeskommunene. For det andre kan ordningen omfatte samarbeid med andre

relevante tilbydere innen yrkesfag, som ikke er en del av UH-sektoren.

#### Helse- og omsorgstjenester

Det er hovedsakelig to søknadsbaserte ordninger for EVU innen helse- og omsorgstjenester der staten bidrar i finanseringen. Den første innebærer at kommuner og fylkeskommuner kan søke om *kommunalt kompetanse- og innovasjonstilskudd*, som forvaltes av fylkesmannsembetene. Tilskuddsordningen er den største i Kompetanseløft 2020, og hovedmålet med ordningen er å styrke kommunenes evne og mulighet til å utvikle bærekraftige og gode helse- og omsorgstjenester, og å gi en tydelig prioritet til noen av de viktigste framtidsutfordringene kommunene står overfor på helse- og omsorgsfeltet. Ordningens målgruppe er primært ledere, ansatte og personer som kan rekrutteres til å jobbe i helse- og omsorgstjenesten. Det er flere tiltak som faller inn under tilskuddsordningen, og Nesje mfl. (2018) identifiserer særlige relevante tiltak:

- Kompetansetiltak til ansatte innen psykisk helse- og rusproblematikk
- Tiltak til styrking av kompetansen i legemiddel-håndtering av ansatte i omsorgstjenesten
- Tilskudd til grunn-, videre- og etterutdanning av ansatte i omsorgstjenesten
- Tilskudd til økt kompetanse innen mat, kosthold og ernæring i omsorgstjenesten

Den andre ordningen innebærer at kommuner og private tilbydere av kommunale helse- og omsorgstjenester kan søke lønnstilskudd til å videreutdanne sykepleiere i avansert klinisk sykepleie. Tilskuddet dekker inntil 50 prosent av lønn, og gis til ansatte

<sup>5</sup> Fylkeskommunene deltar i ordningen fra 2019.

<sup>6</sup> Midlene til fylkeskommunene, som utbetales i løpet av våren 2019, utbetales med samme beløp til alle fylkeskommunene. Udir vil gjøre en ny

vurdering av fordelingen til fylkeskommunene for 2020 basert på erfaringer i 2019 og den nye regionreformen.

som skal gjennomføre en masterutdanning som utgjør 120 studiepoeng. Formålet med ordningen er å stimulere kommuner til kompetanseoppbygging gjennom å videreutdanne sykepleiere i avansert klinisk sykepleie som ivaretar behov i den kommunale helse- og omsorgstjenesten.

I tillegg eksisterer det flere fondsordninger for EVU i offentlig sektor som retter seg mot ulike yrkesgrupper i helse- og omsorgstjenesten. Fondsordningene for leger, psykologer, fysioterapeuter og kiropraktorer er alle finansiert over folketrygden. Størrelsen på overføringer som kommer fra folketrygden varierer, og blir enten fastsatt i forskrifter som for kiropraktorer, eller i forhandlinger mellom profesjonsorganisasjonene, arbeidsgivere eller institusjonseiere og myndighetene, slik det gjøres for leger og psykologer (Seip, 2018).

#### Barnevern

Kommuner kan søke om tilskudd til videreutdanning for ansatte i kommunalt barnevern og for ansatte i ideelle, private og statlige barnevernsinstitusjoner. Målet med tilskuddsmidlene er å styrke kunnskapsnivået i barnevernet og sikre en kontinuerlig profesjonalisering. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) forvalter ordningen, og det gis et tilskudd på inntil 100 000 kroner ved 30 studiepoeng. Midlene skal benyttes til å dekke vikarutgifter, reise- og oppholdskostnader, litteraturkjøp og liknende.

#### 2.2.2 Tiltak og finansieringsmodeller på tvers av tjenesteområder

I tillegg til ordninger innenfor de enkelte tjenesteområdene, finnes flere ordninger som støtter opp under kompetanseutviklingen for ansatte på tvers av ulike tjenesteområder.

Seip (2018) undersøker på oppdrag fra EVU-utvalget hvordan det offentlige tilrettelegger for EVU. Rapporten finner at tariffavtalene i offentlig sektor bidrar til å styrke både etterspørsels- og tilbudssiden for EVU. Videre er tariffavtalene nyttige for etableringen av finansieringsmodeller for EVU i offentlig sektor, blant annet fordi avtalene inneholder bestemmelser der partene er pålagt å legge til rette for at arbeidstakeren kan øke sin kompetanse.

#### Tilrettelegging for EVU i tariffavtalene

Seip (2018) viser til at en rekke forhold i tariffavtalene er av betydning for arbeidsgivers tilrettelegging for EVU, jf. Tabell 2.2.

Disse forholdene omhandler alt fra arbeidstakernes mulighet til å få fri fra arbeidet (lønnet eller ulønnet) for å delta i EVU, dekning av kostnader, arbeidsgivers plikt til å kartlegge og fremme kompetanse, samt bruk av bindingstid som en form for tilbakebetaling av eventuell finansiering fra arbeidsgiver.

Tabell 2.2: Forhold i tariffavtalene som er med å tilrettelegge for EVU

Tema/tiltak	Kommentar
Kompetansens betydning for utvikling av virksomhetene	Dette er gjerne generelle formuleringer som understreker at kompetanse har betydning for virksomheten. Vanlig i tariffavtaler i offentlig sektor.
Ansvar for å finansiere etter- og videreutdanning	Arbeidsgiver og arbeidstaker kan være uenige om hva som er relevant etter- og videreutdanning, og hvem som skal dekke kostnadene.
Kompetansekartlegging	De fleste tariffavtalene slår fast at arbeidsgiver har et ansvar for å kartlegge ansattes kompetanse og virksomhetens kompetansebehov.
Rett til å ta etter- og videreutdanning	Tariffavtalene gir sjelden konkrete rettigheter til å ta etter- og videreutdanning ut over retten til permisjon. Unntak finner vi i avtalene for leger og lærere.
Permisjonsrettigheter	Ikke alle tariffavtaler har bestemmelser om permisjon i forbindelse med etter- og videreutdanning. Bestemmelsene kan være spesifikke for en yrkesgruppe.
Dekning av studieavgifter	Noen avtaler åpner for at arbeidsgiver kan dekke studieutgifter. Gis det permisjon med lønn, dekkes vanligvis studieavgifter også.
Støtte til livsopphold	Vanligvis gis slik støtte i form av permisjon med hel eller delvis lønn.
Bindingstid	Tariffavtalene i offentlig sektor åpner for at det kan avtales bindingstid i forbindelse med studiepermisjon med lønn.
Omstillingsavtaler	Både i stat og kommune er det inngått avtaler om bruk av virkemidler når virksomheten har behov for omstilling. Kompetanseheving er et slikt virkemiddel.

Kilde: Seip (2018)

Etter gjennomgangen av et utvalg tariffavtaler i offentlig sektor konkluderer Seip med at alle avtalene legger stor vekt på kompetanse. Videre skriver Seip at:

*«Virksomhetenes vilje til å bruke penger på etter- og videreutdanning vil trolig variere over tid og fra virksomhet til virksomhet. Vi vet heller ikke hvordan avtalene praktiseres. I de fleste tilfeller stiller avtalene krav om at utdanningen skal dekke virksomhetens behov dersom arbeidsgiver skal bidra økonomisk til etter- og videreutdanning. Det er opp til arbeidsgiver å avgjøre om utdanningen er relevant for virksomheten.»*

Seip (2018, s. 41)

Gjennomgangen til Seip viser imidlertid at tariffavtalene først og fremst omtaler hva arbeidsgiver *kan* gjøre, og i liten grad hva arbeidsgiver *må* gjøre. Arbeidstakers *rett* til ulønnet permisjon for *relevant* EVU står imidlertid sterkt. Dette følger også av arbeidsmiljøloven. I rapporten gjøres det et poeng av at hovedavtalen i KS-området, i motsetning til avtalen for ansatte i staten, bare bruker uttrykket «utdanning» og ikke «etter- og videreutdanning».

Under visse betingelser er det en generell rettighet til permisjon uten lønn for utdanning, jf. kapittel 2.1. Likevel er virksomheter i både offentlig og privat sektor nødt til å dekke kostnaden av utdanningen som er i tråd med virksomhetens behov (EVU-utvalget, 2018). Det er imidlertid ikke åpenbart hvem som skal finansiere EVU som er innen virksomhetens fagområde, men som ikke er direkte knyttet til virksomhetens behov. Rettighet til å ta

EVU kan styrkes eller utvides gjennom bestemmelser om permisjonsrettigheter i tariffavtalene (Seip, 2018). Særavtalene inngått mellom partene i staten åpner for at arbeidstakere kan få ett års permisjon med full lønn, forutsatt at noen ytterligere betingelser er oppfylt.

#### Fonds- og stipendordninger

Fonds- og stipendordningene på tvers av tjenestekområder inkluderer opplærings- og utviklingsfond (OU-fond) og ordningen med tariffavsatte kompetansemidler i staten (Seip, 2018).

OU-midlene finansieres av kommuner, fylkeskommuner og bedrifter, og administreres av KS. Midlene skal gå til arbeidsgiverrelatert ledelsesutvikling. OU-midlene dekker både etterutdanning og videreutdanning. Mer spesifikt kan det søkes om midler til deltakeravgift på kurs, deltakeravgift for lederopplæring som gir studiepoeng, samt kurs og lederutviklingsprogram hvor ansatte i kommunen er kursholder.

Statlige virksomheter kan søke om tariffavsatte kompetansemidler. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) administrerer ordningen, og det er lyst ut 24 millioner kroner for å legge til rette for økt satsning på kompetanse for å utvikle og effektivisere staten. Denne ordningen omfatter imidlertid kun statlige virksomheter, og ikke kommunesektoren.

#### Utdanningsstillinger

Bruken av utdanningsstillinger er viktig for videreutdanning og rekruttering i offentlig sektor. En utdanningsstilling innebærer at en person ansettes i en jobb, der jobben er å ta en bestemt videreutdanning eller spesialisering. Slike stillinger omfatter eksempelvis stipendiatstillinger ved universiteter, utdanning i forsvaret og stillinger for videreutdanning av sykepleiere. Slike stillinger er ofte kombinert med

bindingstid til arbeidsplassen, som utgjør en form for betaling for utdanningen.

Utdanningsstillinger for videreutdanning av sykepleiere er en særlig interessant ordning for kommunesektoren. Slike stillinger har i liten grad vært tatt i bruk i kommunesektoren, men er godt utbredt i helseforetakene. Dette gjelder særlig innenfor bestemte spesialiseringer som operasjon-, anesthesi- og intensivsykepleie. Flere sykehus lyser ut egne utdanningsstillinger, der den ansatte tar videreutdanning på fulltid med full lønn mot å forplikte seg til å jobbe ved sykehuset i en periode etter endt utdanning.

Mer utstrakt bruk av utdanningsstillinger i statlige virksomheter enn i kommunesektoren må ses i sammenheng med at kommuner og fylkeskommuner ikke har det samme ansvaret for utdanning av personell som ulike deler av statlig sektor har (for eksempel forsvaret og helseforetakene). Følgelig vil kommunesektoren sjelden kunne finansiere utdanningsstillinger, med mindre bruk av slike stillinger er helt nødvendige for å rekruttere nye medarbeidere.

#### Offentlig sektor-ph.d.

Offentlig sektor-ph.d. er en finansieringsordning for gjennomføring av doktorgradsprosjekt for ansatte i offentlig sektor som forvaltes av Forskningsrådet. Ordningen er en parallell til Nærings-ph.d. for privat sektor.

Det er arbeidsgiver som søker finansiell støtte, og det er et krav at forskningsprosjektet er relevant for den offentlige virksomhetens ansvarsområde. Ordningen kan støtte inntil 50 prosent av totale, godkjente prosjektkostnader. Denne støtten er oppad begrenset til 50 prosent av gjeldende stipendiatsats på søknadstidspunktet.

Ordningen med Offentlig sektor-ph.d. retter seg blant annet mot kommuner og fylkeskommuner. Én

av de tre første avhandlingene som ble fullført ble skrevet av en ansatt i Aust-Agder fylkeskommune om «Kompetanseutvikling og tjenesteinnovasjon under endrede rammevilkår» (Forskningsrådet, 2018).

### 2.2.3 Arbeidstakerorganisasjonenes egne stipendtilbud

Utover den tilrettelegging for EVU som sikres gjennom målrettede, statlige virkemidler og tariffestede rettigheter, bidrar arbeidstakerorganisasjonene selv med egne stipendtilbud. Seip (2018) lister opp flere slike ordninger som potensielt kan være aktuelle for ansatte i kommunesektoren. Av særlig relevans for kommunesektoren er stipendordninger for sykepleiere og lærere.

Norsk Sykepleierforbund (NSF) deler totalt ut 10 millioner kroner årlig, fordelt på to søknadsfrister, til videreutdanning og mastergrad innen sykepleie. Fra organisasjonens nettsted framgår det at:<sup>7</sup>

- 60 studiepoeng gir kroner 10 000
- 90 studiepoeng gir kroner 15 000
- 120 studiepoeng gir kroner 20 000

Kun sykepleiere som har vært medlem av NSF i tre år eller mer kan få tildelt stipend.

Som beskrevet i Seip (2018) har Utdanningsforbundet flere stipendordninger for sine medlemmer. De som har vært medlem i minst tre år kan søke om midler fra *Videreutdanningsfondet*. Videreutdanningen må tilsvare minst 60 studiepoeng, og stipendet utgjør inntil 20 000 kroner for et fullt studieår (120 studiepoeng). De faglige søknadskriteriene varierer fra år til år. I 2018 gjald ordningen kun for søkere i praktisk-estetiske fag, yrkesfag, minoritetspråk, flerkulturell pedagogikk og migrasjonspedagogikk. For søknadsåret 2019 gjelder ordningen for barnehagefaglig videreutdanning på masternivå og spesialpedagogikk.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Se [lenke](#)

<sup>8</sup> Se [lenke](#)



### 3 Kartlegging av bruk og erfaringer med eksisterende ordninger

Dette kapittelet kartlegger kommunenes og fylkeskommunenes bruk og erfaringer med eksisterende finansieringsordninger. Informasjonen er hentet fra intervjuer og spørreundersøkelse.

Spørreundersøkelsen ble sendt til alle sektorledere (kommunal-/fylkeskommunalsjefer) i kommuner og fylkeskommuner med utgangspunkt i adresseliste fra Kommuneforlaget via KS. Av i alt 3 079 mottakere, har vi mottatt 393 komplette besvarelser på undersøkelsen pluss 440 ufullstendige besvarelser. Resultatene inkluderer 591 besvarelser av undersøkelsen, etter å ha fjernet svært ufullstendige besvarelser.<sup>9</sup>

Intervjuene er gjennomført med åtte kommuner og to fylkeskommuner.<sup>10</sup> De utvalgte kommunene og fylkeskommunene varierer etter størrelse, geografi og økonomi. Resultatene fra de kvalitative intervjuene er hovedsakelig benyttet til å supplere resultater fra spørreundersøkelsen.

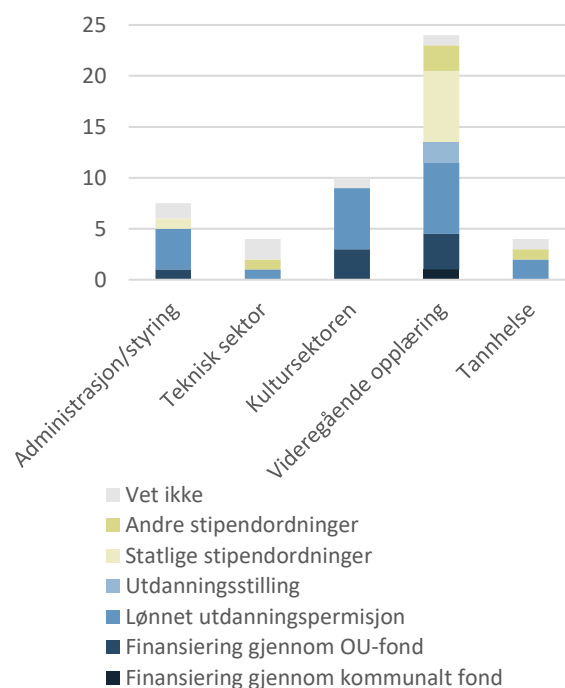
#### 3.1 Omfattende bruk av finansieringsordninger i kommunesektoren

Kommuner og fylkeskommuner jobber strategisk med kompetanseutvikling, og mange har opprettet kompetanseplaner både for organisasjonen som helhet og innad i de ulike sektorer. Bruk av finansieringsordningene inngår i kompetanseplanene, og er en måte for kommuner og fylkeskommuner å dekke sitt kompetansebehov.

Intervjuene og spørreundersøkelsen avdekker at kommunesektoren benytter seg hyppig av de offentlige finansieringsordningene for EVU. Figur 3.1 og

Figur 3.2 viser bruken av finansieringsordninger for henholdsvis fylkeskommuner og kommuner.

Figur 3.1 Hvilke ordninger for finansiering av EVU kjenner du til at har vært tatt i bruk innenfor ulike sektorer? Fylkeskommuner (N = 5 – 13)



Kilde: SØA

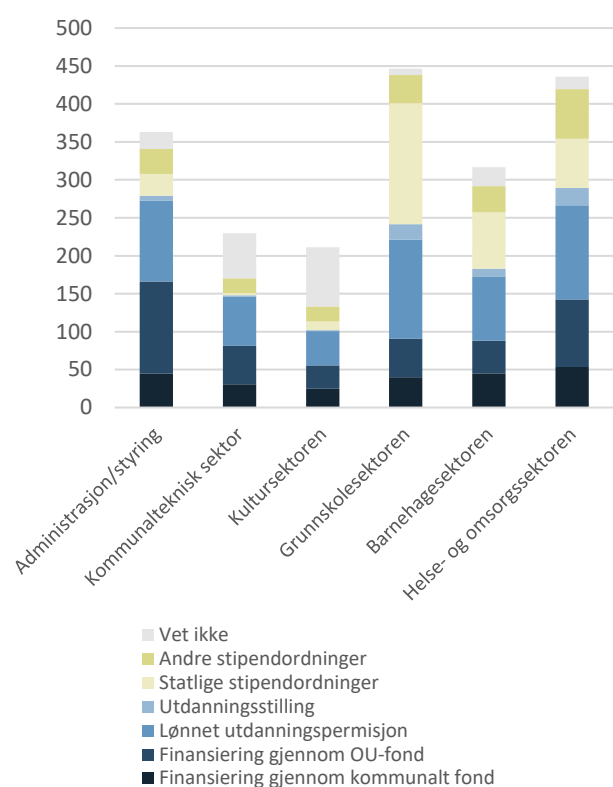
Figurene illustrerer blant annet at bruken av finansieringsordninger varierer på tvers av tjenesteområder. Det er særlig grunnskolesektoren (og videregående opplæring for fylkeskommuner), samt helse- og omsorgssektoren som benytter seg av de eksisterende finansieringsordningene. Dette må ses i sammenheng med tilgjengeligheten av målrettede virkemidler, som er særlig god i utdanningssektoren, jf. kapittel 2.2.1. Utdanningssektoren og helse-

<sup>9</sup> Se appendiks for en mer detaljert beskrivelse av representasjon og resultater fra spørreundersøkelsen. Den lave svarprosenten må ses i sammenheng med at undersøkelsen ble sendt ut bredt, og at flere adresser på listen ikke var i bruk.

<sup>10</sup> Informantene fra kommunene innehar ulike stillinger. Vi har snakket med kommunalsjefer og rådgivere innenfor helse- og omsorg, skole, og personalavdelingen.

og omsorgssektoren sysselsetter samtidig en stor andel av de totale årsverkene i kommunesektoren.

Figur 3.2: Hvilke ordninger for finansiering av EVU kjenner du til at har vært tatt i bruk innenfor ulike sektorer? Kommuner. (N = 240 – 287)



Kilde: SØA

Svarene i undersøkelsen indikerer at statlige stipendordninger særlig benyttes innen oppvekst og utdanning og helse- og omsorgstjenester. Dette henger sammen med at de statlige kompetansekravene, og dermed også tilbudet av stipendordninger, er mest utbredt for disse tjenesteområdene. I tillegg til de statlige stipendordningene, ser vi også at bruken av andre stipendordninger (for eksempel arbeidstakerorganisasjonenes egne stipendordninger) i størst grad tas i bruk i disse sektorene. Bruken av andre stipendordninger er imidlertid underordnet de statlige i størrelsesorden.

Bruken av lønnet utdanningspermisjon er utbredt innenfor flere tjenesteområder, og særlig innen oppvekst og utdanning, helse og omsorg og administrasjon/styring. Lønnet utdanningspermisjon representerer for så vidt ingen konkret finansieringsmodell, utover at kommunen eller fylkeskommunen selv tar kostnaden med utdanningen. Om dette finansieres over den enkelte virksomhets budsjetter eller egne avsetninger i budsjettet framgår ikke av undersøkelsen.

OU-fond er en ordning som benyttes en del i samtlige tjenesteområder, men særlig innenfor administrasjon og styring – hvor 67 prosent av respondentene oppgir å ha tatt i bruk ordningen. Dette må ses i sammenheng med at fondet er tiltenkt ledelsesutvikling, jf. kapittel 2.2.2. Også innenfor helse og omsorg er OU-ordningen utbredt. Her oppgir 47 prosent av respondentene at ordningen har vært tatt i bruk.

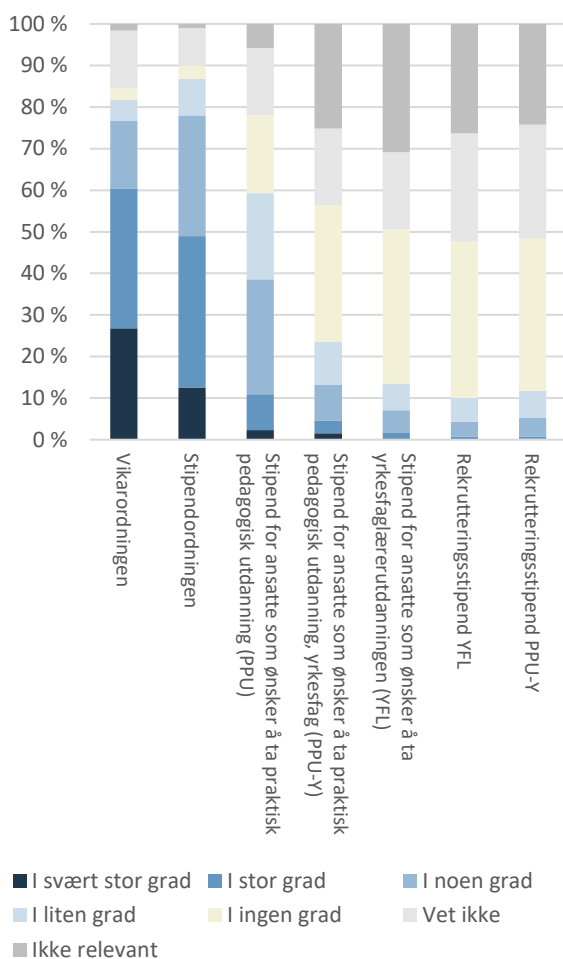
Når det gjelder finansiering av EVU gjennom kommunale fond oppgir flere kommuner å ha tatt i bruk dette. Innen helse- og omsorgstjenester, svarer 28 prosent at de har benyttet seg av kommunale fond i finansieringen av EVU. Det samme oppgir to av kommunene vi har intervjuet. I den ene kommunen ble det for noen år siden etablert et kompetansefond med et engangsinnskudd, mens det i den andre kommunen settes av midler til fondet hvert år gjennom budsjettprosessen.

Til slutt ser vi at bruken av utdanningsstillinger er lite utbredt både i kommuner og fylkeskommuner.

Når det gjelder bruken av statlige stipendordninger i grunnskolen og videregående opplæring, har vi kartlagt dette nærmere. På dette området finnes det en rekke statlige ordninger som er ment å stimulere til EVU, og gjennom intervjuer og kommentarfelt i spørreundersøkelsen kommer det fram at mange ansatte i øvrige tjenesteområder kunne ønsket seg

tilsvarende ordninger. I Figur 3.3 viser vi omfanget av bruken av ulike ordninger i grunnskolen.

Figur 3.3: Bruken av finansieringsordninger i grunnskolesektoren. Kommuner. (N=189)



Kilde: SØA

Vikarordningen benyttes i «svært stor» eller «stor grad» av omtrent 60 prosent av kommunene. For stipendordningen er andelen som svarer det samme omlag 50 prosent. Gjennom intervjuene er også inntrykket at de fleste, om ikke alle, benytter seg av disse ordningene. De øvrige ordningene benyttes i mindre grad, men dette må ses i sammenheng med at disse ordningene er mest relevante for videregående opplæring. Fylkeskommunene som

har besvart undersøkelsen oppgir å benytte seg av disse ordningene i langt større grad enn kommunene. For eksempel oppgir over 70 prosent av fylkeskommunene at stipendordningen for ansatte som ønsker praktisk-pedagogisk utdanning benyttes i stor eller svært stor grad, mens tilsvarende andel blant kommunene kun er litt over 10 prosent.

Innenfor helse- og omsorgssektoren er, som tidligere nevnt, ordningen med kommunalt kompetanse- og innovasjonstilskudd den største ordningen i Kompetanseløft 2020. Gjennom intervjuer og kommentarer i spørreundersøkelsen fremgår det at mange kommuner benytter seg av denne ordningen, noe som også trekkes fram i Nesje mfl. (2018). Dette er imidlertid en ordning vi ikke kjente til i utformingen av undersøkelsen, og som vi følgelig ikke har kartlagt på en systematisk måte.

I spørreundersøkelsen spurte vi imidlertid kommunene om bruken av Helsedirektoratets ordning med lønntilskudd for ansatte som tar videreutdanning i avansert klinisk sykepleie. Kun 15 prosent av kommunene oppgir å ha tatt i bruk ordningen for én eller flere ansatte. 22 prosent oppgir å ha vurdert ordningen uten å ha tatt den i bruk, mens 29 prosent oppgir at de ikke har vurdert ordningen. 11 prosent kjenner ikke til ordningen, mens de resterende 22 prosentene har svart «vet ikke».

Ordningen med tilretteleggingsmidler for videreutdanning av ansatte i barnehager blir brukt av mange av kommunene som har besvart undersøkelsen. Av i alt 168 responderer svarer 36 prosent at kommunen «i noen grad» benytter seg av ordningen, mens 14 prosent oppgir at de i stor eller svært stor grad har benyttet seg av ordningen.

Tilskuddsordningen for barnevernfaglig videreutdanning fremstår som lite utbredt. Av i alt 139 respondenter, oppgir kun 17 prosent at kommunen har benyttet seg av dette tilskuddet for én eller flere

ansatte. Nær halvparten av kommunene har imidlertid svart at de ikke vet om kommunen har mottatt tilskudd til barneverfaglig videreutdanning.

### 3.2 Kommunene er positive til ordningene, men erfaringene varierer mellom tjenesteområder

Overordnet mener kommunene og fylkeskommunene at de ordningene som eksisterer i dag støtter opp om investeringene i EVU. Erfaringen med eksisterende ordninger er imidlertid varierende.

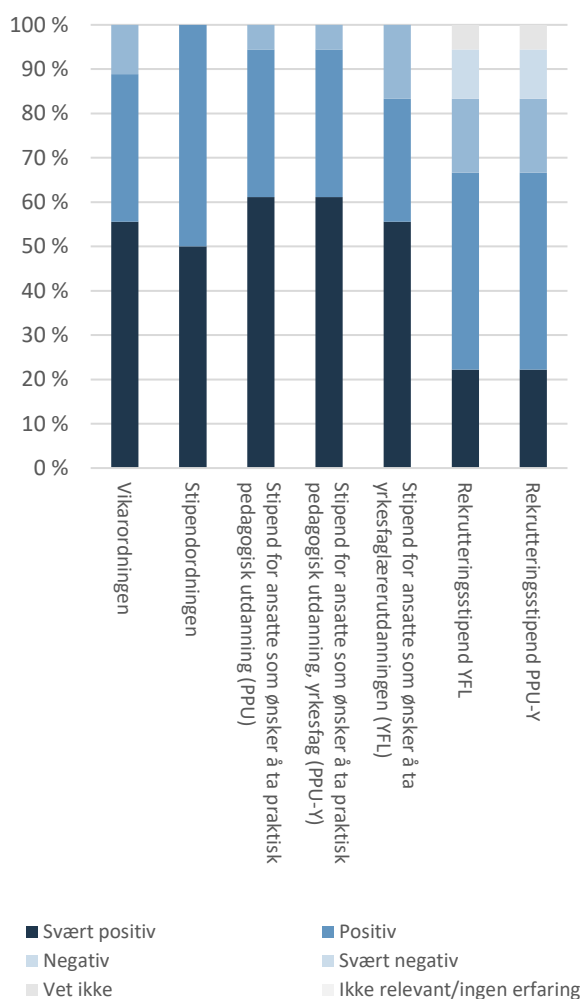
Flere intervjuobjekter er av den oppfatning at finansieringsordningene innenfor grunnskolesektoren stimulerer til investeringer som er nødvendige for å møte de økte kravene til formell kompetanse av lærere. Omtrent 70 prosent av respondentene fra kommuner svarer at de har positive eller svært positive erfaringer med både vikarordningen og stipendordningen, jf. Figur 3.4.

Flere intervjuobjekter bekrefter at tilskuddsordningene for lærere er innrettet på en hensiktsmessig måte med tanke på å møte de økte kompetansekravene som lærere står overfor. Noen intervjuobjekter nevner også at ordningene er helt nødvendige for å nå kravene fastsatt av myndighetene.

En utfordring som har blitt påpekt av flere kommuner er den generelle utfordringen med å rekruttere et tilstrekkelig antall kvalifiserte medarbeidere. Mangelen på kompetent arbeidskraft, særlig sykepleiere og lærere, vanskeliggjør deltakelse i EVU i flere kommuner. Dette begrenser enkelte kommuners deltakelse i stipend- og vikarordningen, rett og slett fordi det er vanskelig å skaffe til veie kvalifiserte vikarer når de ansatte deltar i videreutdanning. Blant kommunene vi intervjuet, oppga én at de trolig ikke ville komme i mål med de nye kompetansekravene i grunnskolen innen 2025.

Blant fylkeskommunene er det også en overvekt av respondenter som svarer at de har positive erfaringer med de eksisterende ordningene, inkludert de ulike tilskuddsordningene for praktisk-pedagogisk utdanning (PPU) og yrkesfaglærerutdanningen (YFL). Det er imidlertid et par respondenter som er av den oppfatning at det er høye administrasjonskostnader for fylkeskommunen og for den enkelte skole, særlig knyttet til bruken av rekrutteringsstipendet for PPU-Y og YFL.

Figur 3.4: Hvordan er din kommunes overordnede erfaring med bruk av tilskuddsordninger i skolesektoren? (N = 187)



Kilde: SØA

Innenfor helse- og omsorgstjenesten mener flere respondenter at det burde være et større innslag av statlig finansiering av EVU for helse- og omsorgsarbeidere. Av kommunene vi har intervjuet oppgir noen at de er positive til tilskuddsordningen for kompetanse og innovasjon, men at effekten på kompetanseinvesteringene ville vært betydelig større hvis tilskuddet dekket en større del av finansieringskostnaden. Noen intervjuobjekter nevner at det fortsatt er kommunen som må ta på seg den største delen av finansieringskostnaden.

Basert på intervjuene og kommentarer i spørreundersøkelsen er det noen kommuner som avstår fra å søke om tilskudd for videreutdanning innen klinisk sykepleie fordi ordningen er relativt avgrenset, og at den derfor ikke i tilstrekkelig grad treffer behovet for den enkelte kommune. Noen respondenter fra spørreundersøkelsen nevner imidlertid at videreutdanningen er svært relevant for kommunen, men at kravet om mastergrad medfører at det er få som har mulighet eller motivasjon til å delta. Til tross for at mange kommuner ikke benytter seg av tilskuddsordningen for videreutdanning i avansert klinisk sykepleie, er det en overvekt av positive erfaringer blant kommunene som bruker ordningen.

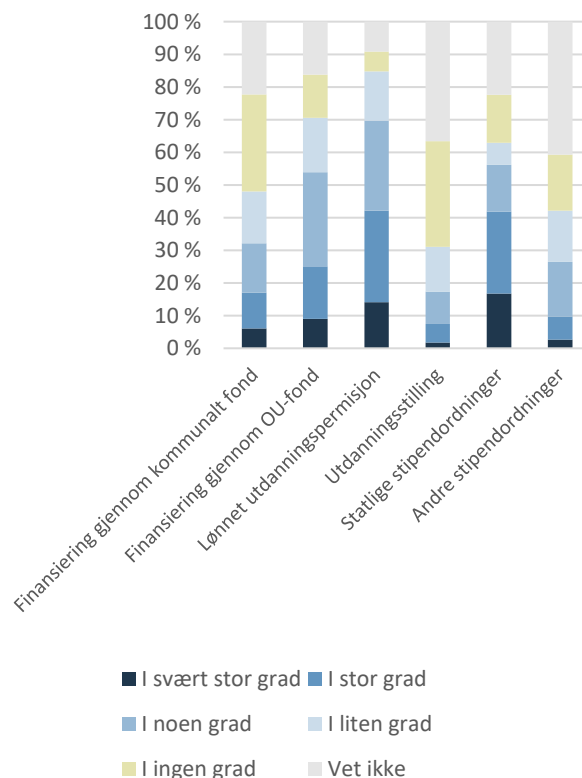
I tillegg har vi innhentet synspunkter og erfaringer med ordninger fra de øvrige tjenesteområdene. Blant kommunene som benytter seg av ordningen med tilretteleggingsmidler for videreutdanning av ansatte i barnehager er det en betydelig overvekt av respondenter som har positive erfaringer med ordningen. Det samme er tilfellet blant kommuner som bruker tilskuddsordningen for barnevernfaglig videreutdanning. Se spørsmål og svarfrekvenser i Appendix.

### 3.3 Flere av ordningene bidrar til investeringer i kompetanse som ellers ikke ville blitt gjennomført

En statlig finansieringsordning burde ha som mål å unngå å støtte kompetanseinvesteringer som ville vært gjennomført i fravær av ordningen. Ordningenes bidrag til ytterligere investeringer blir omtalt som ordningens addisjonelle effekt.

For å undersøke de eksisterende finansieringsordningenes addisjonelle effekt har vi spurt kommuner og fylkeskommuner om i hvilken grad de forskjellige ordningene bidrar til kompetanseinvesteringer som ellers ikke ville blitt gjennomført. Resultatet er illustrert i Figur 3.5.

Figur 3.5: I hvilken grad opplever du at følgende ordninger bidrar til kompetanseinvesteringer i din kommune, som ellers ikke ville blitt gjennomført? (N = 519)



Kilde: SØA

Både kommunene og fylkeskommune oppgir at særlig statlige stipendordninger og lønnet permisjon bidrar med høy addisjonalitet. Over 40 prosent av kommunene og fylkeskommunene i undersøkelsen svarer at statlige stipendordninger og lønnet utdanningspermisjon «i svært stor grad» eller «i stor grad» bidrar til kompetanseinvesteringer som ikke ville blitt gjennomført i fravær av ordningene.<sup>11</sup>

De statlige stipendordningene er imidlertid innrettet på ulike måter med tanke på omfang og målgruppe, og vil derfor sannsynligvis ha ulik effekt på addisjonalitet.

Innføringen av lovpålagte krav om formell kompetanse av lærere, medfører at kommunesektoren er nødt til å øke investeringene. Mange kommuner og fylkeskommuner er av den oppfatning at vikarordningen og stipendordningen har en betydelig positiv effekt på investeringsnivået, ved at det reduserer kommunesektorens investeringskostnader.

Det er også andre ordninger innad i skolesektoren som kommunesektoren mener bidrar til addisjonalitet. Tilskudd for etterutdanning av lærere gjennom den desentraliserte ordningen forutsetter som nevnt at kommunene samarbeider med hverandre og UH-sektoren. Basert på intervjuene er det flere egenskaper ved insentivordningen for interkommunalt samarbeid som medfører ytterligere kompetanseinvesteringer i kommunesektoren. For det første mener intervjuobjektene at det interkommunale samarbeidet fører til kunnskapsspredning på tvers av kommunene, noe som særlig er gunstig for kommuner som ikke har nok ressurser til å gjennomføre kompetanseinvesteringer på egenhånd. For det andre mener intervjuobjektene at ordningen også

oppnår hensikten å styrke samarbeidet mellom UH-sektoren og skoleeiere, som leder til at tilbudet retter seg inn mot behovet for kompetanseutvikling lokalt.

Når det gjelder lønnet utdanningspermisjon er dette en ordning som styrker de ansattes insentiver til å delta i EVU, fordi det reduserer kostnaden ved tapt inntekt av at ansatte går ned i stillingsprosent. Mange respondenter mener at kommunesektorens innvilgelse av lønnet permisjon til deltakere i EVU er nødvendig for kompetanseinvesteringer som ellers ikke ville blitt gjennomført.

For finansiering av EVU gjennom OU-fond eller andre kommunale fond er det en mindre andel av respondentene som vurderer at ordningene fører med seg høy addisjonalitet. Kommunale fondsordninger kan imidlertid innrettes på ulike måter, og vil derfor ha ulik effekt på kompetanseinvesteringene. Noen av intervjuobjektene nevner at kommunen har opprettet et eget fond for finansiering av EVU, der det er satt av midler i budsjettet. Et intervjuobjekt oppgir at kommunen gjennom fondet finansierer EVU som er spesielt kostnadskrevende for kommunen og den enkelte ansatte. Intervjuobjektets vurdering er at fondet finansierer EVU som ikke ville blitt gjennomført av enhetene i de kommunale sektorene i fravær av ordningen.

### 3.4 Direkte og indirekte kostnader er framtrødende barrierer for kompetanseutvikling

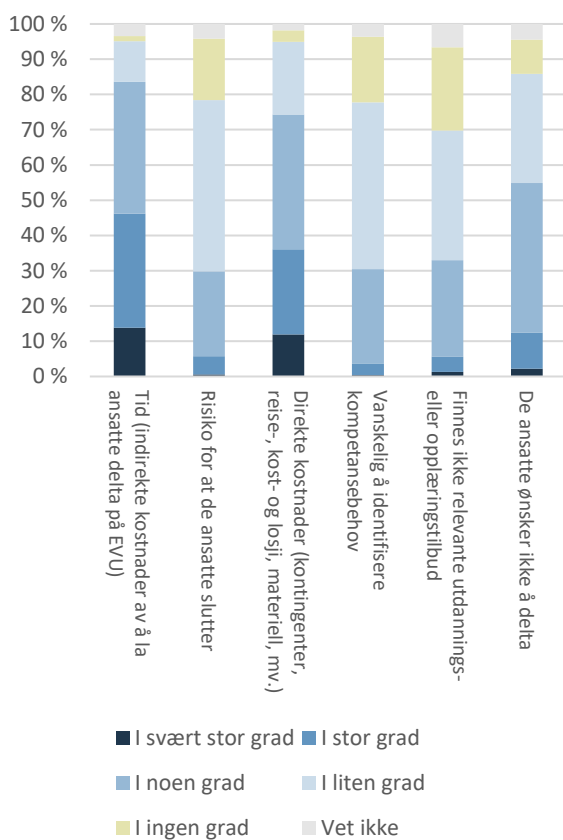
Kommuner og fylkeskommuner står overfor noen utfordringer i sitt arbeid med kompetanseutvikling. I sin utvikling av offentlige tjenester må det gjøres prioriteringer med tanke på ressursbruk. Spørreundersøkelsen viser at det spesielt er tidsbruken til

<sup>11</sup> Jf. spørsmål 20 i appendiks for fylkeskommunenes svar.



EVU og de direkte kostnadene som representerer de store utfordringene både for kommuner og fylkeskommuner, jf. Figur 3.6. Funnene samsvarer med det virksomheter i næringslivet opplever som utfordringer i sitt kompetanseutviklingsarbeid, se bl.a. SØA (2018).

Figur 3.6: Betydningen av potensielle barrierer for kompetanseutvikling i kommunesektoren (N = 276)



Kilde: SØA

De indirekte kostnadene knyttet til å sette av tid til deltakelse i EVU påfører kommunesektoren kostnader fordi det går ut over den løpende driften av kommunale tjenester. I mange tilfeller må kursdeltakerne erstattes av vikarer. Noen intervjuobjekter nevner at tilsettingen av vikarer er kostnadskreven, både i form av lønn og at kan være vanskelig å rekruttere kvalifiserte vikarer. Mangelen på kvali-

fiserte vikarer kan hindre kommunen i å sende ansatte på EVU fordi det kan redusere kvaliteten på de offentlige tjenestene som tilbys. Basert på intervjuene representerer tidsbruk til EVU en utfordring både for små og store kommuner. Hindringen vil ifølge noen intervjuobjekter være spesielt framtreddende i helse- og omsorgssektoren, der flere intervjuobjekter gir uttrykk for mangelen på kvalifiserte vikarer skyldes generelt store problemer med rekrutteringen av sykepleiere.

De andre mulige barrierene fremstår som mindre viktige for kommunesektoren. Deltakelse og gjennomføring av EVU forutsetter også en evne eller vilje blant de ansatte. Det er få kommuner og fylkeskommuner som rapporterer om at det i betydelig grad er en utfordring at ansatte ikke ønsker å delta i EVU. Likevel oppgir 42 prosent at det i noen grad er en barriere for EVU av ansatte.

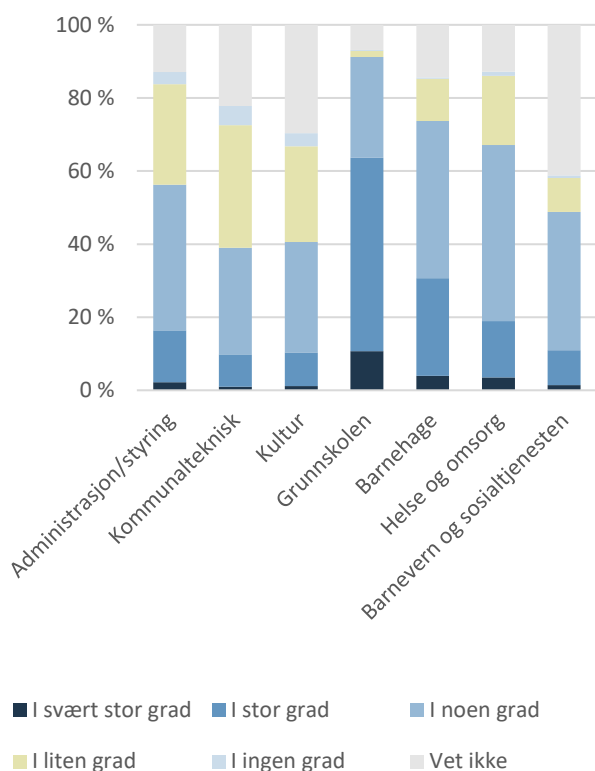
Motvilje til å investere i EVU fordi de ansatte slutter etter endt utdanning er en potensiell kilde til underinvesteringer i de ansattes kompetanse i arbeidslivet generelt. Basert på spørreundersøkelsen er det imidlertid få kommuner og fylkeskommuner som anser risikoen for at de ansatte slutter som en stor utfordring i deres arbeid med kompetanseutvikling av ansatte.

I tillegg ser det heller ikke ut til at kommunesektoren opplever vanskeligheter med å identifisere kompetansebehovet. Dette kan ses i sammenheng med at mange kommuner og fylkeskommuner har opprettet egne kompetanseplaner. Formålet med planene er som nevnt å kartlegge eksisterende kompetansenivå, samt identifisere områder der det er behov for kompetansehevende tiltak.

### 3.5 Ordningene dekker ikke det samlede kompetansebehovet i kommunesektoren

Dersom avstanden er stor mellom kompetansebehovet og dagens kompetansenivå innad i kommunen kan det være en indikasjon på at det investeres for lite i EVU av ansatte, eller at kommunen har vanskeligheter med å rekruttere kvalifiserte ansatte fra det ordinære utdanningsløpet.

Figur 3.7 I hvilken grad er dagens insentivordninger tilstrekkelige for å dekke behovet for EVU i den eller de sektorene du svarer på vegne av? *Kommuner.* (N = 137-180)



Kilde: SØA

Hvorvidt kommunene opplever et udekket kompetansebehov kan variere mellom tjenesteområdene. Innføringen av statlige støtteordninger vil imidlertid forsøke å redusere eller fjerne avstanden mellom kompetansebehovet og dagens kompetansenivå. Vi har spurt kommuner og fylkeskommuner hvorvidt ordningene lykkes i dette målet. Svarene er illustrert i Figur 3.7.<sup>12</sup>

Spesielt i grunnskolesektoren opplever respondentene at ordningene er tilstrekkelige for å dekke kompetansebehovet. 63 prosent av respondentene oppgir at ordningene i stor (53 prosent) eller svært stor grad (10 prosent) er tilstrekkelige til å dekke kompetansebehovet til kommunen. Til sammenlikning er det kun 19 prosent av respondentene som mener det samme er tilfellet i helse- og omsorgstjenesten.

Kompetansebehovet i kommunesektoren blir påvirket av en rekke endringskrefter, deriblant teknologisk utvikling og en aldrende befolkning. Det er flere intervjuobjekter som mener at helsetjenesten er inne i en digitaliseringsperiode, som blant annet innebærer at kommunene må tenke nytt rundt bruken av velferdsteknologi. En del intervjuobjekter etterlyser finansieringsordninger for EVU som i større grad gjør det mulig for helsefagarbeidere å erverve kompetanse som kan anvendes i et tjenesteområde preget av teknologiske endringer. Andre mener også at samhandlingsreformens mål om en bedre helse- og omsorgstjeneste lettere kan nås dersom det innføres ytterligere insentivordninger for EVU av helsefagarbeidere.

<sup>12</sup> Se spørsmål 30 i appendiks for fylkeskommunenes svar.

## 4 Vurdering av mulige nye ordninger

I kapittel 2 gikk vi gjennom de ordninger som finnes for finansiering av EVU, fra personrettede insentivordninger og ordninger som retter seg mot næringsrettede virksomheter, til sektorrettede og sektorovergrepene ordninger i kommunal sektor. I kapittel 3 så vi nærmere på i hvilket omfang ulike ordninger praktiseres av kommuner og fylkeskommuner, og erfaringer med bruk av ordningene.

I dette kapittelet skal vi se nærmere på potensielle nye finansieringsmodeller for EVU. Tidligere og pågående utredninger har en tendens til å særlig vurdere personlige insentivordninger og ordninger for næringsrettede virksomheter. Vi begynner derfor kapittelet med en gjennomgang av tidligere foreslåtte nye ordninger for disse gruppene, for så å drøfte hvilken relevans ordningene har for kommunesektoren. Deretter går vi gjennom synspunkter fra kommuner og fylkeskommuner og hvordan finansieringsordninger for EVU bør innrettes på en best mulig måte.

### 4.1 Foreslåtte ordninger rettet mot personer og markedsrettet virksomhet

Utover de ordninger som ble drøftet i kapittel 2, finnes flere mulige ordninger som påvirker personers og markedsrettede virksomheters insentiver til å investere i EVU. Tabell 4.1 gjengir mulige nye ordninger identifisert i SØA (2018a).

#### Potensielle nye personrettede ordninger

Det finnes en rekke mulige skatteinsentivordninger som fremmer personers investeringer i kompetanse. Dagens regelverk tillater at arbeidstakere får fradrag knyttet til å motvirke depresiering av kunnskap, men ikke for kostnader til å oppgradere eller bygge opp ny kompetanse. For å styrke personers insentiver til å delta i EVU kan myndighetene *utvide fradragsordningen for kostnader til utdanning*. En måte å utvide ordningen på er å gi fradragsrett for kostnader til videreutdanning som ikke er relevant

for gjeldende arbeidsforhold, men som kan styrke arbeidstakerens posisjon i arbeidsmarkedet på sikt.

Tabell 4.1: Identifiserte mulige nye ordninger fordelt på person- og virksomhetsrettede ordninger

Personrettede	Virksomhetsrettede
<ul style="list-style-type: none"><li>• Utvidet fradragsordning for kostnader til utdanning</li><li>• Fradrag på inntekt etter endt videreutdanning</li><li>• Utbetalbart skattefradrag etter endt videreutdanning</li><li>• Generell reduksjon i trinn-sats ved videreutdanning</li><li>• Fradragsrett for avdrag på studielån for videreutdanning</li><li>• Økt støtte til videreutdanning</li><li>• Utvidet rett til dagpenger ved utdanning</li><li>• Plikt til kompetanseheving for ledige</li><li>• Humankapitalkonto</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Kompetansefunn</li><li>• Overutgiftsføring av kostnader for humankapitalinvesteringer</li><li>• Utvidet fradragsrett for humankapitalinvesteringer for virksomheter utenfor skatteposisjon</li><li>• Utvide ordningen med bedriftsintern opplæring</li><li>• Fond for investeringer i humankapital</li></ul>

Kilde: SØA (2018a)

Innføring av et fradrag for investeringsutgifter i skattbar framtidig inntekt er en måte å øke personers gevinster av å investere i egen humankapital. En fradragsordning som øker avkastningen av investeringen, ved å redusere skattegrunnlaget, gjør at investering i humankapital blir økonomisk lønnsomt for flere.

Alternativt til et inntektsfradrag som nevnte over, kan samme utdanningsinsentiv ivaretas ved at *utdanningskostnadene fradras direkte i skatten*. En slik skattefradragsordning kan omfatte både beregnet inntektstap og faktiske studieutgifter, som i så fall ikke lenger kan inngå i grunnlaget for minstefradraget.

En fjerde ordning gjennom skattesystemet er å *reducere trinnskatten i en periode etter kompetanseinvesteringen*. Det er en ordning som øker perso-

ners gevinst av å ta EVU fordi det reduserer disinsentivet til inntektsførende kompetanseinvesteringer som følger av trinnskatten.

En femte ordning for å ta hensyn personers samlede kostnader til utdanningsinvesteringer i skattesystemet, kan gjøres ved å utvide fradragretten i grunnlaget for alminnelig inntekt med avdrag på studielån ved fullført utdanning. I dag er det fradragrett for rentene knyttet til studielånet, men ikke avdraget.

Rene tilskuddsordninger kan også bli innført. For eksempel kan myndighetene *øke støtten til videreutdanning* gjennom Lånekassen. Fordi støtten gis gjennom Lånekassen vil en slik ordning avgrense støtten til å gjelde (i hovedsak) deltakelse i formell utdanning. Å øke aldersgrensen for lån og stipend hos Lånekassen fra 45 år er en potensiell mulighet. En annen mulighet er å utvide maksimalt antall år studenter har rett på støtte, som i dag er på 8 år.

Det eksisterer få tiltak som retter seg mot arbeidstakere som står midlertidig uten jobb. Det er kun noen få unntak i dagens regelverk som gjør det mulig å kombinere dagpenger og utdanning.<sup>13</sup> En *utvidet rett til dagpenger ved utdanning* vil redusere barrierene for å investere i kompetanse for arbeidsledige og permitterte.

Myndighetene kan styrke personers insentiv til å investere i EVU ved å opprette en *humankapitalkonto*. Formålet med kontoen er å gi personene en buffer de trenger for å gjøre ytterligere investeringer i sin kompetanse. Ordningen er spesielt gunstig for å redusere eventuelle likviditetsutfordringer som perso-

ner står overfor. Ordningen er inspirert av boligsparing for ungdom. På samme måte som BSU-ordningen, kan humankapitalkontoen begrense det årlige sparebeløpet og gi skattefradrag ved sparing.

#### Potensielle nye ordninger for markedsrettede virksomheter

*Kompetansefunn* er en foreslått ordning der virksomheter får skattefradrag på dokumenterbare kostnader til opplæringstiltak. Fradraget vil trekkes fra skatteutgiften og kan for eksempel være på 20 prosent av kostnadene knyttet til kompetanseinvesteringene. Ordningen er i utgangspunktet tenkt å inkludere både formell utdanning og ikke-formell opplæring. Det finnes imidlertid flere mulige innretninger av ordningen. Omfanget av investeringer som gjøres i dag er stort, og derfor kan en ordning uten avgrensinger føre med seg store utgifter til staten.

Myndighetene kan stimulere virksomheter til å investere ved *overutgiftsføring av kostnader for humankapitalinvesteringer*. En slik overkompensering kan arte seg som at virksomheter med utgifter til kompetanseutvikling får mulighet til å trekke fra et større beløp enn de reelle utgiftene når skatten skal beregnes. Virksomhetens kostnader blir ganget opp med en fast sats, for eksempel 120 prosent, slik at førte kostnader blir større enn reelle. Med andre ord innebærer det at kostnadene overutgiftsføres slik at inntektsgrunnlaget for skatt blir mindre.

Insentivene til virksomheten kan styrkes ved å *utvide ordningen for bedriftsintern opplæring*. Eksempelvis ved at den favner bredere, eller eventuelt støtter utdanning med lenger varighet.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Unntakene gjelder utdanningsløp kortere enn 3 måneder, utdanning påbegynt for mer enn 6 måneder siden eller utdanning som er lagt opp til å gjennomføres utenom normal arbeidstid.

<sup>14</sup> Dagens tilskuddsordning gir virksomheten støtte for opptil 26 uker per deltaker.

Myndighetene kan opprette et *fond for investeringer i humankapital*. Virksomhetene blir pålagt å bruke en bestemt prosentandel av sine lønnskostnader på ansattes kompetanseutvikling. Midlene blir satt av til et fond som kun kan benyttes til å gjennomføre kompetansehevende tiltak.

## 4.2 Potensielle nye finansieringsmodeller for EVU i kommunesektoren

Som påpekt i kapittel 2.1.1, er ikke virkemidler som stimulerer til EVU gjennom skatteinsentivordninger relevant for kommunesektoren. Det er dermed først og fremst de personrettede virkemidlene som er relevante for kommuner og fylkeskommuner, og som nevnt vil berøre arbeidsgiver gjennom eventuelt fravær underveis i utdanningen.

Selv om kommuner og fylkeskommuner har et arbeidsgiveransvar på lik linje med markedsrettede virksomheter, er det naturligvis vesentlige forskjeller mellom en kommune og en markedsrettet virksomhet. I en markedsrettet virksomhet er inntekter knyttet til virksomhetens produksjon og salg av varer og tjenester, og kostnader knyttet til kjøp av innsatsfaktorer, avlønning av arbeidskraft og anvendelse av kapital. I kommuneforvaltningen er derimot både inntekter og kostnader i stor grad satt gjennom overordnede krav til tjenesteproduksjon og inntekter gjennom inntektssystemet. Endrede krav til tjenesteproduksjon, med dertil endrede kostnader, går derfor som regel hånd i hånd med endringer i de økonomiske rammevilkårene. Et eksempel på dette var det politisk vedtatte kompetanseløftet for lærere som ble akkompagnert av en målrettet tilskuddsordning for å finansiere kompetanseinvesteringene.

Helt overordnet kan vi dele finansieringsmodeller i kommunesektoren i to grupper:

1. Modeller for hvordan kommunen/fylkeskommunen kan stimulere egne ansatte til EVU, som

lønnet fravær underveis i utdanningen og lønns-tillegg for økt relevant kompetanse

2. Modeller for å gjøre kommunen/fylkeskommunen i økonomisk stand til å finansiere EVU for sine ansatte

I dette prosjektet har vi fokusert på den andre gruppen, altså ulike ordninger som kan gjøre kommunesektoren i stand til å *finansiere* EVU. Denne gruppen omfatter på den ene siden modeller for hvordan kommunesektoren selv kan finansiere kompetanseløft blant sine ansatte på ulike måter, og på den andre siden ulike tilskuddsmodeller for hvordan kommunesektoren ved hjelp fra eller i samarbeid med staten kan finansiere EVU.

I de påfølgende avsnittene vil vi drøfte fire mulige finansieringsordninger for kommunesektoren:

- Bruk av kompetansefond
- Stimulering av EVU gjennom inntektssystemet
- Økt bruk av utdanningsstillinger
- En generalisering av trepartssamarbeidet i skolesektoren

### 4.2.1 Kompetansefond

På samme måte som at markedsrettede virksomheter kan tenkes å bli pålagt å avsette en prosentandel av lønnskostnadene til et fond som er reservert kompetanseheving blant de ansatte, kan staten i prinsippet pålegge kommunene en tilsvarende ordning. Et fond for investeringer i EVU kan i tillegg tenkes å bli tilført statlige midler over inntektssystemet.

Fond for investeringer i humankapital praktiseres i en rekke land, deriblant Frankrike, Tyskland, Irland, Italia, Hellas, Nederland, Spania, Storbritannia og Belgia (Cedefop, 2014). I Frankrike må for eksempel alle virksomheter innbetale til et fond som skal fremme investeringer i arbeidstakernes kompetanse. Virksomheter med mer enn 10 ansatte må

innbetale tilsvarende 1 prosent av sine lønnskostnader, mens satsen for virksomheter med færre enn 10 ansatte er 0,55 prosent.

Av spørreundersøkelsen framkom det imidlertid at flere kommuner benytter seg av kompetansefond til finansiering av EVU. Innen helse- og omsorgssektoren svarer eksempelvis 54 kommuner (tilsvarende 28 prosent) at de har erfaring med finansiering av EVU for de ansatte med midler fra kommunalt fond.

Blant de åtte kommunene vi har intervjuet, oppgir to at kompetansefond benyttes til finansiering av EVU. Én kommune oppgir at fondet ble opprettet gjennom et engangsinnskudd for noen år siden, hvor fondets verdi i dag utgjør halvparten av det innskutte beløpet. Fondet har ikke blitt tilført midler etter engangsinnskuddet, utover fondets avkastning. En annen oppgir at kommunen har etablert et kompetansefond som tilføres midler hvert år gjennom budsjettprosessen. Felles for begge fondene er at de er frivillig opprettet og innrettet.

På spørsmål om i hvilken grad pålagt sparing i kompetansefond, der kommunene pålegges å betale inn en andel av lønnskostnadene til et fond som kun kan benyttes til EVU, svarer 22 prosent at dette i stor (19 prosent) eller svært stor grad (4 prosent) kan bidra til investeringer i kompetanse utover hva dagens ordninger kan bidra med (jf. Figur 4.1 nedenfor). 36 prosent svarer «i noen grad», mens henholdsvis 19 og 8 prosent svarer at en slik ordning i liten eller ingen grad vil bidra til addisjonelle kompetanseinvesteringer.

#### 4.2.2 Stimulering av EVU gjennom inntektssystemet

Overføringer gjennom kommunenes inntektssystem utgjør en vesentlig del av kommunesektorens inntekter. Mesteparten av overføringene kommer gjennom frie inntekter. Det er midler som kommunen og fylkeskommunen kan bruke fritt, uten andre

føringer fra staten enn gjeldende lover og regler. Det meste av inntektene er imidlertid uansett bundet opp i kostnader til tjenester kommunen/fylkeskommunen er pålagt å levere til sine innbyggere. I tillegg til de frie inntektene, er en mindre del av overføringene øremerket spesifikke formål.

Kommuner og fylkeskommuner kan stimuleres til å investere i EVU gjennom inntektssystemet, enten gjennom en økning i de frie inntektene eller gjennom øremerkede tilskudd til EVU.

Økt tilførsel av frie midler kan medføre at ytterligere investeringer i EVU blir gjennomført av kommuner med særlig stort behov. På den måten kan kommuner og fylkeskommuner bestemme selv hvor mye ressurser de ønsker å benytte til kompetanseheving. Fordelen med en høy andel av frie inntekter er at kommunesektoren kan sette egne prioriteringer i tråd med lokale behov, som i sin tur forbedrer det offentlige tjenestetilbudet. For andre kommuner vil imidlertid det økte tilskuddet helt eller delvis bli brukt til andre kommunale tjenestetilbud.

En modell for EVU som innebærer en økning i kommunesektorens frie inntekter kan være hensiktsmessig fordi kommuner/fylkeskommuner med stort behov for kompetanseutvikling vil øke investeringene, mens andre vil benytte det der midlene har høyere avkastning. Likevel er det ikke nødvendigvis slik at økningen i frie midler fører til en stor addisjonell effekt på investeringene i EVU. Det kan tenkes en situasjon der kommunene og fylkeskommunene nedprioriterer investeringer i EVU, ved å benytte det meste av midlene på andre tjenestetilbud. Hvis det er tilfellet er det ikke sikkert at samfunnet opplever den ønskelige økningen i kompetanseinvesteringer.

Trolig vil øremerkede tilskudd til EVU gjennom inntektssystemet være mer nærliggende. Bundne midler i form av øremerkede tilskudd er finansieremodeller der myndighetene påvirker kommunesektoren



direkte i retning av å bruke mer ressurser til spesifikke formål, som i dette tilfellet kan være EVU. Til forskjell fra en finansieringsmodell der frie midler øker, vil en økning i bundne midler målrette finansieringen mot EVU.

Statlige overføringer gjennom *øremerkede tilskudd* skal bli brukt på spesielle formål av kommunene. Myndighetene kan avgrense ordningen mot det som er ønskelig ved å gi kommunene øremerkede midler til EVU, som i praksis betyr at kommunesektoren reduserer sine egne kostnader til kompetansehevende tiltak. Myndighetene styrker på den måten kommunenes insentiv til å investere i EVU. Ordningen har som mål å stimulere kommunesektoren til å investere tilstrekkelig med ressurser i EVU fra et samfunnsøkonomisk perspektiv.

Typisk for avgrensede ordninger (eller målrettede finansieringsmodeller) er at de kan medføre utilsiktede vridningseffekter.<sup>15</sup> Det er sannsynligvis også en aktuell problemstilling for en finansieringsmodell som benytter øremerkede tilskudd til EVU. Kommuner og fylkeskommuner kan endre tilpasning ved å redusere andelen av de frie midlene som brukes til investeringer i EVU, og heller benytte de øremerkede midlene til å dekke den samme kostnaden. De frie midlene benyttes til andre formål, som for eksempel å utvikle andre kommunale tjenester. Med andre ord vil en stor vridningseffekt medføre lav addisjonalitet siden ordningen ikke i stor grad bidrar til økte investeringer i EVU. Selv om det er en mulighet at vridningseffekter oppstår som følge av en økning i øremerkede tilskudd, er det likevel usikkert om det i praksis vil skje.

Øremerkede kompetansemidler gjennom inntektsystemet til kommunene er det alternativet flest respondenter mener vil bidra til økte investeringer i kompetanse. Omtrent 55 prosent av respondentene svarer at en slik ordning i stor eller svært stor grad ville ført til økte investeringer, mens ytterligere 25 prosent mener dette i noen grad kan bidra til økte investeringer i kompetanse (se Figur 4.1). 13 prosent mener en slik ordning i liten eller ingen grad vil bidra til addisjonelle kompetanseinvesteringer.

Enkelte har bemerket at det økonomiske handlingsrommet i kommunesektoren allerede er svært begrenset, og frykter at øremerkede kompetansemidler vil gå på bekostning av de frie inntektene.

#### 4.2.3 Økt bruk av utdanningsstillinger

Utdanningsstillinger gjør det som nevnt mulig for ansatte å kombinere jobb med deltakelse i en bestemt videreutdanning eller spesialisering. Bruk av utdanningsstilling vil i praksis medføre at den ansatte gjennomfører et betalt utdanningsløp, mot å binde seg til arbeidsgiver i en periode etter endt utdanning. Utdanningsstillinger benyttes i større grad innad i helseforetakene enn i kommunesektoren. Selv om utdanningsstillinger er en sektorovergripende ordning, er ordningen veldig lite utbredt i samtlige kommunale tjenesteområder, jf. spørsmål 12-18 i appendiks.

For å stimulere til kompetanseinvesteringer i kommunesektoren kan det gis ytterligere tilskudd til opprettelsen av flere utdanningsstillinger. Det gir styrkede insentiver til gjennomføring av kompetanseutvikling av ansatte som har behov for eller ønsker å øke sin formelle kompetanse. Omtrent 40 prosent

<sup>15</sup> De empiriske effektstudiene til Dostie (2015) og Leuven & Oosterbeek (2004) viser at vridningseffekter kan oppstå ved innføringen av ulike avgrensede ordninger.

av respondentene i undersøkelsen er av den oppfatning at økt bruk av utdanningsstillinger i stor eller svært stor grad vil kunne bidra til økte investeringer i kompetanse, jf. Figur 4.1.

#### 4.2.4 Generalisering av dagens trepartssamarbeid i skolesektoren

Som en del av myndighetenes satsning på kompetanseutvikling i skolesektoren, er det som nevnt opprettet finansieringsmodeller der staten, skoleeiere og lærere deler det økonomiske ansvaret for videreutdanning. Myndighetene bidrar enten ved å gi tilskudd til vikarutgifter slik at lærere kan frigjøres fra sine ordinære oppgaver, eller stipend direkte til lærere for deltakelse og gjennomføring av videreutdanning.

Gjennomgangen av eksisterende ordninger i kapittel 2.2, viser at ordningene i de øvrige kommunale tjenesteområdene ikke har like stort innslag av statlig finansiering. Kommunen og de enkelte arbeidstakerne tar med andre ord på seg en større andel av finansieringskostnaden. For å ytterligere gi insentiver til EVU i de andre tjenestene kan myndighetene innføre nye ordninger, med samme eller liknende deling av finansieringskostnad som i vikar- og stipendordningen.

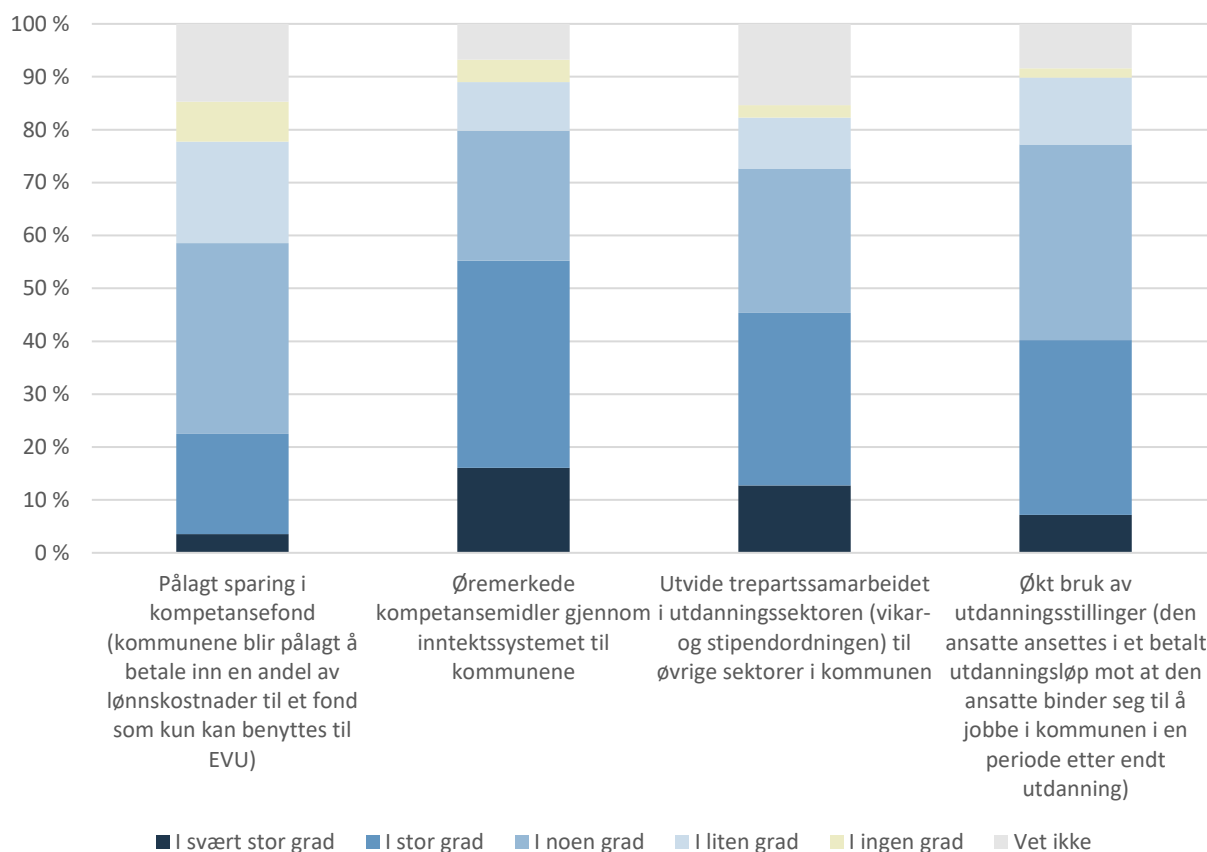
Hvorvidt en slik utvidelse vil føre med seg addisjonelle investeringer vil naturligvis først kunne anslås med mindre usikkerhet etter en eventuell innføring.

Omtrent 45 prosent av respondentene i spørreundersøkelsen mener imidlertid et en slik ordning i stor eller svært stor grad ville bidratt til økte investeringer i EVU, jf. Figur 4.1.

Flere intervjuobjekter nevner at kommunene er nødt til å tenke helhetlig med tanke på kompetanseheving for å sikre et godt tilbud av kommunale tjenester. Behovet for nye statlige finansieringer virker å være særlig stort innenfor helse- og omsorgssektoren, jf. diskusjonen om teknologisk utvikling i kapittel 3.4. I den sammenheng mener noen intervjuobjekter og respondenter fra spørreundersøkelsen at det burde prioriteres statlige kompetanseløft, på linje med det igangsatte løftet for skolesektoren. I tillegg mener mange at det er nødvendig med ytterligere statlig finansiering for å iverksette kompetanseinvesteringer som bidrar til å nå målet med samhandlingsreformen.

Den desentraliserte ordningen med interkommunalt samarbeid for etterutdanning av lærere oppfattes som positiv av flere respondenter. Flere nevner at det er behov for flere desentraliserte ordninger for EVU. Det påpekes at desentraliserte ordninger bidrar til opprettelsen av utdanningsløp som er tilpasset hver enkelt kommune, både med tanke på kompetansebehovene kommunene har og hvor utdanningen gjennomføres.

Figur 4.1: I hvilken grad kan følgende mulige nye ordninger bidra til økte investeringer i kompetanse, utover hva dagens ordninger bidrar med? (N=271)



Kilde: SØA

## 5 Vurdering av framtidig ressursbehov til EVU

Framtidig ressursbehov til EVU i kommunesektoren henger sammen med behovet for å løfte dagens kompetansenivå blant eksisterende ansatte.

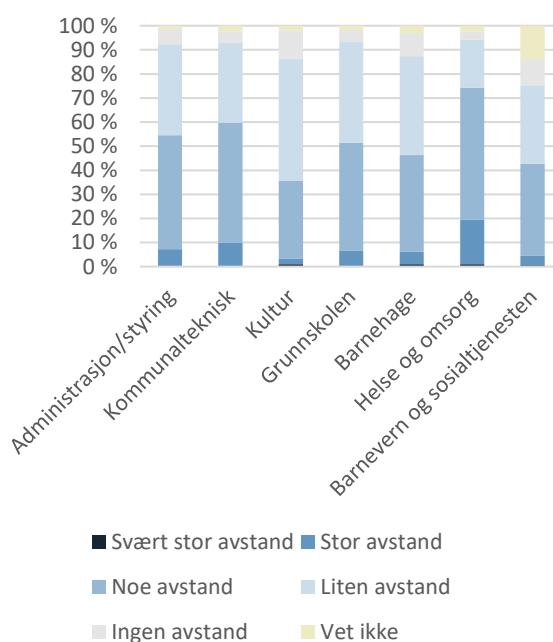
Endringer i kompetansebehovet i kommunesektoren kan oppstå gjennom to kanaler:

1. *Endringer i yrkessammensetningen:* Utviklingen i teknologi, demografi og politikk kan medføre en vridning i yrkessammensetningen til de sysselsatte, for eksempel fra lavkompetanse- til høykompetanseyrker. For eksempel vil robotisering og digitalisering gjøre ansatte innenfor enkelte yrkesgrupper overflødige. Et annet eksempel er hvordan eldrebølgen gir økt behov for sysselsatte i helse- og omsorgssektoren. For et gitt gjennomsnittlig kompetansenivå per yrke, vil endringer i yrkessammensetningen påvirke det gjennomsnittlige kompetansenivået i kommunesektoren.
2. *Økt kompetansebehov for en gitt yrkessammensetning:* Den teknologiske utviklingen kan, sammen med politikktutforming, gi behov for økt kompetanse innenfor flere yrker. Et eksempel er nye krav til lærere gjennom det mye omtalte «lærerløftet»<sup>16</sup>. Uavhengig av behovet for *antall* lærere er det vedtatt at kompetansenivået per lærer skal løftes.

Kompetansebehovet i kommunesektoren vil for noen sektorer være lett å bedømme utfra objektive kompetansekrav gjennom statlige retningslinjer, for eksempel blant lærere og ansatte i helse- og omsorgssektoren. I andre sektorer vil imidlertid behovet for kompetanse avhenge av hva kommunen eller fylkeskommunen selv har behov for, for å løse

arbeidsoppgaver på en tilfredsstillende og kostnadseffektiv måte innenfor et trangt økonomisk handlingsrom.

Figur 5.1: Beskrivelse av avstand mellom kompetansebehov og dagens kompetanse blant ansatte i kommunale tjensteområder (N = 565)



I spørreundersøkelsen har vi stilt spørsmål om hvordan respondentene selv opplever avstanden mellom kompetansebehovet og dagens kompetansenivå blant de ansatte i den eller de tjenestene de svarer på vegne av. Svarene fra kommunesektoren er gjengitt i Figur 5.1, og viser i gjennomsnitt at litt over halvparten av respondentene innenfor hver enkelt sektor oppgir at det er stor (8 prosent) eller noe avstand (44 prosent) mellom kompetansebehov og faktisk kompetanse. Avstanden oppleves størst innen helse og omsorg. Her beskrives avstanden som

<sup>16</sup> Se [lenke](#)

stor eller svært stor av 19 prosent av respondentene. På motsatt side finner vi kultursektoren, hvor kun 3 prosent svarer det samme.

En rekke samfunnsmessige endringskrefter tyder på et økende behov for å vurdere om arbeidslivet er i stand til å tilpasse seg pågående teknologisk utvikling og markedsendringer på en effektiv måte. De siste hundre års velstandsutvikling lar seg ikke forklare uten en god forståelse av hva som frambringer ny kunnskap, innovasjoner og evne til å lære av og tilpasse seg stadige endringer i produksjon og teknologi. Denne kunnskapskapitalen blir ofte omtalt som humankapital, og utgjør anslagsvis tre fjerdedeler av Norges samlede nasjonalformue. Investeringer i humankapital er derfor essensielt for framtidig økonomisk vekst.

Som all annen kapital forringes humankapitalen over tid. I praksis arter det seg som at deler av tilegnet kunnskap ikke lenger er anvendelig eller at personer og virksomheter «glemmer» eller ikke vedlikeholder kunnskapen. For å unngå at humankapitalen forringes må samfunnet kontinuerlig investere i kunnskap, gjennom grunnutdanning og EVU.

Den teknologiske utviklingen tilsier at investeringene i humankapital bør øke. Som påpekt i SØA (2018a), kan det tenkes at den raske teknologiske utviklingen gjør at samfunnet vil være tjent med å skifte noe av opplæringsressursene fra grunnutdanning til livslang læring, i form av læring i arbeid og EVU. Samtidig vet vi at eldrebølgen også vil bidra til økt avgang blant ansatte i kommunesektoren, og at etterspørselen etter nye ansatte med de rette kvalifikasjonene vil øke.

I dette kapitlet vil vi se nærmere på en framskrivning av kompetansebehovet i kommunesektoren. Deretter ser vi nærmere på dagens ressursbruk til EVU, før vi avslutningsvis drøfter sannsynlig framtidig ressursbruk.

## 5.1 Framskrivning av kompetansebehov

SØA har, gjennom flere prosjekter for Kunnskapsdepartementet, etablert en egen modell for framskrivning av kompetansebehovet i Norge.<sup>17</sup> Modellen er i utgangspunktet laget for bruk med scenariometodikk, men er i dette prosjektet tilpasset en mer forutsetningsbasert framskrivning av sysselsetting og kompetansesammensetning i kommunal sektor.

### 5.1.1 Oppbygging av modell for framskrivning

Modellen tar utgangspunkt i et detaljert tallgrunnlag fra Statistisk Sentralbyrås (SSB) registerbaserte sysselsettingsstatistikk. Tallgrunnlaget modellen baseres på inneholder sysselsetting målt i antall personer, fordelt på næring og utdanningsnivå i perioden 2003 til 2017.

Basert på dette tallgrunnlaget framskrives utviklingen mot 2040 ved hjelp av et tiårig glidende gjennomsnitt. Metoden framskriver de observerte trendene direkte, uten å justere eller tilpasse utviklingen til ønskede eller «mer realistiske anslag».

Denne metoden benyttes for å framskrive næringsutviklingen i økonomien, målt som andel av sysselsette i hver næring. For å gjenspeile næringsinndelingen i kommunal sektor benyttes en delvis aggregert næringsfordeling, jf. Tabell 5.1.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Se for eksempel SØA (2018b)

<sup>18</sup> Aggregeringsnivået i tabellen korresponderer med aggregeringsnivå i SSB statistikk som viser sysselsetting i kommuneforvaltningen etter næring. Selv om det ville vært ideelt med en finere næringsinndeling, er de

Videre benyttes den samme metoden for å framskrive utviklingen i utdanningsnivå blant de som er sysselsatt innenfor hver næring. Innenfor hver næringsgruppe framskrives høyeste fullførte utdanningsnivå blant de sysselsatte fordelt på fire nivåer; grunnskole, videregående utdanning (inkludert utdanning på fagskolenivå), universitets- og høyskoleutdanning på lavere nivå og universitets- og høyskoleutdanning på høyere nivå (mastergrad og Ph.d.), jf. Tabell 5.2.

Tabell 5.1 Næringsinndeling i modellen

Næring (NACE-kode og tittel)
01-03 Jordbruk, skogbruk og fiske
05-43 Sekundærnæringer
45-82 Varehandel, hotell og restaurant, samferdsel, finanstjenester, forretningsmessig tjen., eiendom
84 Off. adm., forsvar, sosialforsikring
85 Undervisning
86-88 Helse- og sosialtjenester
90-99 Personlig tjenesteyting

Tabell 5.2 Kategorier for høyeste fullførte utdanningsnivå

Fullført utdanningsnivå
Grunnskole
Videregående skole
Universitets- og høyskolenivå, lavere grad
Universitets- og høyskolenivå, høyere grad

Note: Fagskole er sortert under videregående skole

Både nærings sammensetning og høyeste fullførte utdanningsnivå framskrives som andeler av total sysselsetting. For å gi de samlede framskrivningene realistiske dimensjoner framskrives den samlede sysselsettingen som en andel av ventet befolkningsutvikling fram mot 2040. Vi legger til grunn

SSBs mellomalternativ (MMMM) for befolkningsframskrivningene, og måler sysselsetting relativt til antall personer i alderen 15-74 år. I 2018 var 67 prosent av personene i alderen 15-74 år sysselsatt. I framskrivningene legger vi til grunn den samme sysselsettingsandelen i alle årene fram til 2040.

Tabell 5.3 Andel av alle sysselsatte personer som er sysselsatt i kommunesektoren, fordelt på næringsgrupper. 2018.

Næring	Sysselsatte i kommunal forvaltning
Jordbruk, skogbruk og fiske	0%
Sekundærnæringer	2%
Servicetjenester	2%
Off. adm., forsvar, sosialforsikring	33%
Undervisning	67%
Helse- og sosialtjenester	53%
Personlig tjenesteyting	15%
<b>Totalt for alle næringer</b>	<b>20%</b>

Note: Servicetjenester inkluderer: Varehandel, hotell og restaurant, samferdsel, finanstjenester, forretningsmessig tjenesteyting og eiendom. Kilde: SSB

Fordi modellen i utgangspunktet er utviklet for å framskrive samlet sysselsetting i alle sektorer, er den i dette prosjektet tilpasset for å kunne framskrive sysselsettingen i kommunal sektor. Fra SSB har vi andelen i hver næringsgruppe fra Tabell 5.1 som er sysselsatt i kommunal forvaltning. Tabell 5.3 viser hvor stor andel sysselsatte i kommunal forvaltning utgjør av den samlede sysselsettingen i de ulike næringsgruppene. De sysselsatte i kommunal sektor utgjør omlag to tredeler av alle sysselsatte personer innen undervisningstjenester, og litt over halvparten av de sysselsatte i helse- og sosialtjenester.

SSBs statistikk for sysselsetting i kommunal sektor etter næringsinndeling finnes for årene 2008 til

største næringene i kommuneforvaltningen representert individuelt (Offentlig administrasjon, Undervisning og Helse- og sosialtjenester).



2018. Utviklingen i disse andelene framskrives med samme metode som nærings- og utdanningsutviklingen i det samlede arbeidslivet.

Framskrivningene av sysselsatte i kommunal forvaltning, som andel av samlet sysselsetting i næringene tilsier at:

- Kommunal forvaltnings andel av samlet sysselsetting i undervisningssektoren vil gå ned.
- Kommunal forvaltnings andel av samlet sysselsetting i helse- og omsorgssektoren vil øke.
- Kommunal forvaltnings andel av samlet sysselsetting innen personlig tjenesteyting vil øke.
- For de øvre næringsgruppene er andelene stabile.

Stegene i modellen kan oppsummeres slik:

1. SSBs befolkningsframskrivinger ligger til grunn for framskrivning av samlet sysselsetting i arbeidslivet.
2. De sysselsatte fordeles etter framskrivningen av utviklingen i hver næringsgruppe fra Tabell 5.1.
3. Antall sysselsatte i kommunal forvaltning fastsettes som et resultat av framskrivningen av næringen, samt framskrivning av andelen som er sysselsatt i kommunal forvaltning fra Tabell 5.3.
4. Utdanningsnivået blant sysselsatte i kommunen framskrives basert på utviklingen i utdanningsnivået for den samlede sysselsettingen.

I det siste steget har det vært nødvendig å gjøre en nivåjustering av modellen, fordi høyeste fullførte utdanningsnivå blant de sysselsatte i kommunal forvaltning er betydelig forskjellig fra økonomien samlet sett, jf. Tabell 5.4.

Som det framgår av tabellen er det relativt mange som har fullført universitets- og høyskoleutdanning på lavere nivå blant de sysselsatte i kommunal forvaltning, sammenlignet med arbeidslivet for øvrig. I

framskrivningene er nivået justert, slik at det stemmer overens med utdannings sammensetningen fra KS' statistikk. Framskrivningen av *utviklingen* i nivået er imidlertid basert på utviklingen i utdanningsnivået blant alle de sysselsatte.

Tabell 5.4 Andel av sysselsatte personer, fordelt på høyeste fullførte utdanningsnivå

	Kommunal forvaltning	Alle sysselsatte
Grunnskole	16%	20%
Videregående skole	29%	40%
UoH, lavere grad	46%	28%
UoH, høyere grad	9%	12%

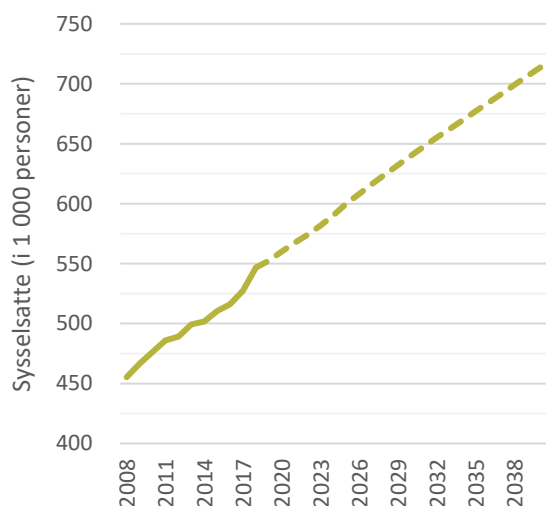
Note: UoH er fullført utdanning på universitets- og høyskolenivå. Personer med uoppgitt utdanning er utelatt. KS' statistikk for utdannings sammensetning gjelder for årsverk, mens SSBs statistikk er målt i antall sysselsatte. Kilde: SSB og KS

### 5.1.2 Mer enn 30 prosent økning i sysselsettingen fram mot 2040

I 2018 målte SSBs registerbaserte sysselsetting at 547 000 personer var sysselsatt i kommuneforvaltningen. Kommuneforvaltningens andel av totalt antall sysselsatte har økt fra 2008-2018. Legger vi til grunn den samme utviklingen som er observert i perioden 2008 til 2018, vil derfor sysselsettingen fortsette å øke – utover den veksten som følger av befolkningsframskrivingene når vi holder sysselsettingsraten fast.

I 2040 tilsier framskrivningen at i overkant av 710 000 personer vil være sysselsatt i kommuneforvaltningen. Målt som andel av samlet sysselsetting innebærer framskrivningen at antall sysselsatte i kommunal forvaltning vil utgjøre om lag 25 prosent av total sysselsetting i 2040, mot 20 prosent i 2018.

Figur 5.2 Antall sysselsatte i kommunal forvaltning, 2008-2040.



Kilde: SSB og SØA.

### 5.1.3 Behov for flere med høyere utdanning

Figur 5.3 viser historisk og framskrevet utvikling i utdanningsnivået blant de sysselsatte i kommunal forvaltning for perioden 2008-2040.<sup>19</sup> Det er en klar tendens at det, målt som andel av de sysselsatte, er et økende behov for personer som har fullført utdanning på universitets- og høyskolenivå. Den relative etterspørselen etter personer som har fullført utdanning på grunnskole- eller videregående nivå er imidlertid fallende.

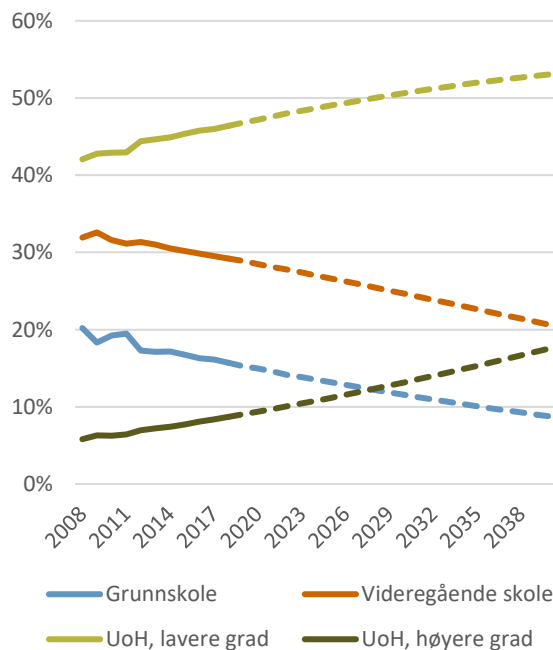
Målt i antall sysselsatte er det sysselsettingen av personer med grunnskole som høyeste fullførte nivå som reduseres mest i framskrivningene.

Framskrivningene tilsier at behovet for sysselsatte med grunnskole som høyeste fullførte utdanningsnivå reduseres med nærmere 23 000 personer,

mens etterspørselen etter videregående utdanning reduseres med rundt 9 000 personer.

Det er imidlertid behov for en kraftig økning i sysselsettingen av personer med høyere utdanning. Framskrivningene tilsier behov for henholdsvis 135 000 og 80 000 flere sysselsatte med universitets- og høyskoleutdanning på lavere og høyere nivå, sammenlignet med 2018.

Figur 5.3 Andel av sysselsatte i kommunal forvaltning, fordelt på høyeste fullførte utdanningsnivå, 2008-2040.



Kilde: KS, SSB og SØA

<sup>19</sup> Husk at utviklingen i utdanningsnivå er basert på tall for samlet sysselsetting. Nivået er imidlertid justert slik at det sammenfaller med KS' statistikk for 2018, jf. tabell 5.4.

### 5.1.4 Naturlig utskifting av arbeidsstokken nyanser behovet for EVU

De anslåtte resultatene i det foregående underkappitelet indikerer at det samlede behovet for personer med lang formell utdanning er økende, mens behovet for personer med mindre formell utdanning reduseres i kommunal sektor. Disse resultatene tar imidlertid ikke hensyn til at det foregår en demografisk dynamikk i bakgrunnen som påvirker det faktiske sysselsettingsbehovet, som også påvirkes av naturlig utskifting av arbeidsstokken. Denne utskiftingen skjer gjennom at personer pensjoneres eller trer ut av arbeidsmarkedet av andre årsaker.

Fra KS' statistikk finner vi at den gjennomsnittlige avgangsalderen i kommunesektoren i 2017–2018 var 63,5 år. Legger vi til grunn at dagens sysselsatte jobber i kommunesektoren fram til de pensjoneres ved fylte 64 år vil mer enn halvparten av de som i dag er sysselsatt i kommunesektoren gå av med pensjon fram mot 2040.

Vi kjenner ikke utdanningsbakgrunnen blant de sysselsatte i kommunesektoren fordelt på alder. Fra SSB har vi imidlertid tall for utdanningsnivået i befolkningen samlet sett, fordelt på aldersgrupper, jf. Tabell 5.5.

Tabell 5.5 Andel av befolkningen, fordelt på høyeste fullførte utdanningsnivå

Alder	Grunnskole	VGS	UoH, lavere grad	UoH, høyere grad
40-49	16%	40%	30%	13%
50-59	23%	43%	25%	9%
60-66	19%	50%	23%	8%

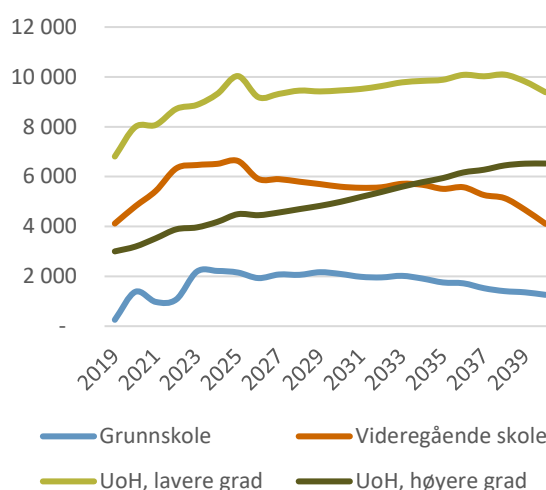
Note: Uoppgitt utdanning er utelatt. Fagskolenivå er inkludert i VGS. Kilde: SSB

Dersom vi legger til grunn den samme fordelingen blant de som i dag er sysselsatt i kommuneforvaltningen, kan vi anslå hvor mange som går av med pensjon gjennom analyseperioden. I gjennomsnitt

vil nærmere 14 000 sysselsatte i kommunesektoren pensjoneres hvert år fram mot 2040, gitt at alle pensjoneres ved fylte 64 år.

For å sammenstille funnene fra Figur 5.3 og Tabell 5.5 kan vi se på den årlige endringen i etterspørselen etter sysselsatte fordelt på utdanningsnivå, justert for antallet som pensjoneres det samme året. Figur 5.4 måler årlig framskrevet sysselsetting i antall personer fordelt på utdanningsnivå, justert for antallet som pensjoneres.

Figur 5.4 Årlig sysselsettingsbehov, fordelt på utdanningsnivå. 2019-2040.



Kilde: SSB, KS og SØA.

Figuren viser at den demografiske dynamikken som påvirker sammensetningen av arbeidsstyrken har avgjørende effekter på det årlige sysselsettingsbehovet i kommunesektoren. For eksempel, selv om behovet for personer med grunnskole som høyeste fullførte utdanningsnivå reduseres med mer enn 20 000 personer gjennom perioden, tilsier andelen som pensjoneres med denne utdanningsbakgrunnen at det fortsatt er behov for å sysselsette flere med denne utdanningsbakgrunnen i framtiden. Det samme gjelder for personer med utdanningsbakgrunn fra videregående skole.

Når det gjelder personer med høyere utdanning er det naturlig at det årlige sysselsettingsbehovet er positivt, fordi denne gruppen øker i både antall og andel av sysselsettingen i kommunene.

Resultatene av denne beregningen, sett i sammenheng med diskusjonen i de foregående kapitlene, tilsier at kommunesektoren både må ivareta kompetansen blant dagens ansatte, men at også rekrutteringsarbeidet har avgjørende betydning framover.

Det er imidlertid noen faktorer som kan moderere anslagene i Figur 5.4. Den gjennomsnittlige stillingsstørrelsen i kommunesektoren er i dag rundt 80 prosent. Dersom flere ansettes med høyere stillingsprosent kan kommunesektoren utføre de samme oppgavene og tilby de samme tjenestene med et relativt sett lavere antall sysselsatte personer. Det reduserer i så fall sysselsettingsbehovet. Et annet moment er avgangsalderen, som i denne beregningen er antatt å være 64 år for alle personer. Dersom avgangsalderen øker gjennom perioden reduseres også sysselsettingsbehovet. Motsatt er det imidlertid slik at beregningene ikke tar inn over seg at det kan sysselsettes nye personer i analyseperioden, som også går av med pensjon før 2040. Dette vil isolert sett øke sysselsettingsbehovet.

Figur 5.4 gir ikke et entydig svar om at det nødvendig å øke den formelle kompetansen blant de sysselsatte i kommunesektoren. Det er derfor vanskelig å estimere ressursbruk til EVU direkte fra disse resultatene. Det er imidlertid viktig å presisere at vi her utelukkende har betraktet kompetanse målt som høyeste fullførte studiepoenggivende utdanning. Det vil si kompetanse som de ansatte kan erverve gjennom formelle utdanningstilbud, og som derfor ville være et uttrykk for behovet for *formell videreutdanning*.

Behovet for *etterutdanning* vil sannsynligvis i større grad drives av at arbeidsoppgaver og kompetansebehov innad i en stilling eller utdanningsnivå er i endring, for eksempel som følge av teknologiske endringer. OECD (2018) finner for eksempel at 6 prosent av jobbene i Norge har høy risiko for å automatiseres. Det er imidlertid sannsynlig at mer enn 25 prosent av jobbene vil få betydelig endrede oppgaver. Det rapporteres ikke hvordan sannsynligheten for betydelige endringer i arbeidsoppgaver fordeles på ulike yrker og næringer. Studien finner imidlertid at yrker innen undervisning og helse- og omsorg står ovenfor den laveste risikoen for å automatiseres bort. Det er imidlertid rimelig å anta at ny teknologi og andre innovasjoner vil påvirke kompetansebehovet og behovet for kunnskapsutvikling, også i disse yrkene, fortrinnsvis gjennom etterutdanning.

Det er vanskelig å skulle framskrive behovet for ikke-formell kompetanse som kan sikres gjennom etterutdanning, men den raske teknologiske utviklingen gjør at flere peker etterutdanning som en stadig viktigere kilde til livslang læring i arbeidslivet (SØA, 2018b). OECD (2018) understreker også viktigheten av å legge til rette for omstilling og opplæring for personer som er ansatt i jobber hvor arbeidsoppgavene vil endres betydelig over tid.

### 5.1.5 Framskrivinger er beheftet med usikkerhet

Framskrivinger er ikke en eksakt vitenskap, men gir en indikasjon på hvordan samfunnet og arbeidslivet kan utvikles framover, basert på observerte trender de siste årene. Som følge av dette er alle framskrivinger beheftet med betydelig usikkerhet, som det er viktig å ha i bakhodet når man tolker resultatene. Under drøfter vi kort noen av de viktigste usikkerhetene som følger av den metodiske tilnærmingen beskrevet over.

Framskrivning av den samlede sysselsettingen er basert på SSBs befolkningsframskrivninger og en forutsetning om at sysselsettingsandelen er konstant fram mot 2040. Det er mange forhold som kan påvirke samlet sysselsetting framover. For det første er befolkningsframskrivningene i seg selv usikre. Videre er det mange bakenforliggende faktorer som påvirker sysselsettingsandelen, flere av de i motstridende retninger.

En aldrende befolkning og arbeidsstyrke kan tale for at sysselsettingsandelen i aldersgruppen 15-74 vil reduseres framover.<sup>20</sup> Samtidig vet vi at sysselsettingsandelen øker med utdanningsnivået, som isolert sett øker sysselsettingsandelen.<sup>21</sup> Videre vil forhold som innvandring, inntektsutvikling, preferanser mv. påvirke befolkningens tilbøyelighet til å tilby arbeidskraft. Fordi den samlede effekten av alle disse endringene på sysselsettingsandelen er usikker, legger modellen til grunn SSBs mellomalternativ for befolkningsutvikling og en konstant sysselsettingsandel for å anslå samlet sysselsetting.

I dette prosjektet er det ikke gjort en detaljert vurdering av framtidig nærings sammensetning fram mot 2040. Gradvis utfasing av oljenæringen vil sannsynligvis føre til betydelige endringer i den norske nærings sammensetningen. I framskrivingene er imidlertid nærings sammensetningen aggregert relativt mye. Framskrivningene vil derfor i størst grad være utsatt for feilkilder dersom personer som følge av utfasing av oljenæringen eller andre endringskrefter i stor grad beveger seg på tvers av næringsgrupperingene i Tabell 5.1.

Sysselsettingen i kommunesektoren utgjør i framskrivingene en andel av den samlede sysselsettingen, basert på historiske andeler. Det er imidlertid kjennetegn ved kommunesektoren som gjør at kommunesektoren potensielt kan tilby de samme tjenestene med relativt færre ansatte. I dag er den gjennomsnittlige stillingsstørrelsen i kommunesektoren rundt 80 prosent. Dersom denne øker betydelig framover kan sysselsettingsbehovet reduseres proporsjonalt.

Framskrivningene tar ikke inn over seg at sysselsatte i kommunal forvaltning har opparbeidet seg betydelig realkompetanse, som har resultert i at de innehar stillinger som i dag stiller strengere krav til formell utdanningsbakgrunn. Dette innebærer at en del personer som pensjoneres i perioden sannsynligvis har fullført utdanning på et lavere nivå enn det som vil kreves av nyansatte som skal fylle de samme stillingene. Dersom dette er tilfelle overdriver framskrivingene behovet for personer med lite formell utdanning.

Når det kommer til utdanningsnivået i kommunesektoren er nivået justert, slik at det tilsvarer KS' egen statistikk for 2018. Utviklingen, både før og etter 2018, er imidlertid basert på utviklingen for alle de sysselsatte i de ulike næringsgruppene. Vi har ikke tilgang til tall for denne utviklingen avgrenset til kun ansatte i kommuner og fylkeskommuner, og det er usikkert om disse sammenfaller helt. Samtidig er det slik at en stor del av sysselsettingsutviklingen i helse- og omsorgssektoren har kommet i kommunesektoren. Denne næringen er også den viktigste sysselsetteren i kommunal sektor.

<sup>20</sup> I 2018 var mer enn 80 prosent av befolkningen i alderen 25–54 år sysselsatt, mot 67 prosent av personene i alderen 55–66 år. Kilde: Registerbasert sysselsettingsstatistikk, SSB.

<sup>21</sup> I aldersgruppen 15–74 år er mer enn 80 prosent av personene som har fullført utdanning på universitets- eller høyskolenivå sysselsatte, mot 69 prosent blant personer som har fullført utdanning på videregående skole-nivå.

I beregningen av det årlige sysselsettingsbehovet i Figur 5.4 har vi lagt til grunn at alle i alderen 43-64 som i dag er sysselsatt i kommunesektoren forblir sysselsatt innad i sektoren til de pensjoneres ved fylte 64 år, fram til 2040. KS' statistikk viser tendenser til at avgangsalderen har økt noe de siste ti årene. Samtidig er det et politisk mål at flere skal stå lenger i jobb. Det kan dermed tenkes at avgangsalderen vil øke framover.

I forhold til utdanningsfordelingen blant de som er antatt å gå av med pensjon gjennom perioden er det også betydelig usikkerhet. Her har vi lagt til grunn at fordelingen tilsvarer befolkningens utdanningssammensetning samlet sett. Det er imidlertid usikkert om fordelingen for de ulike aldersgruppene innad i kommunesektoren er lik eller ulik befolkningens samlede utdanningsnivå.

## 5.2 Dagens kostnader til EVU

For å komme nærmere et anslag på framtidig ressursbruk til EVU i kommunesektoren har vi kartlagt dagens ressursbruk til EVU. I dette arbeidet har vi både benyttet data bestilt fra SSBs KOSTRA-database og spørreundersøkelsen.

### 5.2.1 Regnskapsførte utgifter til kurs og opplæring

I KOSTRA-statistikken til SSB finnes tall som viser regnskapsførte utgifter til kurs og opplæring i kommunene.

Vi har bestilt og fått utlevert et uttrekk av regnskapsposter med følgende filter:

- Artskonto 150: Opplæring, kurs
- Alle funksjonskontoer
- Alle kommuner

<sup>22</sup> Dette inkluderer altså ikke fylkeskommuner.

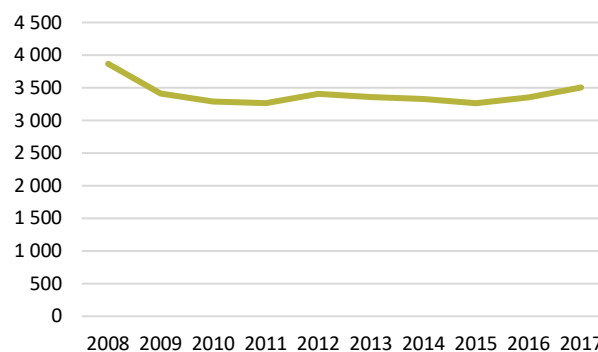
- Årene 2003-2017

Artskonto 150 omfatter følgende utgifter:

- Faglig veiledning
- Utgifter til foreleser/kursholder
- Opplæringstiltak for ansatte
- Kursavgifter
- Oppholdsutgifter ved deltagelse på kurs

Totalt, for alle landets kommuner,<sup>22</sup> utgjorde regnskapsførte utgifter ført på denne artskontoen 1,7 milliarder kroner i 2017. Dette svarer til i overkant av 3 500 2017-kroner per sysselsatt.<sup>23</sup> Som illustrert i Figur 5.5 har kostnadsnivået (målt i 2017-kroner) vært forholdsvis stabilt i perioden 2008-2017.

Figur 5.5: Kostnader til kurs og opplæring per ansatt. Alle kommuner. 2008-2017



Kilde: SSB

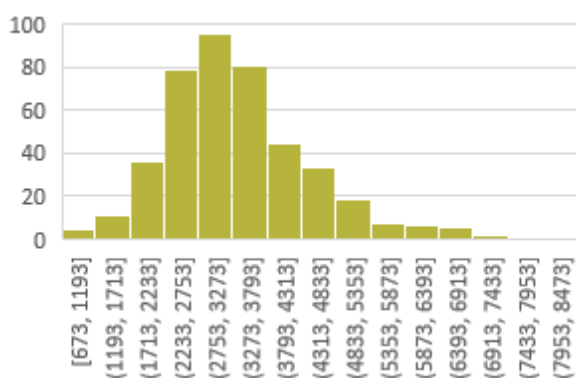
I Figur 5.6 viser vi frekvensfordelingen av utgifter til opplæring og kurs per ansatt i de ulike kommunene. For nær 70 prosent av kommunene ligger utgiftene mellom 2 000 og 4 000 kroner, mens nær 85 prosent av kommunene bruker mellom 1 500 og 4 500

<sup>23</sup> Registerbasert sysselsetting i kommunal forvaltning 2017.



kroner per ansatt. Den geografiske fordelingen av kostnader per ansatt er illustrert i kartet

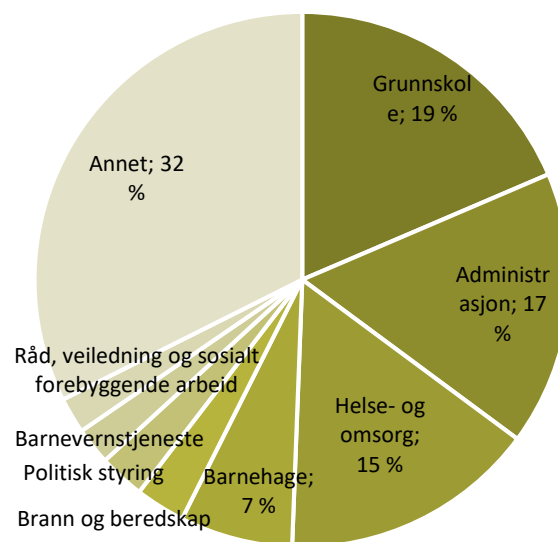
Figur 5.6: Histogram over regnskapsførte utgifter til kurs og opplæring per sysselsatt (antall kommuner langs y-aksen og intervaller for kostnad per ansatt langs x-aksen)



Kilde: SSB

Hvis vi ser nærmere på hvordan regnskapsførte kostnader til kurs og opplæring fordeler seg på ulike funksjonsområder i kommunen, ser vi at litt over halvparten brukes innen grunnskole, administrasjon og helse- og omsorg. Det er interessant å merke seg at selv om grunnskole- og helse- og omsorgssektoren sysselsetter henholdsvis 26 og 37 prosent av de ansatte i kommunene, brukes bare henholdsvis 19 og 15 prosent av ressursene til kurs og opplæring innen samme funksjonsområde. Kategorien «Annet» inneholder nær 100 ulike funksjonskontoer i KOSTRA, som hver for seg utgjør mellom 0 og 2 prosent av samlede kostnader.

Figur 5.7: Fordeling av kostnader til opplæring og kurs, alle kommuner, 2017



Kilde: SSB

Det er viktig å presisere at de dataene og beregningene som er gjort her først og fremst fanger opp kommunenes direkte kostnader ved EVU. Når det er snakk om offentlig, formell videreutdanning, er denne ofte allerede finansiert av staten eller fylkeskommunen gjennom nær gratis tilbud. Trolig fanger derfor denne kontoen i størst grad opp mindre formell etterutdanning gjennom kurs og seminarer, selv om den riktignok også kan fange opp betaling for formell videreutdanning i privat regi.

Figur 5.8: Regnskapsførte utgifter til kurs og opplæring (i 1000 kr per sysselsatt) i 2017. Gjennomsnitt for kommuner i hvert fylke. Fargeskala fra laveste til høyeste verdi. Kilde: SSB/KOSTRA



### 5.2.2 Kartlegging av fraværskostnader ved EVU

Den største kostnaden ved EVU, nemlig den ansattes fravær, fanges ikke opp gjennom uttrekket fra KOSTRA-databasen i forrige kapittel. Dette er kostnader som i utgangspunktet føres sammen med lønnsutgifter for øvrig, og som det trolig er vanskelig å skille ut fra statistikken.

For å supplere KOSTRA-undersøkelsen og komme nærmere dagens ressursbruk til EVU i kommunesektoren har vi derfor forsøkt å kartlegge dette gjennom spørreundersøkelsen. Vi har stilt spørsmål om hvor mange ansatte som arbeider i den eller de i sektoren(e) respondenten svarer på vegne av, hvor mange ansatte som deltok i henholdsvis etter- og videreutdanning i 2018 og hvor stort det samlede *lønnede* fraværet som følge av henholdsvis etter- og videreutdanning var i samme år. Denne delen av spørreundersøkelsen ble bevisst lagt til siste del av undersøkelsen, da vår erfaring er at mange avslutter undersøkelsen dersom den krever at respondenten innsamler data og av den grunn må bruke lenger tid på besvarelsen.

Vi har vært nødt til å bearbeide flere av de innkomne svarene på kartleggingen av ressursbruk. Inkonsistente og ikke-logiske besvarelser er filtrert vekk. Det samme er besvarelser som kun inneholder 0 eller 1, da flere har svart dette for å komme videre i undersøkelsen.<sup>24</sup> Ferdig filtrert sitter vi igjen med besvarelser fra 271 kommuner og fylkeskommuner.

Den gjennomsnittlige respondenten har svart på vegne av 230 ansatte. Totalt omfatter besvarelsene 62 263 ansatte i den eller de sektoren(e) respondentene har svart på vegne av.

Svarene fra undersøkelsen er rapportert i Tabell 5.6. For alle svar har vi beregnet et vektet gjennomsnitt, der de ti prosent laveste og ti prosent høyeste verdiene er utelatt. Valget om å utelate første og tiende desil er begrunnet utfra den store variasjonen i besvarelsene. Antall ansatte i kommunene/fylkeskommunene er benyttet som vektorer. For kommuner/fylkeskommuner hvor vi har mottatt flere besvarelser er disse vektet ned, slik at hver enhet inngår med lik vekt (for et gitt antall ansatte).

Tabell 5.6: Omfang av EVU blant kommuner/fylkeskommuner i 2018. Gjennomsnitt blant observasjoner mellom 1. og 10. desil vektet med antall ansatte.

Andel ansatte i videreutdanning	4 %
Andel ansatte i etterutdanning	30 %
Timer lønnet fravær per ansatt i videreutdanning	116
Timer lønnet fravær per ansatt i etterutdanning	20
Timer lønnet fravær videreutdanning per ansatt i kommunen	6
Timer lønnet fravær etterutdanning per ansatt i kommunen	5

Resultatene viser at 30 og 4 prosent av de ansatte i kommunalforvaltningen deltok i henholdsvis etter- og videreutdanning i 2018. Blant de som deltok medførte videreutdanning i gjennomsnitt 116 timer lønnet fravær per ansatt, mens etterutdanning medførte 20 timer lønnet fravær per ansatt. Det svarer til henholdsvis 15,5 og 2,7 dagsverk.

Som påpekt er det stor variasjon i besvarelsene, noe som gir økt usikkerhet i beregningene. Det er flere potensielle feilkilder til besvarelsene. For det

<sup>24</sup> Det kan diskuteres om besvarelsen av disse spørsmålene følgelig burde ha vært valgfri, men dette ville trolig medført at langt flere hadde avstått fra å besvare undersøkelsen.

første kan definisjonen av henholdsvis etter- og videreutdanning ha blitt ulikt tolket av ulike kommuner og fylkeskommuner, og særlig når det gjelder etterutdanning. Mens det trolig er en mer utbredt og omforent forståelse av videreutdanning som studiepoenggivende utdanning, er etterutdanning mer løselig definert.

For det andre er fordelingen av faktisk ressursbruk blant ansatte på ulike arbeidsoppgaver mangelfullt dokumentert i mange kommuner og fylkeskommuner.<sup>25</sup> Det kan derfor tenkes at spørsmålene vi stiller er vanskelige å svare på for mange kommuner, og at mange besvarelser derfor må tolkes som respondentens beste anslag.<sup>26</sup>

For det tredje er det uklart hvordan kommuner og fylkeskommuner har tatt hensyn til statlige stipendordninger. Hva tilsvarer eksempelvis det lønnede fraværet til en lærer som deltar i vikarordningen, og som følgelig skal fritas fra sine arbeidsoppgaver tilsvarende 37,5 prosent av stillingen, når skolen samtidig mottar 204 000 – 255 000 i stipend fra Utdanningsdirektoratet?

Til tross for at resultatene fra undersøkelsen er beheftet med usikkerhet, bidrar undersøkelsen til å belyse størrelsen på den viktigste komponenten i kommuneforvaltningens ressursbruk til EVU. Dersom vi måler lønnet fravær som følge av deltakelse i etter- eller videreutdanning relativt til alle ansatte respondentene har svart på vegne av (uavhengig av de ansattes deltakelse i EVU), utgjør dette henholdsvis 6,4 og 4,8 timer per ansatt i 2017. Skalert opp til alle ansatte i kommuneforvaltningen i 2018 utgjorde

dette 3,5 millioner timer med lønnet fravær til videreutdanning og 2,6 millioner timer til etterutdanning. Med en gjennomsnittlig lønnskostnad per utførte timeverk lik 447 kroner,<sup>27</sup> utgjør dette en ressurskostnad lik 2,7 milliarder 2018-kroner. Dette tilsvarer nær 5 000 2018-kroner per sysselsatt.

### 5.3 Framskrivning av ressursbruk til EVU

Gjennomgangen av regnskapsførte utgifter til opplæring i kurs i KOSTRA og oppgitt fraværskostnad i spørreundersøkelsen kan sammenstilles for å gi et bilde av dagens samlede ressursbruk til EVU i kommuneforvaltningen. Dette kan brukes videre til å framskrive framtidig ressursbruk.

I kapittel 5.2.1 fant vi at regnskapsførte utgifter til opplæring og kurs utgjorde i overkant av 3 500 2017-kroner per sysselsatt. Gjennom kartleggingen av lønnet fravær i forbindelse med EVU fant vi at kostnaden av lønnet fravær utgjorde nær 5 000 2018-kroner per sysselsatt. Samlet innebærer dette en samlet kostnad til EVU i kommuneforvaltningen tilsvarende nær 8 600 2018-kroner per sysselsatt.

Basert på disse beregningene kan vi framskrive ressursbruk til EVU i kommuneforvaltningen som en funksjon av sysselsettingen, som vi har framskrevet tidligere i dette kapitlet (jf. kapittel 5.1), under forutsetning om at dagens ressursbruk per ansatt holdes uendret (målt i faste 2018-kroner). Resultatene fra en slik framskrivning er illustrert i Figur 5.9. Framskrivningene skisserer en økning i de årlige ressurskostnadene til EVU med nær 1,4 milliard kroner fra 4,7 milliarder i 2018 til 6,1 milliarder i 2040. Totalt

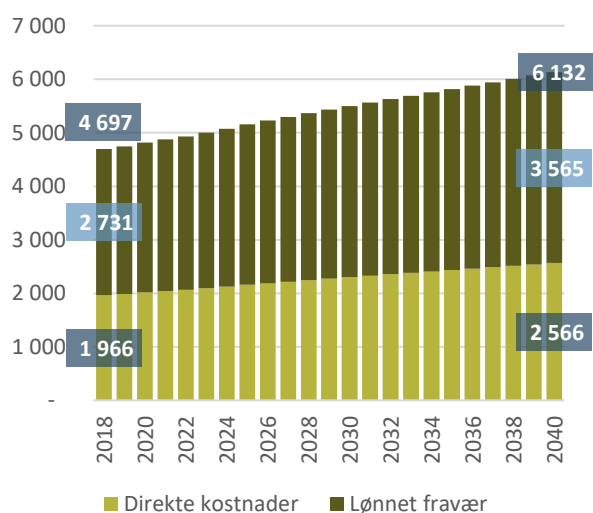
<sup>25</sup> Herunder bør det også nevnes at vi i undersøkelsen ber respondentene oppgi hvor mange *ansatte* de svarer på vegne av. Dette burde ha vært tydeliggjort som *sysselsatte*, i motsetning til *årsverk*. I den videre bruken av resultatene oppskaleres nemlig resultatene fra kartleggingen med antall sysselsatte i kommuneforvaltningen. Dette tilfører undersøkelsen ytterligere usikkerhet.

<sup>26</sup> Enkelte har tatt kontakt underveis i spørreundersøkelsen og oppgitt at det ikke finnes et tilstrekkelig datagrunnlag til å besvare spørsmålene eksakt, men at svarene er å forstå som estimater.

<sup>27</sup> Kilde: Nasjonalregnskapet 2018

skal kommuneforvaltningen investere nær 120 milliarder 2018-kroner i EVU fram mot 2040.

Figur 5.9: Framskrevet ressursbruk til EVU fordelt på direkte kostnader til kurs og opplæring og lønnet fravær (mill. 2018-kroner).



Kilde: SØA

Denne framskrivingen av ressursbruk til EVU er naturligvis beheftet med stor usikkerhet. I tillegg til usikkerheten knyttet til den demografiske utviklingen og framskrivingen av antall sysselsatte i kommunesektoren, tilkommer usikkerheten rundt anslaget for ressursbruk til EVU per ansatt. Mens regnskapsførte utgifter til kurs og opplæring per ansatt har vært forholdsvis stabilt de siste ti årene, jf. Figur 5.7, har vi ikke tilsvarende oversikt over utviklingen i fraværskostnader som følge av deltakelse i EVU.

Flere steder i rapporten har vi argumentert for at den teknologiske utviklingen bidrar til økt behov for livslang læring, som følge av at opparbeidet kompetanse utdateres hurtigere. Dette kan tale for at ressursbruken til EVU bør øke fra dagens nivåer. Samtidig er vi nå inne i en periode med betydelig oppgradering av kompetansenivået blant lærere i

grunnskolen og videregående opplæring. Dette kan ha bidratt til at dagens fraværskostnader allerede er på et høyt historisk nivå, og at disse kostnadene vil avta noe når skolene har oppfylt kompetansekravene.

Videre vil det være en viktig forskjell mellom behovet for EVU og den faktiske ressursbruken. I de fleste kommuner er det økonomiske handlingsrommet svært begrenset. I en periode med tiltakende utfordringer knyttet til en aldrende befolkning, som både gir økt behov for medarbeidere innen helse- og omsorgstjenester og samtidig en lavere andel yrkesaktive som skal være med å finansiere kommunesektoren over skatteseddelen, vil dette handlingsrommet trolig strammes ytterligere inn.

Et alternativ til den metoden som er benyttet her kunne vært en scenariobasert tilnærming, hvor man drøfter hvordan ulike realiseringer av viktige drivkrefter påvirker ressursbruken til EVU. En slik tilnærming vil imidlertid ikke gi et mer *realistisk* anslag for ressursbruken.

Ressursbruken til EVU vil avhenge av hvilke finansieringsmodeller som benyttes. Utvidet bruk av trepartssamarbeidet for lærere innenfor andre tjenestoområder eller øvrige statlige tilskuddsordninger med «friske midler» vil kunne redusere den interne finansieringen av EVU i kommunesektoren. Økt bruk av utdanningsstillinger vil derimot trolig gi økte kostnader, men potensielt med en rekrutteringsgevinst ved at kommunene blir i bedre stand til å tiltrekke seg attraktive medarbeidere.

## 6 Referanser

- Bakkeli, V., Jensen, R., & Moland, L. (2013). *Kompetanse i kommunene*. Oslo: Fafo.
- Cedefop. (2014). *Financing adult learning Database*. Luxembourg: European Centre for the Development of Vocational Training.
- Dostie, B. (2015). Do Train-or-Pay Schemes Really Increase Training Levels? *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, ss. 54(2), 240-255.
- EVU-utvalget . (2018). *Kunnskapsgrunnlaget - Etter- og videreutdanning i Norge*. Oslo: Kompetanse Norge.
- EVU-utvalget. (2018). *Kunnskapsgrunnlaget - Etter- og videreutdanning i Norge*. Oslo: Kompetanse Norge.
- Forskningsrådet. (2018, 9. juli). Hentet 29. april, 2019 fra Forskning.no: <https://forskning.no/norges-forskningsrad-om-forskning/her-er-de-forste-doktorgradene-fra-offentlig-sektor-ordningen/1207608>
- KS. (2017). *Kommunesektorens arbeidsgivermonitor 2017*. KS.
- Leuven, E., & Oosterbeek, H. (2004). Evaluating the effect of tax deductions on training. *Journal of Labor Economics*, ss. 461-488.
- Nesje, K., Aamodt, P. O., Monkerud, L. C., Helgesen, M. K., Lippestad, J. W., & Grut, L. (2018). *Evaluering av Kompetanseløft 2020. Første delrapport 2018*. SINTEF Rapport.
- NOU. (2019: 2). *Fremtidige kompetansebehov II - Utfordringer for kompetansepolitikken*.
- OECD. (2018). *Automation, skills use and training*. OECD Social, employment and migration working papers nr. 202.
- OECD. (2019). *Getting Skills Right: Future-Ready Adult Learning Systems*. Paris: OECD Publishing.
- Seip, Å. A. (2018). *Etter- og videreutdanning i tariffavtalene i offentlig sektor*. Fafo.
- SØA. (2018). *Kartlegging av kompetansestrategier i norsk næringsliv*. Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse.
- SØA. (2018a). *Insentiver for investering i humankapital*. Oslo: Samfunnsøkonomisk Analyse AS.
- SØA. (2018b). *Scenarioanalyse av framtidens tilbud av og etterspørsel etter kompetanse*. Oslo: Samfunnsøkonomisk Analyse AS.
- Tømte, C., Olsen, D. S., Waagene, E., Solberg, E., Børing, P., Borlaug, & B, S. (2015). *Kartlegging av etter- og videreutdanningstilbud i Norge*. NIFU.
- Utdanningsdirektoratet. (2018). *Bemanningsnorm og skjerpet pedagognorm - hvordan ligger barnehagene an?* Statistikknotat 4/2018. Tilgjengelig på: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finnforskning/tema/statistikknotat-bemanningsnorm-barnehage/>.
- Utdanningsdirektoratet. (2019). *Bemanningsnorm i barnehager. Tilskuddsordning*. Tilgjengelig på: <https://www.udir.no/om-udir/tilskudd-og-prosjektmidler/midler-kommuner/bemanningsnorm-i-barnehager/>.



## Appendiks A - Spørreundersøkelse

Vi har sendt en spørreundersøkelse til alle sektorledere (kommunal-/fylkeskommunalsjefer) i kommuner og fylkeskommuner, med utgangspunkt i adresseliste tilsendt fra Kommuneforlaget via KS. Undersøkelsen ble lansert 21. mars 2019 kl. 19:25 og avsluttet 2. april 2019 kl. 08:22. Underveis ble det sendt tre påminnelser til ubesvarte henvendelser.

Undersøkelsen ble sendt til totalt 3 079 mottakere. Av disse har 1 684 ikke besvart undersøkelsen, hvorav 156 e-postadresser ble returnert som ugyldige. I tillegg fikk vi tilbakemeldinger fra svært mange om at de ikke lenger jobbet i kommunen eller i en stilling som var relevant for undersøkelsen. Ubesvarte undersøkelser må derfor ses i sammenheng med at adresselisten ikke var filtrert i forkant av undersøkelsen.

Totalt har vi mottatt 393 komplette besvarelser på undersøkelsen pluss 440 ufullstendige besvarelser. Ufullstendige besvarelser omfatter alt fra besvarelser hvor kun første spørsmål er besvart, til besvarelser hvor alle utenom de siste spørsmålene er besvart. Det innebærer at antall besvarelser vil variere mellom spørsmålene. Vi har valgt å se bort fra svært mangelfulle besvarelser, og sitter da igjen med totalt 591 besvarelser som inkluderes i resultatene. 562 personer ga tilbakemelding om at de ikke ønsket å delta i undersøkelsen.

### A1: Representasjon

---

De 591 besvarelsene vi har valgt å inkludere i resultatene omfatter

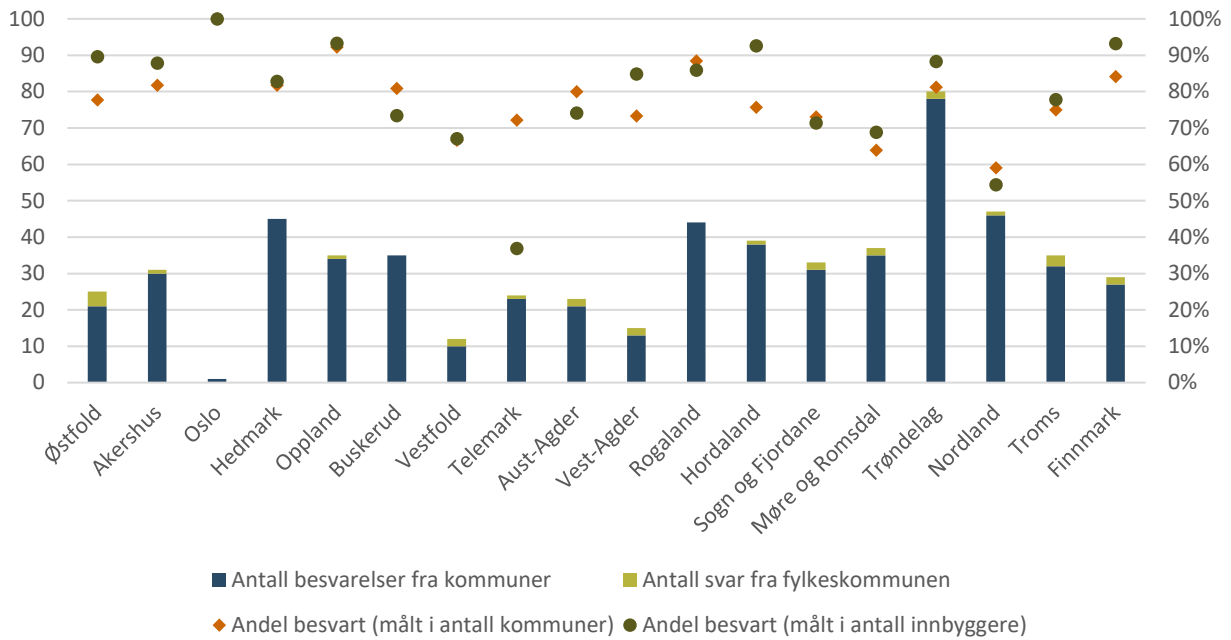
- 564 besvarelser fra kommuner
- 26 besvarelser fra fylkeskommuner
- 1 besvarelse fra Longyearbyen

I figuren nedenfor har vi illustrert hvordan besvarelsen fordeler seg på ulike fylker, samt antall hvor stor andel av henholdsvis kommunene og antall innbyggere i fylket som er representert i undersøkelsen.

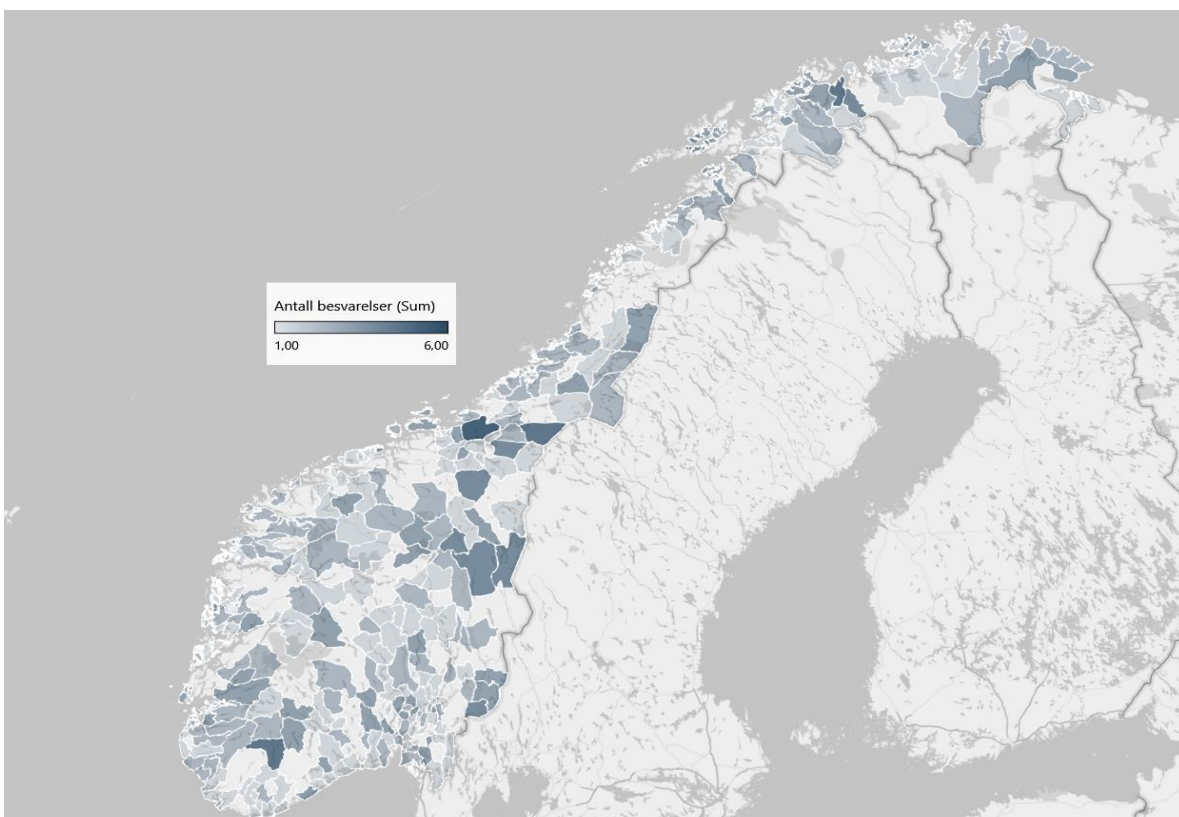
Av 422 kommuner har 323, tilsvarende 77 prosent, besvart undersøkelsen. Det betyr at vi i gjennomsnitt har mottatt 1,7 besvarelser per kommune. I den grad besvarelsene er overlappende (eksempelvis to besvarelser med sektorovergripende ansvar eller to besvarelser innen grunnskolesektoren), er dette korrigert for i resultatene. Én kommune kan imidlertid inngå med flere besvarelser dersom respondentene besvarer spørsmål for ulike deler av kommunen (eksempelvis én kommunalsjef for helse og én for oppvekst og utdanning). Målt i forhold til antall innbyggere i kommunene har 83 prosent besvart undersøkelsen.

Videre har vi mottatt svar fra 14 av 18 fylkeskommuner, og blant fylkeskommunene som har besvart undersøkelsen har vi mottatt 26 besvarelser.

**Besvarelser per fylke:** Antall besvarelser per fylke (venstre akse) og andel besvarelser (målt i forhold til antall kommuner og antall innbyggere i fylkeskommunen, høyre akse)



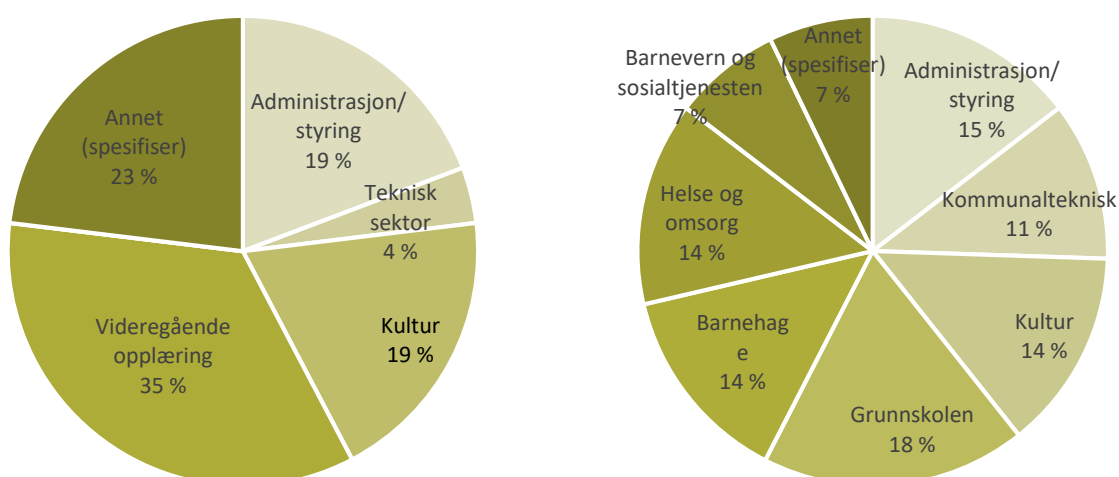
**Geografisk spredning:** Kartillustrasjon av besvarelser (fra 1 til 6 besvarelser per kommune)



59 prosent av besvarelsene kommer fra kommunalsjefer eller andre ansatte som svarer på vegne av én eller flere sektorer i kommunen. 38 prosent kommer fra rådmenn eller andre ansatte som svarer på vegne av hele kommunen. 3 prosent kommer fra fylkeskommunalsjefer eller andre ansatte som svarer på vegne av én eller flere sektorer i fylkeskommunen, mens 1 prosent kommer fra fylkesrådmenn eller andre ansatte som svarer på vegne av hele fylkeskommunen.

I figuren under har vi vist hvordan besvarelsene fordeler seg på ulike sektorer i henholdsvis fylkeskommunen (til venstre) og kommunen (til høyre). Merk at besvarelser fra ansatte med sektorovergripende ansvar kommer i tillegg, og at flere respondenter med sektoransvar (f.eks. kommunalsjefer) har oppgitt å ha ansvar for flere enn én sektor. Blant kommunene er besvarelsene overraskende godt fordelt på ulike sektorer, mens det for fylkeskommunen særlig er en underrepresentasjon av teknisk sektor og tannhelse (vi har ikke fått noen besvarelser fra sektoransvarlige med ansvar for tannhelse).

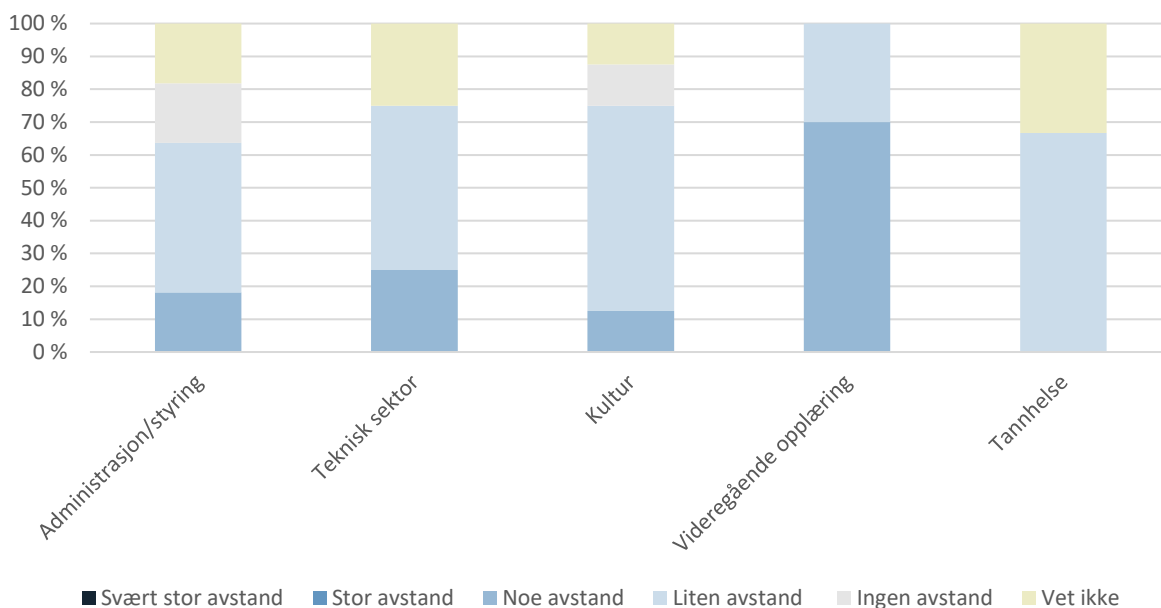
**Sektorrepresentasjon:** Fordeling av besvarelser på hvilke sektorer respondentene har svart på vegne av



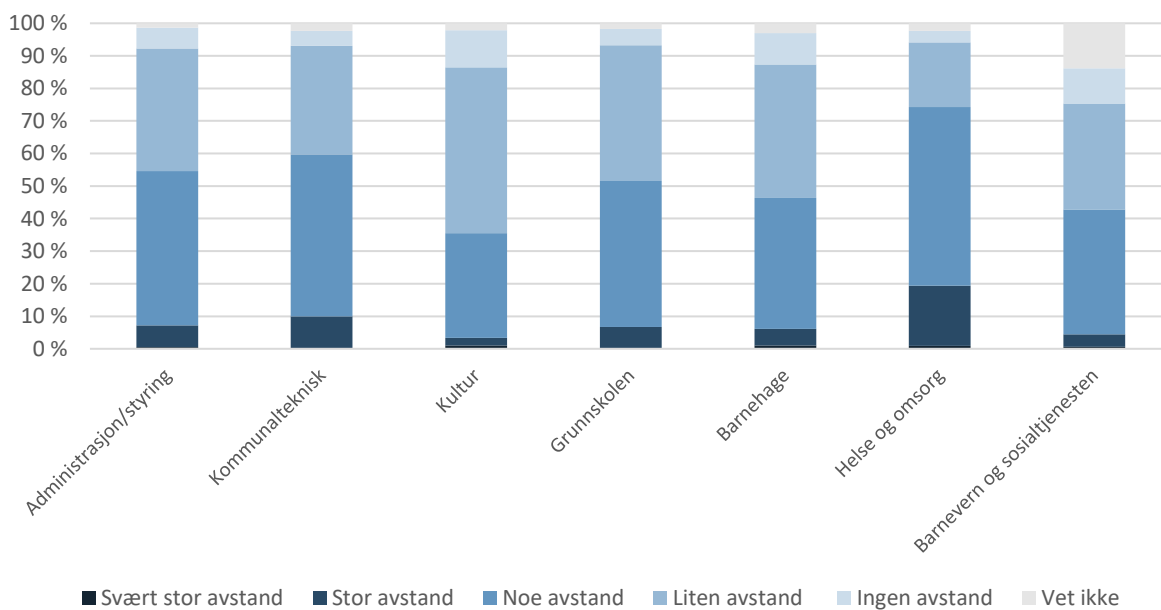
Alt i alt er vi godt fornøyd med deltakelsen i undersøkelsen, og mener innkomne svar representerer landets kommuner på en god måte. Når det gjelder fylkeskommunene bør resultater tolkes med varsomhet, spesielt på spørsmål om den enkelte sektor i fylkeskommunen – og da særlig de sektorene som er dårligst representert.

## A2: Resultater

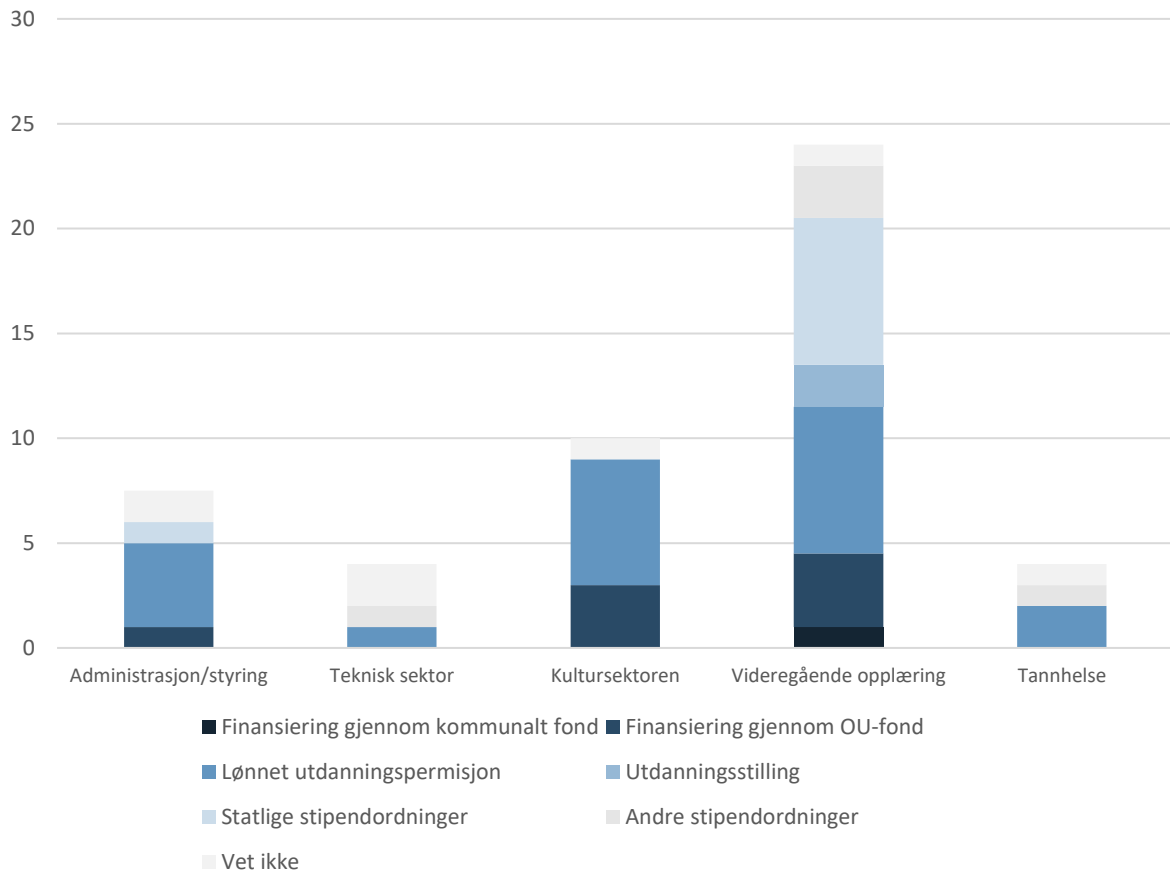
**Spørsmål 5:** Hvordan vil du beskrive avstanden mellom kompetansebehovet og dagens kompetansenivå blant de ansatte i sektoren(e) du svarer på vegne av? *Fylkeskommuner.* (N = 24)



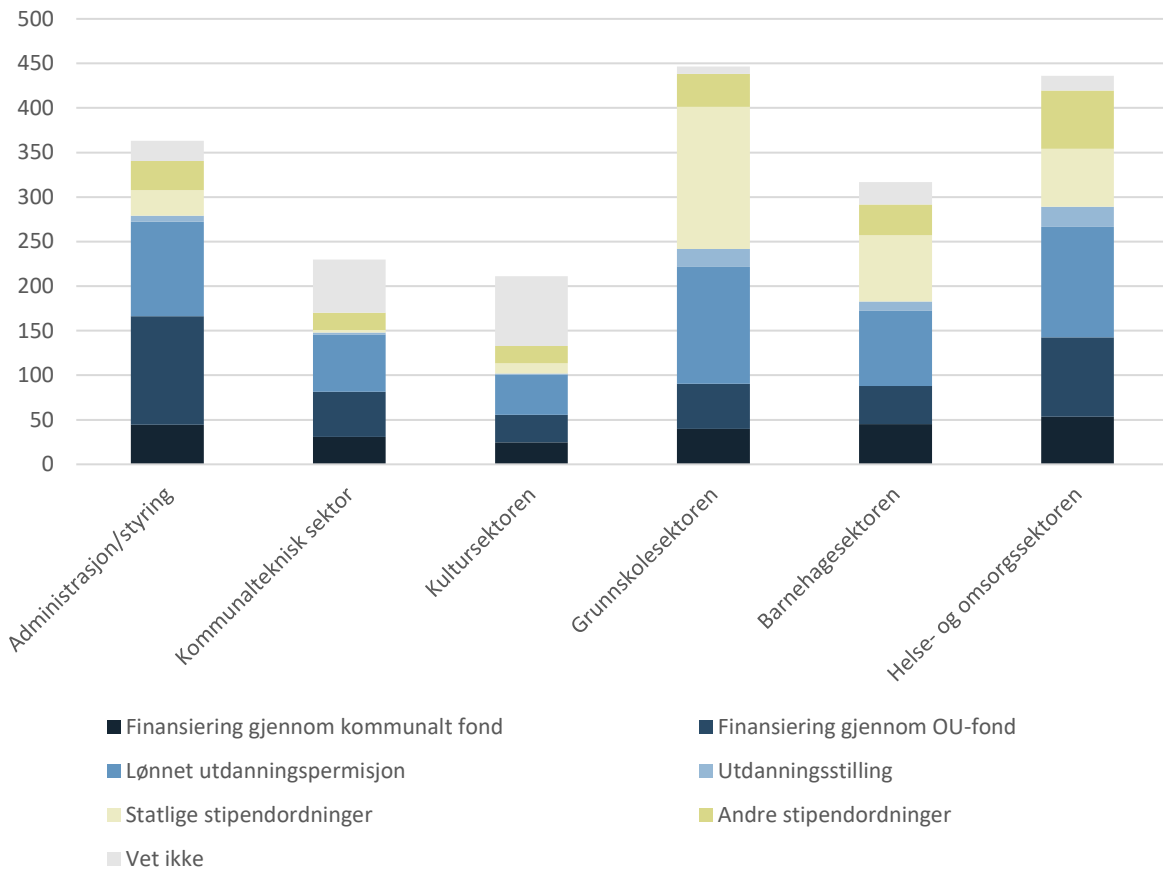
**Spørsmål 6:** Hvordan vil du beskrive avstanden mellom kompetansebehovet og dagens kompetansenivå blant de ansatte i sektoren(e) du svarer på vegne av? *Kommuner.* (N = 565)



**Spørsmål 7-11:** Hvilke ordninger for finansiering av EVU kjenner du til at har vært tatt i bruk innenfor ulike sektorer? Fylkeskommuner. (N = 5 – 13)

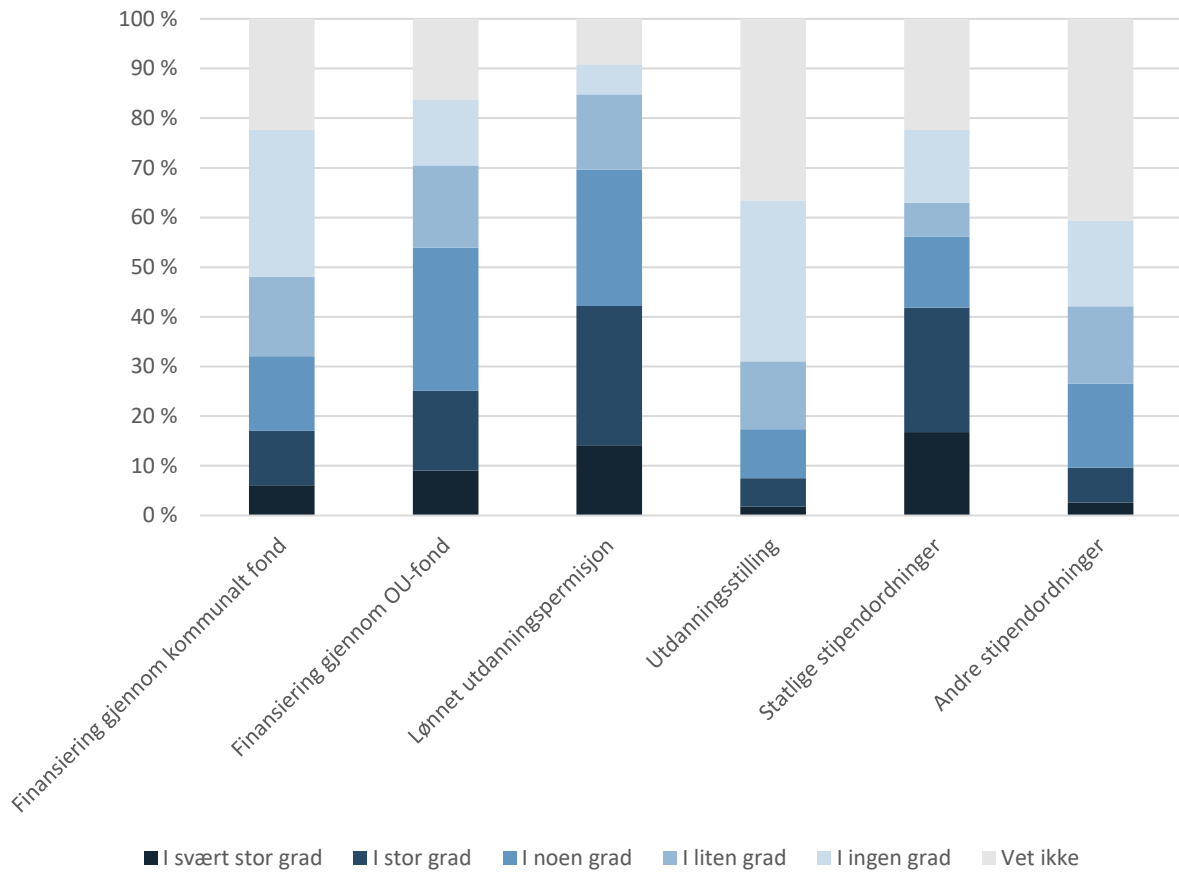


**Spørsmål 12-18:** Hvilke ordninger for finansiering av EVU kjenner du til at har vært tatt i bruk innenfor ulike sektorer? *Kommuner.* (N = 240 – 287)

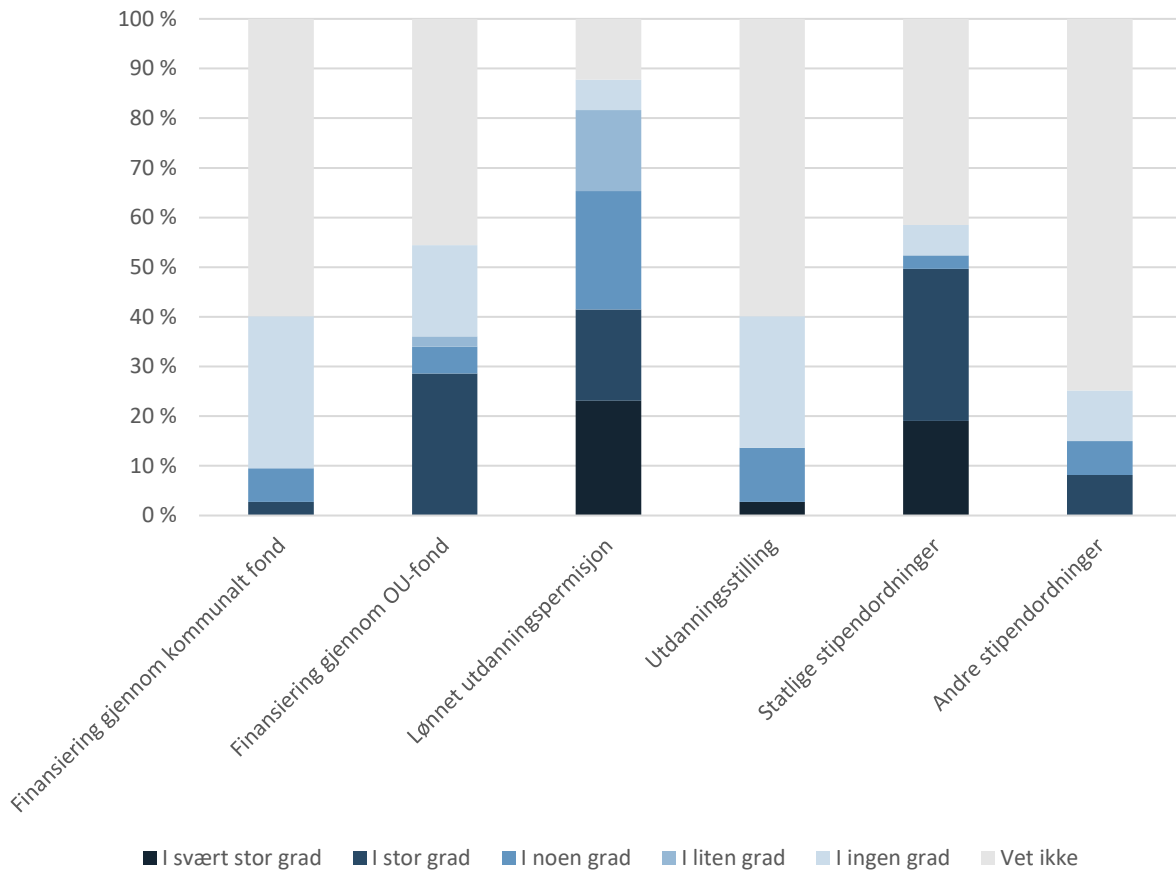




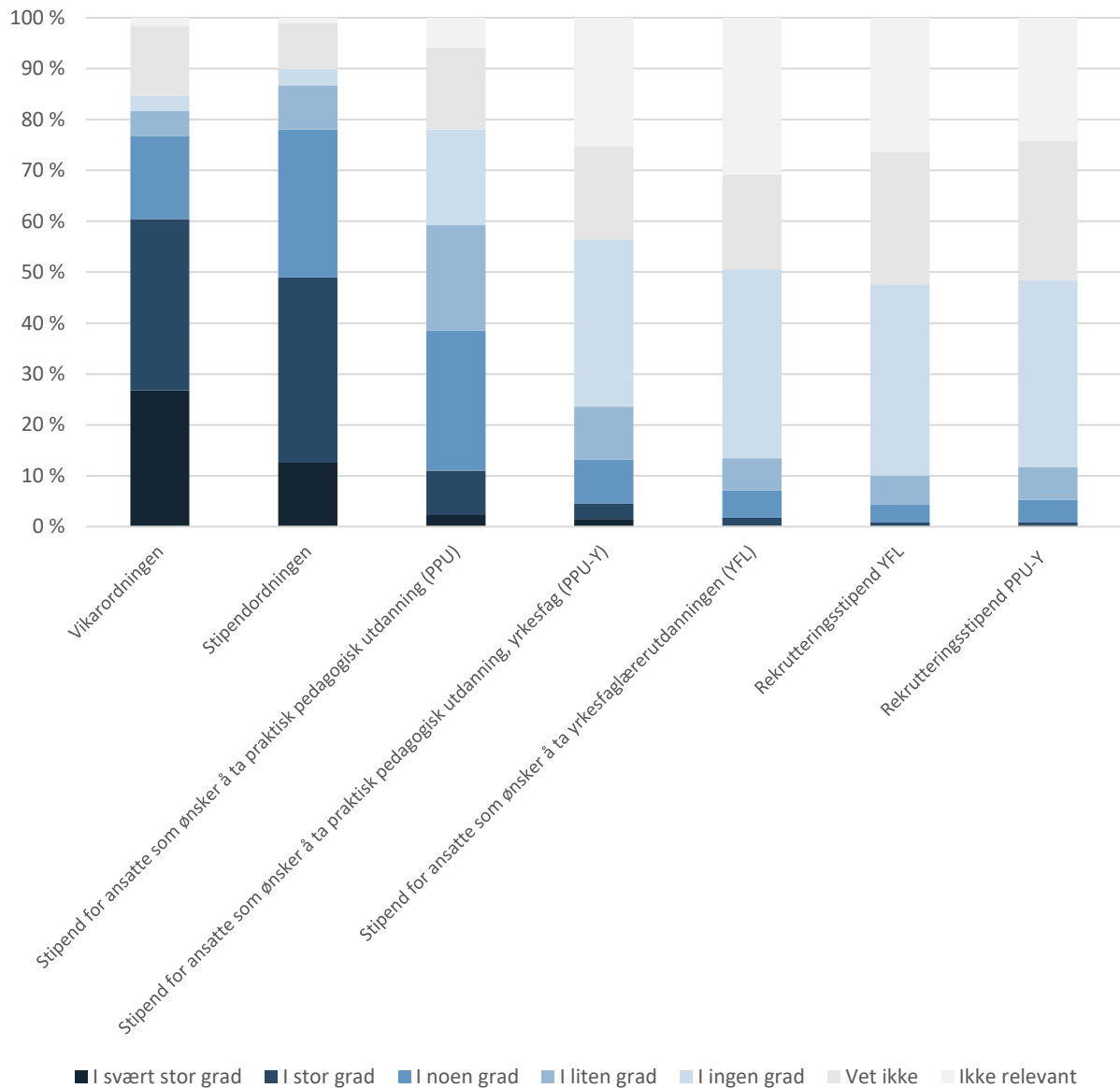
**Spørsmål 19:** I hvilken grad opplever du at følgende ordninger bidrar til kompetanseinvesteringer i din kommune, som ellers ikke ville blitt gjennomført? (N = 519)



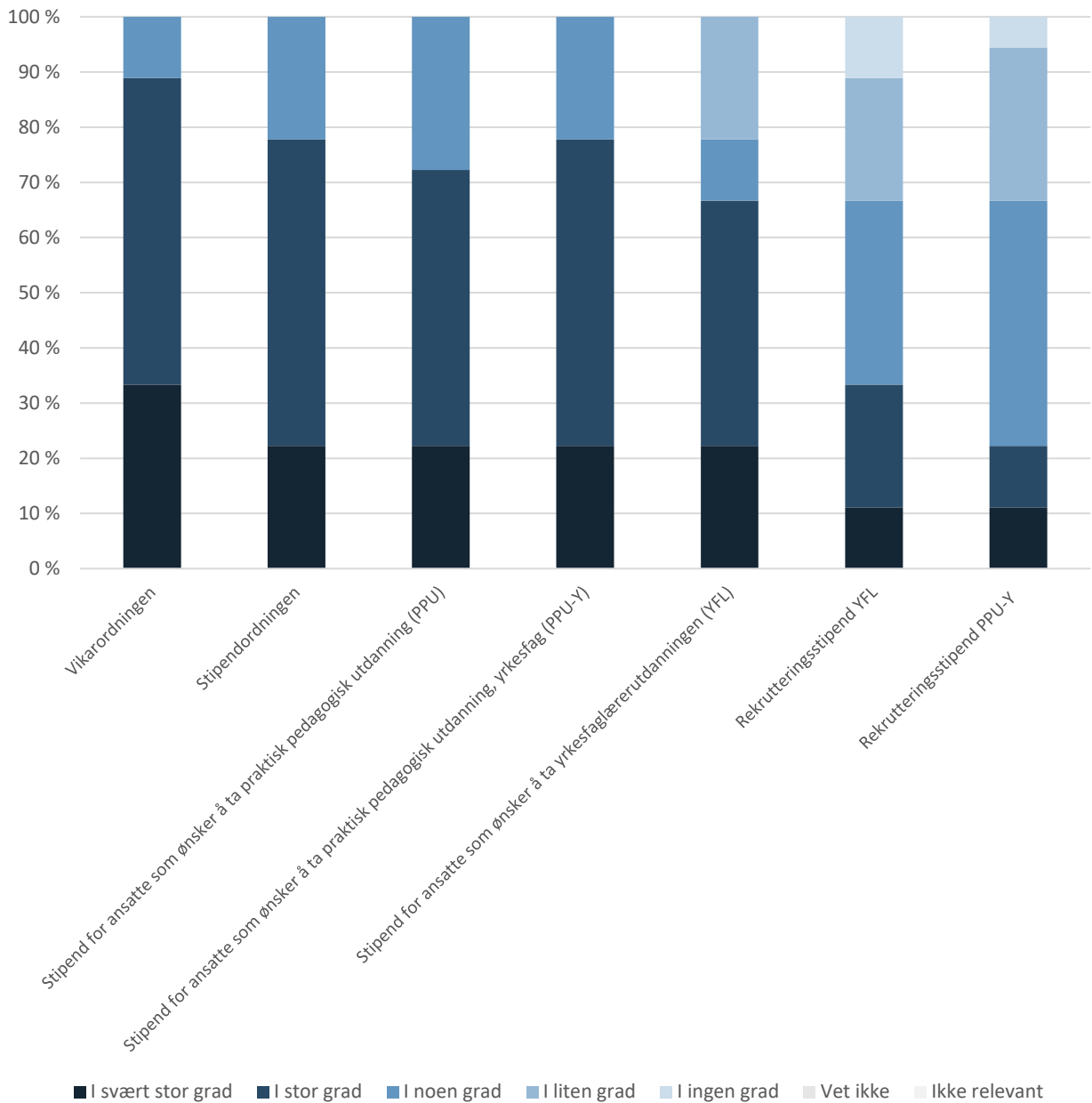
**Spørsmål 20:** I hvilken grad opplever du at følgende ordninger bidrar til kompetanseinvesteringer i din fylkeskommune, som ellers ikke ville blitt gjennomført? (N = 25)



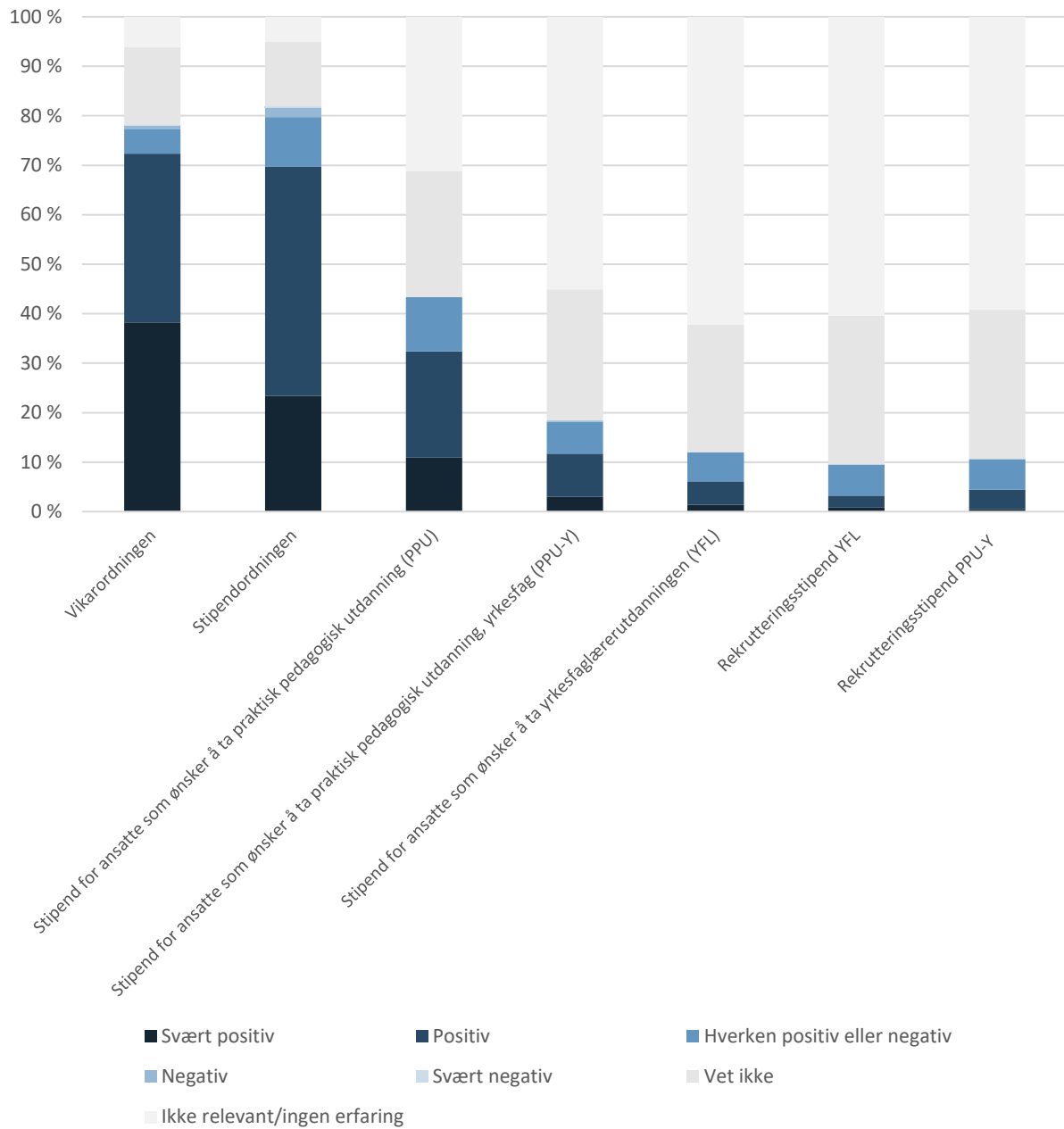
**Spørsmål 21a:** I hvilken grad har din kommune benyttet seg av tilskuddsordninger i skolesektoren? (N=189)



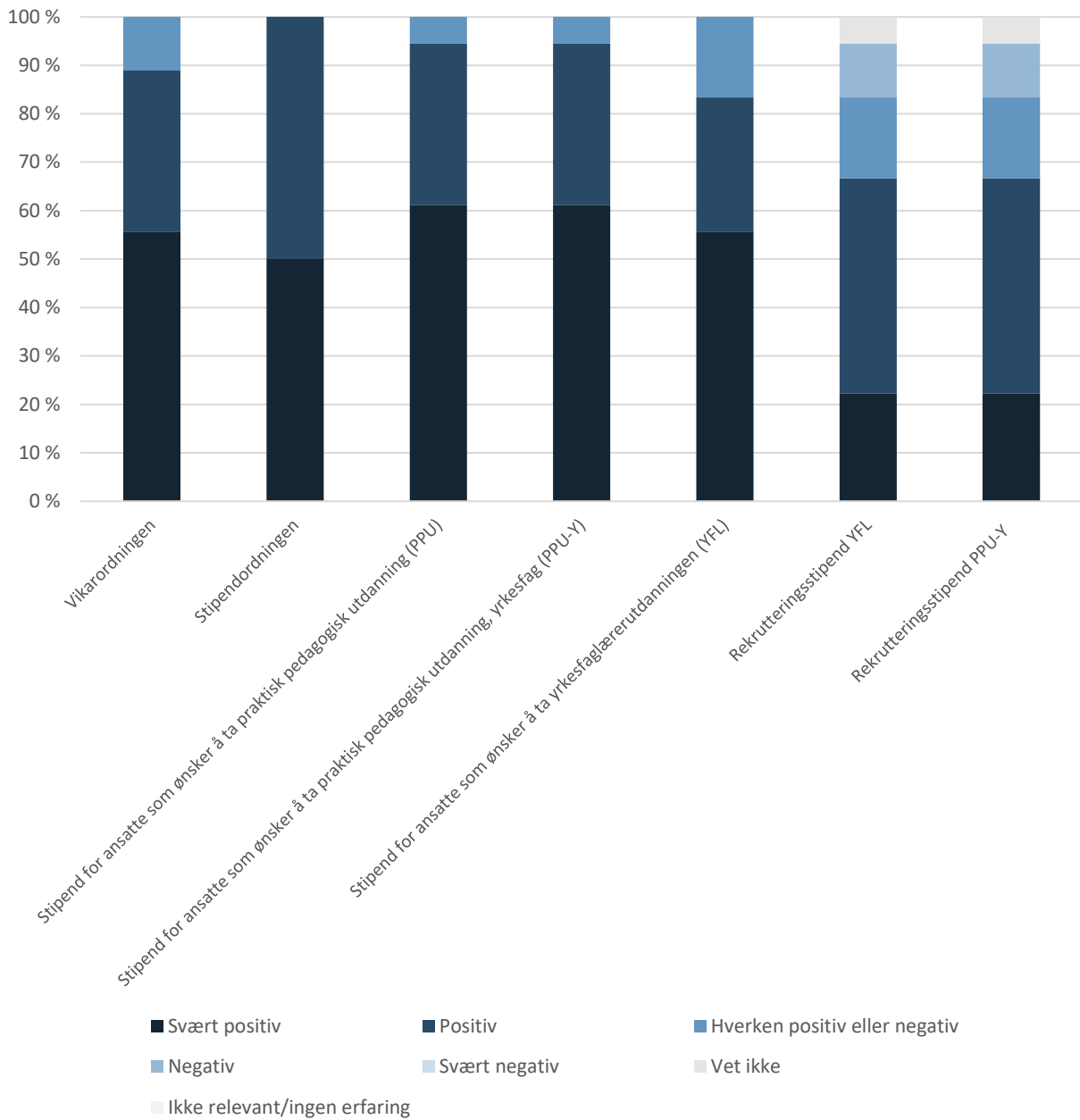
**Spørsmål 21b:** I hvilken grad har din fylkeskommune benyttet seg av tilskuddsordninger i skolesektoren?  
(N=9)



**Spørsmål 22a:** Hvordan er din kommunes overordnede erfaring med bruk av tilskuddsordninger i skolesektoren? (N = 187)

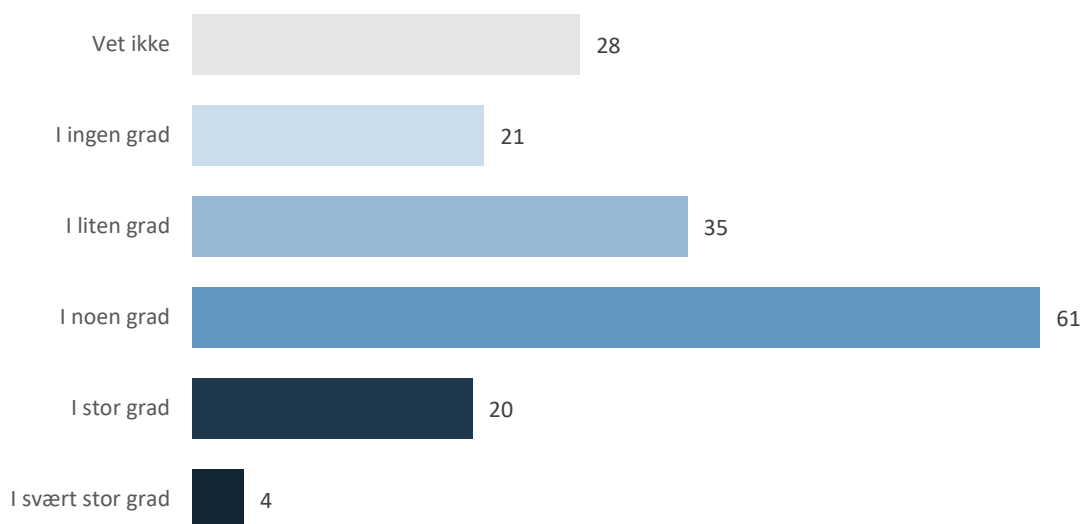


**Spørsmål 22b:** Hvordan er din fylkeskommunes overordnede erfaring med bruk av tilskuddsordninger i skolesektoren? (N = 9)

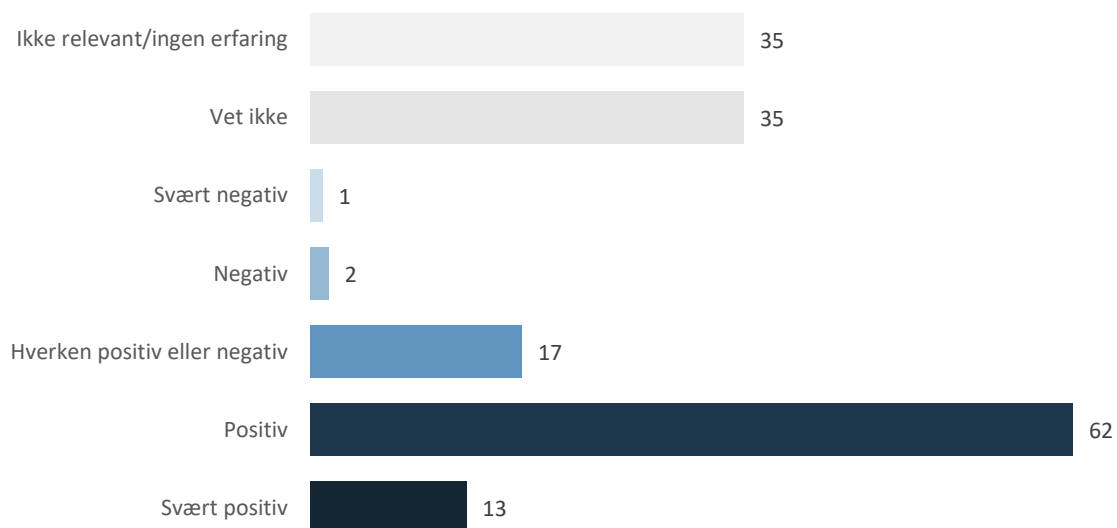




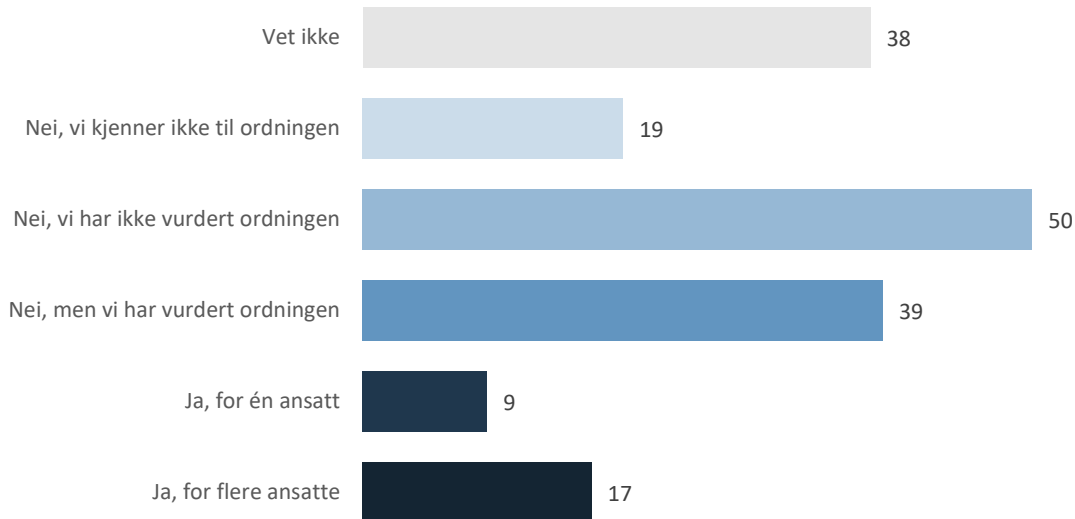
**Spørsmål 23:** I hvilken grad har din kommune benyttet seg av tilretteleggingsmidler fra Udir for videreutdanning av ansatte i barnehager? (N = 168)



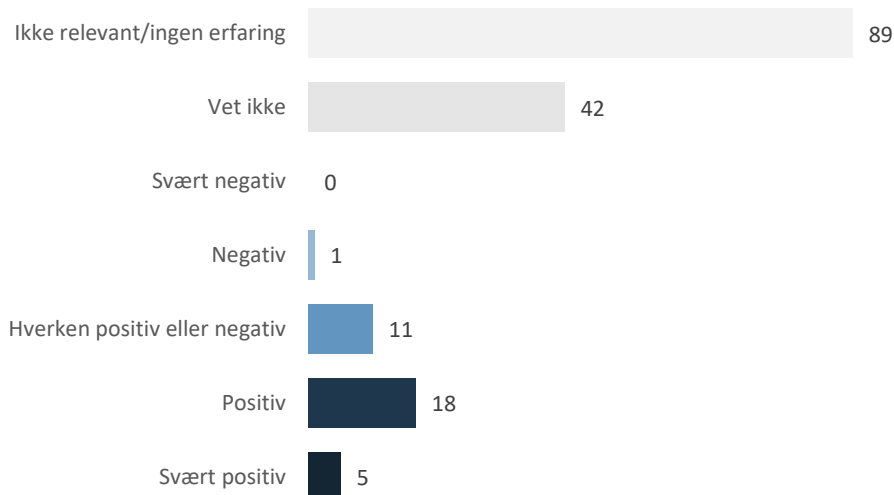
**Spørsmål 24:** Hvordan er den overordnede erfaringen med bruk av tilretteleggingsmidler fra Udir for videreutdanning av ansatte i barnehager? (N = 165)



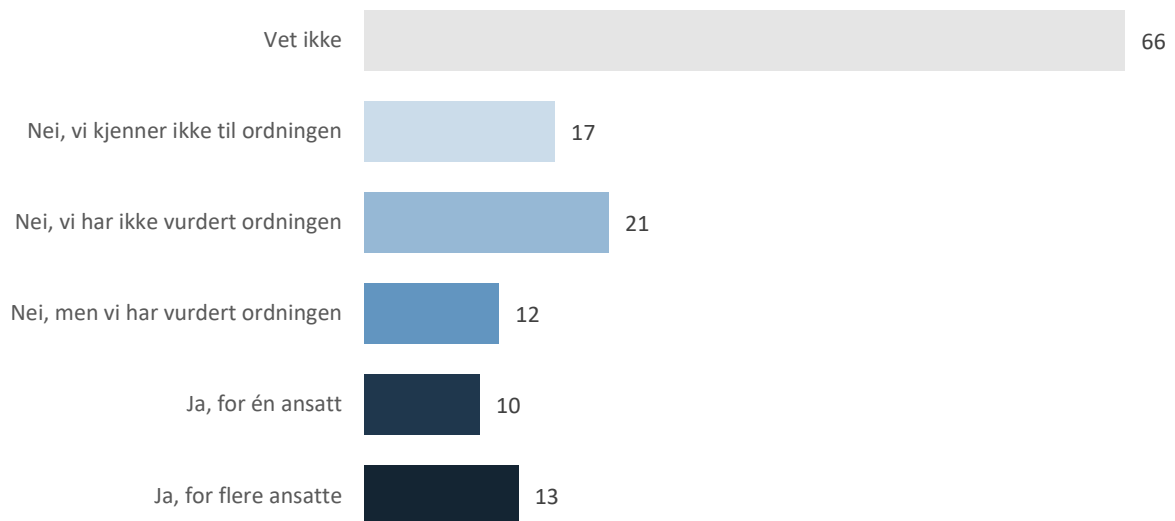
**Spørsmål 25:** Har Helsedirektoratets tilskuddsordning for masterutdanning i avansert klinisk sykepleie vært benyttet i din kommune? (N = 172)



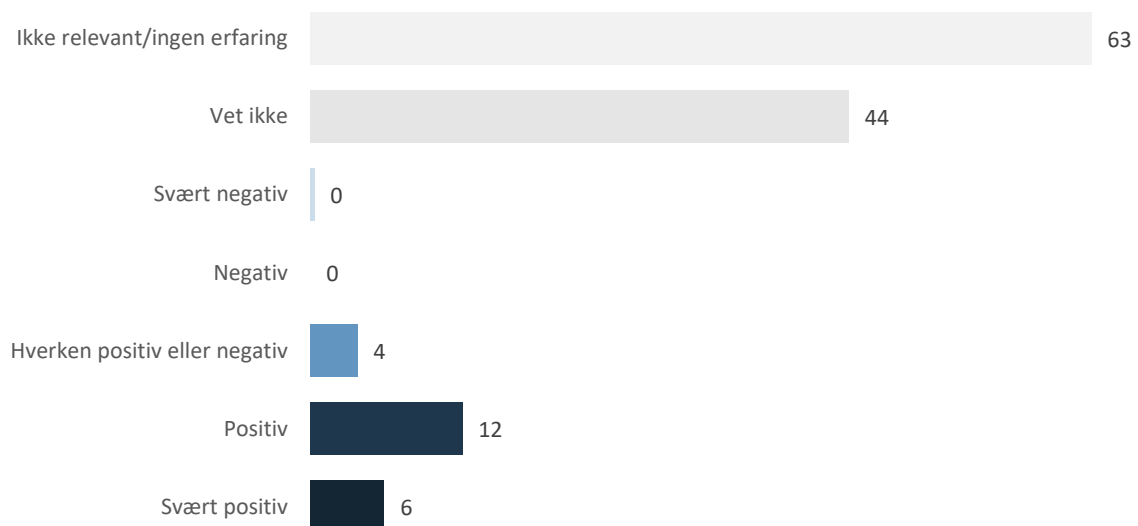
**Spørsmål 26:** Hvordan er den overordnede erfaringen med tilskuddsordningen for masterutdanning i avansert klinisk sykepleie? (N = 165)



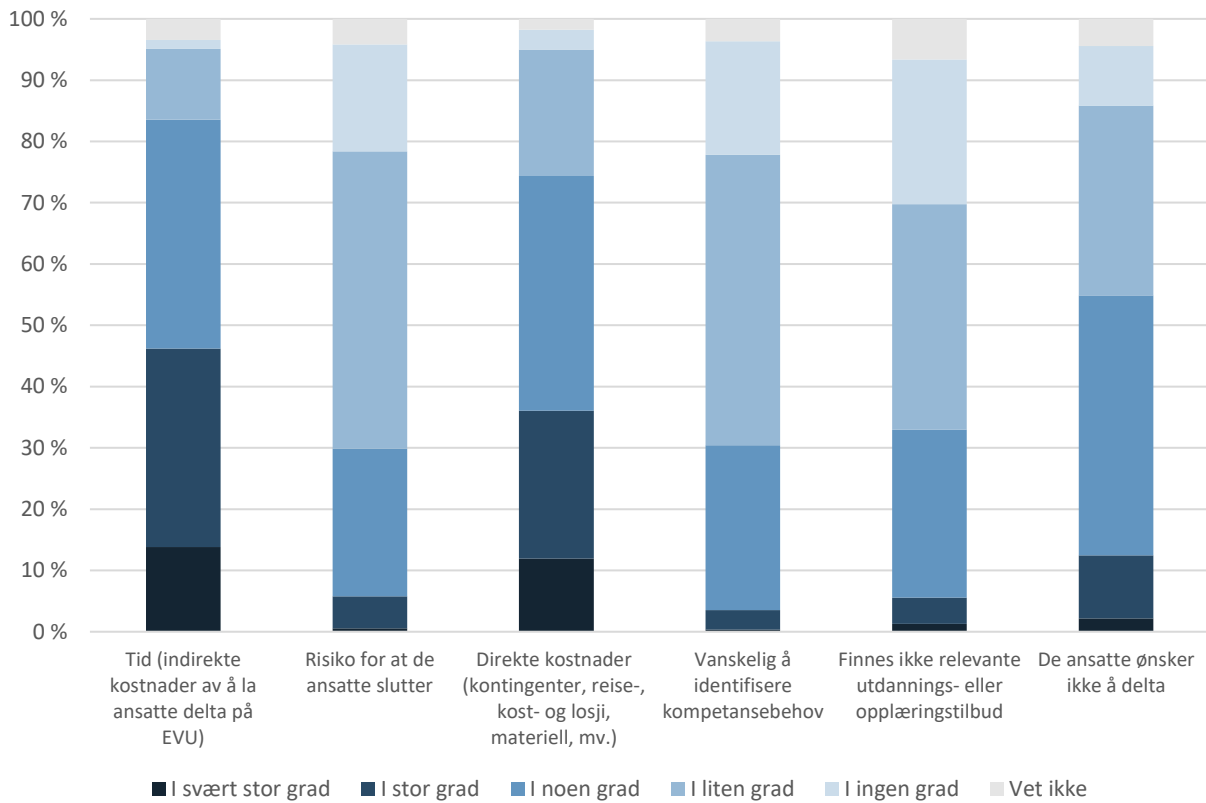
**Spørsmål 27:** Har Bufdir sin tilskuddsordning for barnevernfaglig videreutdanning vært benyttet i din kommune? (N = 139)



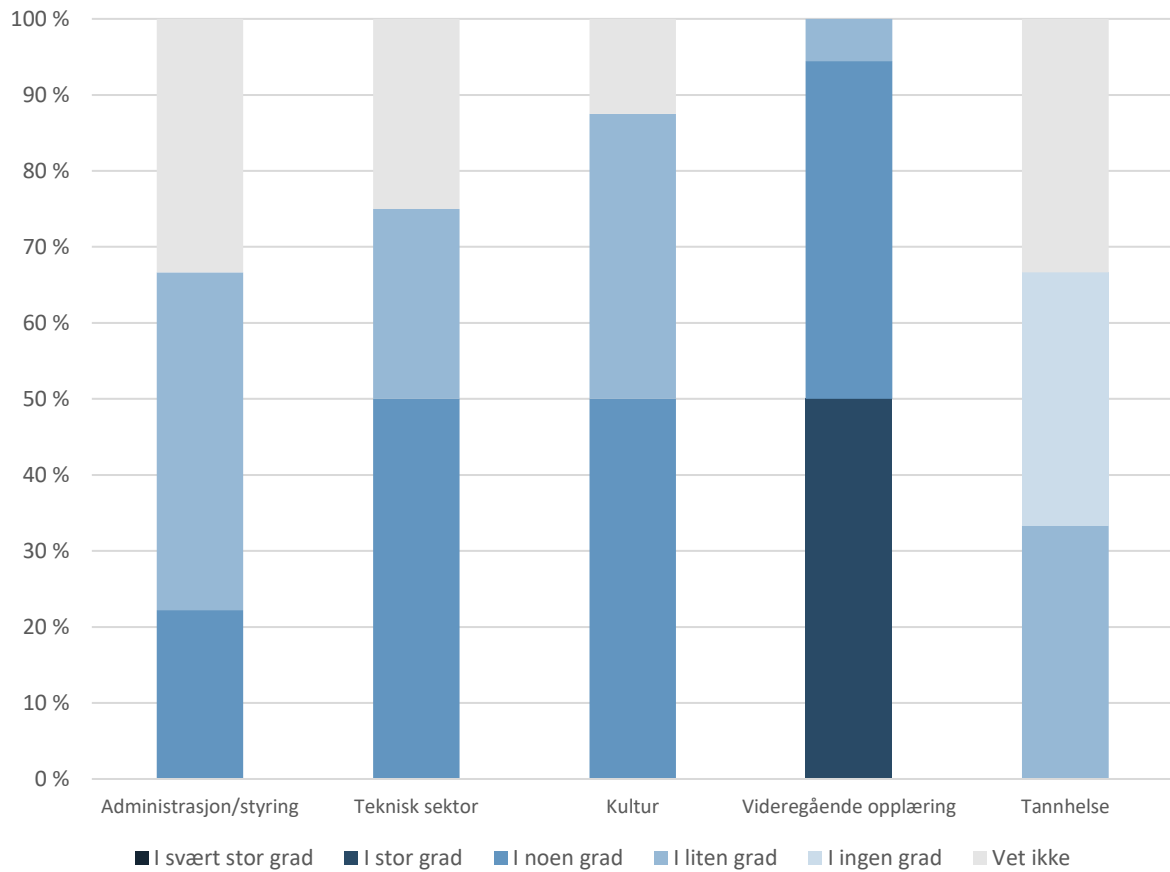
**Spørsmål 28:** Hvordan er den overordnede erfaringen med Bufdir sin tilskuddsordning for barnevernfaglig videreutdanning? (N = 130)



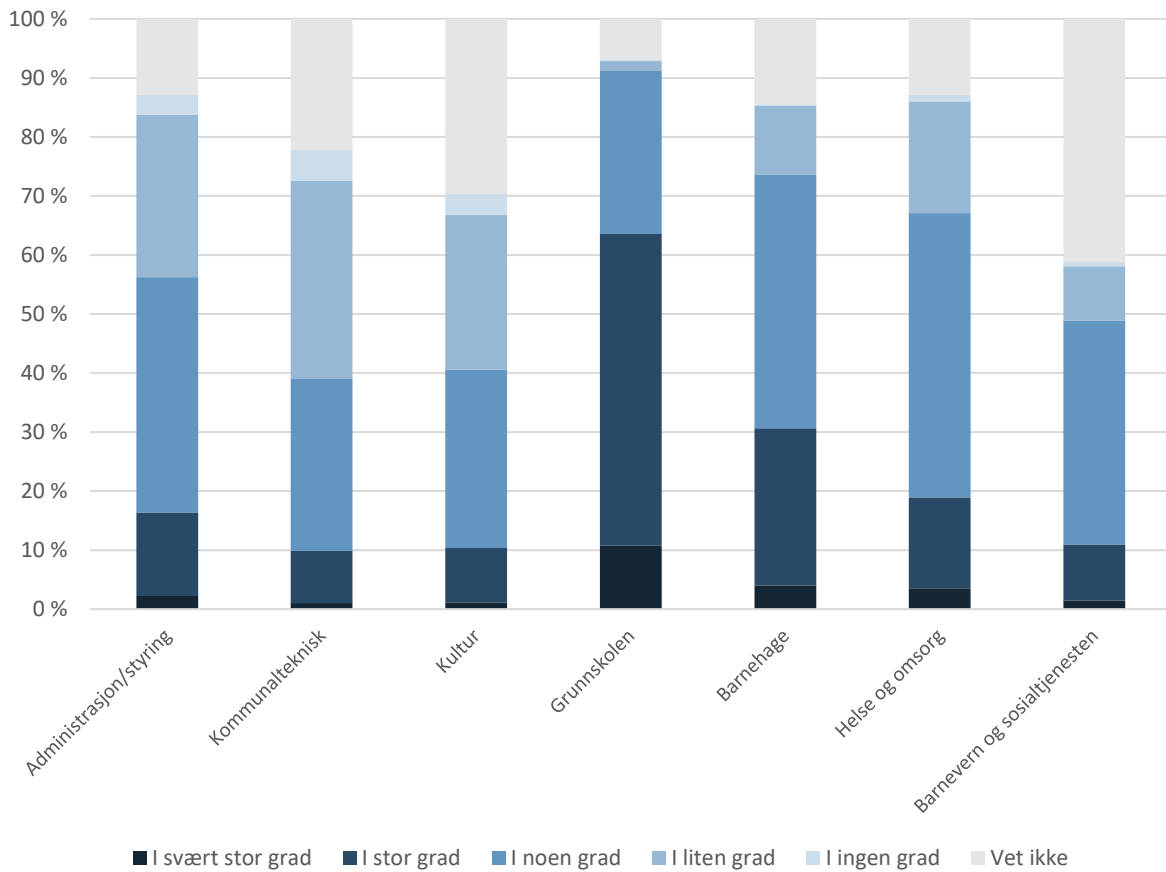
**Spørsmål 29:** I hvilken grad opplever du at følgende forhold er barrierer for investeringer i etter- og videre-utdanning? (N = 276)



**Spørsmål 30:** I hvilken grad er dagens insentivordninger tilstrekkelige for å dekke behovet for etter- og videreutdanning i den eller de sektorene du svarer på vegne av? *Fylkeskommuner.* (N = 19)

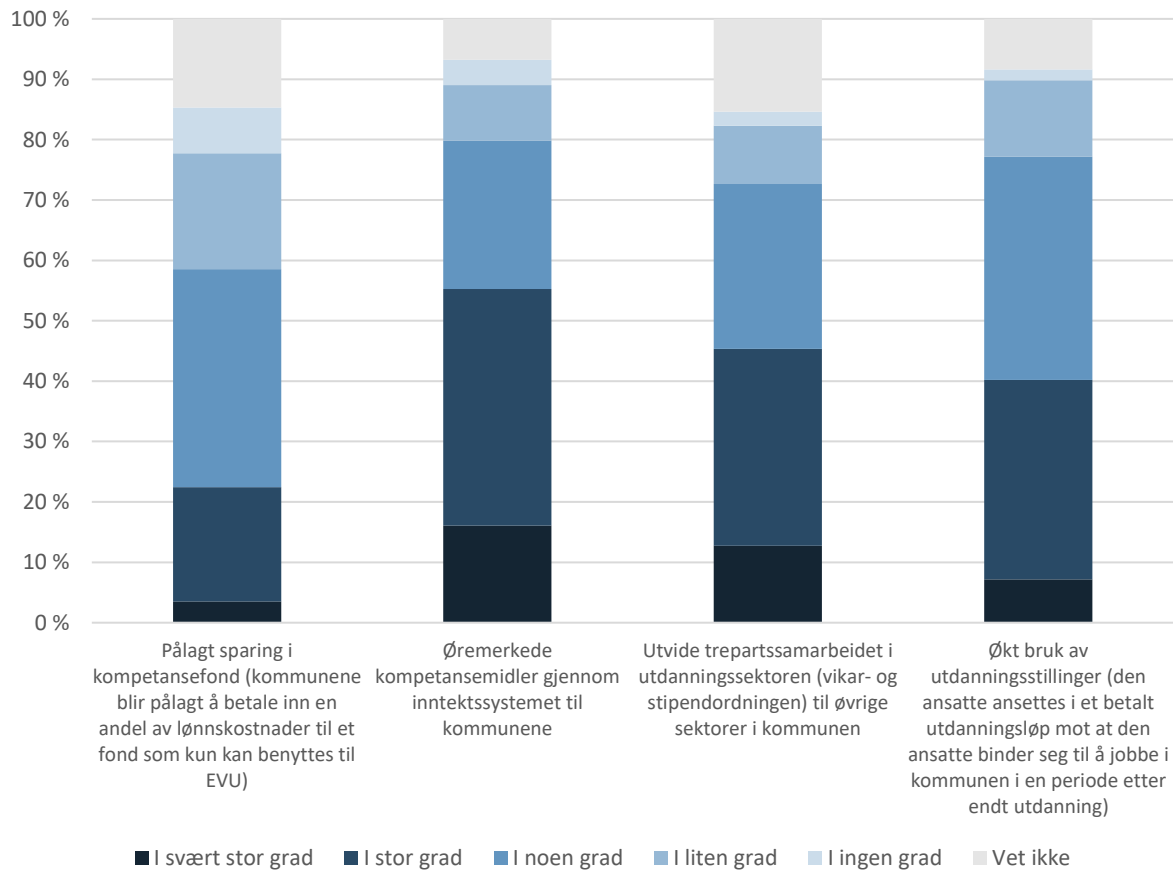


**Spørsmål 31:** I hvilken grad er dagens insentivordninger tilstrekkelige for å dekke behovet for etter- og videreutdanning i den eller de sektorene du svarer på vegne av? *Kommuner.* (N = 137-180)





**Spørsmål 32** I hvilken grad kan følgende mulige nye ordninger bidra til økte investeringer i kompetanse, utover hva dagens ordninger bidrar med? (N = 271)



## A2.1: Merknader og kommentarer

Til flere av spørsmålene var det anledning til å gi kommentarer og merknader til spørsmålene. Tabellene under viser særlige relevante merknader som vi mener det er naturlig å rapportere som en del av resultatene.

Hvilke ordninger for finansiering av EVU kjenner du til at har vært tatt i bruk i sektor for administrasjon/styring?	
<b>Kommune</b>	Vi har ikke kommunalt fond, men avsatt årlig beløp til etter- og videreutdanning i budsjettet.
<b>Kommune</b>	OU midler gjennom KS.
<b>Kommune</b>	Offentlig PHD.
<b>Kommune</b>	Ingen finansieringsordning for denne gruppa. Det kan vere eigenfinansiert av den tilsette sjølv.
<b>Kommune</b>	I noen stillinger f.eks. økonomi blir det stilt krav om å ta utdanning ved tilsetning. Noen ansatte får dekket noen kostnader av arbeidsgiver f. eks. delta på opplæringsdager og bøker eller helt delvis dekning av studieavgift. Det er ikke avsatt penger på budsjettet, så dette må tas av ramme. Det legges opp til egeninnsats på fritid.
<b>Kommune</b>	Finansiert over løpende drift
<b>Kommune</b>	Dekning av utgifter over ordinært driftsbudsjett.

Hvilke ordninger for finansiering av EVU kjenner du til at har vært tatt i bruk i kommunalteknisk sektor?	
<b>Kommune</b>	Utdanningsstilling er brukt i ett tilfelle, for noen år siden.
<b>Kommune</b>	Ingen finansieringsordning for denne gruppa
<b>Kommune</b>	Har ikke vært noen på videreutdanning
<b>Kommune</b>	Har ikke vært gjennomført EVU innen sektoren på flere år. Det er ikke avdekket større kompetanseavvik enn det som dekkes med ordinære kurs
<b>Kommune</b>	Gjennom rekruttering har vi fått medarbeidere med slik kompetanse. Utover dette er kun snakk opp faglig påfyll i form av kurs.
<b>Kommune</b>	Finansiert over kommunalt driftsbudsjett

Hvilke ordninger for finansiering av EVU kjenner du til at har vært tatt i bruk i kultursektoren?	
<b>Kommune</b>	Utdanning finansiert gjennom fylkesbiblioteket.
<b>Kommune</b>	Noen ansatte får dekket noen kostnader av arbeidsgiver f. eks. delta på opplæringsdager og bøker eller helt delvis dekning av studieavgift. Det er ikke avsatt penger på budsjettet, så dette må tas av ramme. Det legges opp til egeninnsats på fritid.
<b>Kommune</b>	Kultursektoren er liten hos oss, og det blir derfor svært personavhengig. Kun korte kurs
<b>Kommune</b>	Kommunen har kompetansehevingstiltak i egen regi
<b>Kommune</b>	Ingen spesielle ordninger. Noen har fått permisjon fra jobben for å delta på forelesninger, og eventuelt dekket studiemateriell og andre utgifter.
<b>Kommune</b>	Ingen av ordningene har vært benyttet.
<b>Kommune</b>	Har ikke vært gjennomført EVU innen sektoren på flere år. Kulturkonsulenten vår har master.
<b>Kommune</b>	Har ikke hatt videreutdanning innen denne sektoren. Det er ikke satt av spesifikke ressurser til kultur.
<b>Kommune</b>	Har ikke hatt EVU i regi av kommunen etter at jeg kom inn i denne stillingen for fem år siden.
<b>Kommune</b>	Gjennom fylkeskommunen og fylkesmannen
<b>Kommune</b>	Folkehelsemidler
<b>Kommune</b>	Finansiering over ordinært driftsbudsjett
<b>Kommune</b>	Det er betalt for videreutdanning innen et fagfelt hvor sektoren trengte økt kompetanse
<b>Kommune</b>	Dekket utgifter til kurs
<b>Kommune</b>	Berre bruk av egne midlar til små kurs på kulturbudsjettet

Hvilke ordninger for finansiering av EVU kjenner du til at har vært tatt i bruk i grunnskolesektoren?	
<b>Kommune</b>	Videreutdanning er stort sett gjennomført ved at ansatte tar videreutdanning gjennom Udirs Kompetanse for kvalitet. De fleste har tatt utdanningen med vikarordningen, noen få unntak med stipend.
<b>Kommune</b>	Statlig tilskudd
<b>Kommune</b>	Statlig støtte gjennom ordningen Kompetanse for kvalitet er en av de viktigste i utdanningssektoren
<b>Kommune</b>	Kommunen har kompetansehevingstiltak i egen regi
<b>Kommune</b>	Finansiering over ordinært kommunebudsjett

Hvilke ordninger for finansiering av EVU kjenner du til at har vært tatt i bruk i barnehagesektoren?	
<b>Kommune</b>	Vi har ikke kommunalt fond, men avsatt årlig beløp til etter- og videreutdanning i budsjettet.
<b>Kommune</b>	Statlig tilskudd
<b>Kommune</b>	Statleg støtte til barnehagar som lar tilsette ta vidareutdanning (kr 60 000 per tilsett)
<b>Kommune</b>	Regionalt tilbud i samarbeid med høgskolesenter.
<b>Kommune</b>	Regional midler - kompetanse for framtidens barnehage - v/ Fylkesmannen
<b>Kommune</b>	OU midler gjennom KS.
<b>Kommune</b>	Kommunen har kompetansehevingstiltak i egen regi
<b>Kommune</b>	Finansiering over ordinært kommunebudsjett
<b>Kommune</b>	Eget budsjett/tilskudd via Fylkesmannen.

Hvilke ordninger for finansiering av EVU kjenner du til at har vært tatt i bruk i helse- og omsorgssektoren?	
<b>Kommune</b>	Økonomisk stønad under utdanning, men ikke lønnskompensasjon
<b>Kommune</b>	Via kommunalt driftsbudsjett og via støtte fra fond i legeföreningen.
<b>Kommune</b>	Vi har ikke kommunalt fond, men avsatt årlig beløp til etter- og videreutdanning i budsjettet.
<b>Kommune</b>	Tilskudd fra Helsedirektoratet og Fylkesmannen
<b>Kommune</b>	Tilskudd fra fylkesmannen
<b>Kommune</b>	Særlige statlige tilskuddsordninger - kompetanseløftet, kompetanseheving tjenester til funksjonshemmede mm
<b>Kommune</b>	Stipend tildelt av kommunen. Eget budsjett for kompetansmidler i kommunen øremerket helse/omsorg
<b>Kommune</b>	OU midler gjennom KS.
<b>Kommune</b>	Kommunalt kompetanse- og innovasjonstilskot frå fylkesmannen
<b>Kommune</b>	Finansiering over ordinært kommunebudsjett
<b>Kommune</b>	Faglig oppdatering i form av kortere kurs.

I hvilken grad opplever du at følgende ordninger bidrar til kompetanseinvesteringer i din kommune, som ellers ikke ville blitt gjennomført?	
<b>Kommune</b>	Vikarordning/ stipendordning gjennom Udir for lærere og barnehagelærere
<b>Kommune</b>	Vi har i hovedsak benyttet oss av statlige videreutdanningsordninger og gitt permisjon med eller uten lønn for personer som har tatt videreutdanning utenfor ordningen.
<b>Kommune</b>	Store forskjeller innad i kommunen. Helse og omsorg og skole har gode ordninger med hensyn til fag og digitalisering. Men få eller ingen for de andre yrkesgrupper.
<b>Kommune</b>	Statlig finansiering med bidrag fra kommunen - under forutsetning av bidrag fra kommunen (vikarordning + reise, opphold og bøker) har økt tilslutningen fra skoleledere og kommunenivået siden kostnadsrammen blir overkommelig for kommunen.
<b>Kommune</b>	Ordinære budsjettmidler dekker ikke EVU, kun mindre kurs. Sektorene er avhengig av andre midler for å kunne få til etterutdanning.
<b>Kommune</b>	Kompetanseløftet 2020 med tilskuddsmidler, samt statlige ordninger som "lederutdanning i primærhelsetjenesten" ved BI er helt avgjørende i denne sammenheng.
<b>Kommune</b>	Kompetanse er prioritert. Ikke avhengig av eksterne ordninger.

<b>Kommune</b>	Kommunene er helt avhengig av eksterne tilskuddordninger for å finansiere kompetanseheving
<b>Kommune</b>	Kommunen har innført stipendordning for utdanning av sykepleiere på fulltidsstudier, samt rekrutteringsstillinger for samlingsbasert sykepleierutdanning.
<b>Kommune</b>	Kommunalt fond har vi ikke, men vi har tilgjengelig budsjetterte årlige og øremerkede midler til EVU som de ulike sektorene kan søke på.
<b>Kommune</b>	Knapp kommuneøkonomi har gjort at kun eksterne finanseringsordninger har vore nytta. Dei ville sannsynlegvis ikkje blitt gjennomført utan.
<b>Kommune</b>	Innenfor oppvekst er det etablert bedre og mer varierte ordninger.
<b>Kommune</b>	Hvis dere med statlige stipendordninger mener statlig tilskudd til kompetansetiltak, så ja, i svært stor grad.
<b>Kommune</b>	Har ikke midler til utdanningsstilling, dette vil kunne ha bidratt i større grad til økt kompetanse.
<b>Kommune</b>	For skule og barnehage er det statlege øyremerka tilskot som bidreg til at ein gjennomfører vidare utdanning.
<b>Kommune</b>	Det har stort sett vært statens vikarordning for lærere som har vært brukt med hensyn til videreutdanning i grunnskolen. I barnehagen har det vært noe uforutsigbart i forhold til statens støtteordninger, så her har vi funnet en lokal ordning som har vært basert på statens stipend/tilretteleggingsmidler/tilskudd
<b>Kommune</b>	Det gis lite lønnet utdanning. Det er mange som tar fagbrev, videreutdanning, vernepleier og sykepleien som får tilskudd /stipend gjennom kompetanseløftet
<b>Kommune</b>	Det er svært viktig at all form for etter og videreutdanning og andre kompetansehevende tiltak blir del- eller fullfinansiert gjennom eksterne midler.
<b>Kommune</b>	De aller fleste som tar videreutdanning gjør det på eget initiativ. Flere melder om at de ville tatt mer utdanning dersom de for eksempel hadde fått lønn under studietiden
<b>Kommune</b>	Benytter noe fond dersom det ikke dekkes av kompetansemidler
<b>Kommune</b>	Kompetansemidler gjennom Fylkesmannen til grunn- og etter/videreutdanning

#### I hvilken grad har din kommune/fylkeskommune benyttet seg av tilskuddsordninger i skolesektoren?

<b>Kommune</b>	Vi har sagt til våre ansatte at vi vil prioritere dem som søker videreutdanning med vikarordning fordi vi mener at det koster tid og oppmerksomhet å ta 30 studiepoeng videreutdanning i tillegg til egen jobb uten frikjøp.
<b>Fylkeskommune</b>	Rekrutteringsstipend er avhengig av at det er etablert en relasjon mellom søker og enkeltskole, slik at skolen tar på seg administreringen av stipendet.
<b>Kommune</b>	Kommunen har de siste årene fått med færre enn ønskelig med på vikarordningen!
<b>Kommune</b>	Kommunen har godkjent de aller fleste søkere både for vikarordning og stipendordning. Vi har informert om stipendordninger for PPU.
<b>Kommune</b>	Kommunal stipendordning gjennom årlige midler til kompetanseutvikling
<b>Kommune</b>	Ingen som har ønsket å ta PPU
<b>Kommune</b>	Dei som har ønske om å ta PPU får dette gjennom vikarordningen.

#### Hvordan er den overordnede erfaringen med bruk av tilskuddsordninger i skolesektoren?

<b>Kommune</b>	Vikarordningen er utfordrende for elevene, da en eller flere av lærerne på trinnene er på utdanning. PPU-Y gir for lite faglig og pedagogisk kompetanse, kan ikke sammenliknes med en fullverdig lærerutdanning.
<b>Kommune</b>	Vikarordning og stipendordning er positivt i forhold til at lærerne får nødvendig EVU for å være kvalifisert for undervisning etter 2025. Samtidig burde det finnes tilsvarende ordninger for andre kompetansegrupper i kommunen.
<b>Kommune</b>	Stipendordningen er i liten grad benyttet, da lærerne selv ønsker vikarordning når de søker videreutdanning
<b>Kommune</b>	Stipendordningen er god når det er nettbaserte studier, når den er samlingsbasert er den krevende både for arbeidsgiver og ansatte
<b>Kommune</b>	Sammenliknet med barnehagene og andre sektorer, er tilskuddsordningen for skolesektoren altfor god. En lærer på vikarordningen får 37,5 % fri med lønn i et skoleår for å ta 30 studiepoeng. En lærer på stipendordningen får 110 000 kr for å ta et studium på 30 studiepoeng. I tillegg får lærere på begge ordninger dekket alle utgifter til reise, diett og læremidler. Og ikke nok med det: når de er ferdige med studiene, får lærerne, som andre ansatte i vår kommune som tar videreutdanning, et lønnstillegg som legger seg oppå tarifflønnen deres for all ettertid. Jeg synes den ordningen som har kommet for barnehagene, er langt bedre. Barnehagen får et tilskudd på 50 000 kr for hver ansatt som tar videreutdanning. Disse pengene brukes til frikjøp, reise, diett og læremidler. Den ansatte får lønnet permisjon for å delta på samlinger, men ingen kontantutbetaling, slik grunnskolelærerne gjør.

<b>Fylkeskommune</b>	Rekrutteringsstipend er problematisk fordi det er et stort ansvar å sikre at midlene ikke misbrukes.
<b>Fylkeskommune</b>	Mye administreringsarbeid og kommunikasjon med søkere til rekrutteringsstipend. Dette burde være administrert av andre enn fylkeskommunen - eventuelt at det fulgte med administrativ ressurs.
<b>Kommune</b>	I løpet av de siste fem årene har 35% av lærerne våre fått tilbud om formell kompetanseheving gjennom KfK. Et fantastisk tilbud for ansatte i vår sektor! I tillegg til desentralisert kompetanseutvikling gir dette gode rammebetingelser for god og relevant kompetanseheving.
<b>Kommune</b>	Det er en del utgifter for kommunen både i forbindelse med vikarordningen og stipendordningen. I andre fag enn matte og naturfag hvor staten betaler hele vikarordningen, må kommune betale et mellomlegg + reise, opphold og bøker + lesedager og eksamensdager. For noen skoler blir det vanskelig å organisere/skaffe vikar for lærere på disse dagene.

#### I hvilken grad opplever du at følgende forhold er barrierer for investeringer i etter- og videreutdanning?

<b>Kommune</b>	Økonomi og praktiske løsninger for vikar er den største utfordringen. Statlige stipendordninger har også lagt lista høyt i forhold til hva ansatte som ikke faller inn under ordningene forventer dersom de skal ta EVU.
<b>Kommune</b>	Økonomi og begrensede personalressurser (spesielt sykepleiere) er barrierer for investeringer i etter- og videreutdanning. Dessuten er tilgangen på samlingsbaserte studier også begrensende. Krise at så mange videreutdanninger gjøres om til lengre masterløp. Vanskelig å få etablerte ansatte til å ville starte på såpass lange studieløp. Bør heller legges opp til at de som ønsker det kan bygge på til en mastergrad.
<b>Kommune</b>	Vanskelig å skaffe faglærte vikarer for ansatte som har redusert stilling pga. EVU. Mange ansatte ønsker ikke EVU. De som tar EVU, slutter ofte i vår kommune kort etter endt utdanning.
<b>Kommune</b>	Vanskelig å få videreutdannings plass for ansatte i barnehage som ønsker videreutdanning
<b>Kommune</b>	Utfordringer er at det er for få studieplasser. Eksempelvis vil jeg nevne desentralisert helsesykepleierutdanning (tidl. helsesøster) hvor det fra Finnmark bare var 1 ansatt som kom inn på studiet i 2017. Vi samarbeidet kommunene imellom og fikk i gang en ny opptaksrunde ved UIT som de egentlig ikke hadde planlagt. I Nordland, Troms og Finnmark så er det bare en utdanningsinstitusjon som utdanner vernepleiere, dette gjør at det skaper en stor mangel på kvalifiserte ansatte til mennesker med psykisk utviklingshemming. Når vi ikke har nok med grunnutdanning, så er det få som vi kan øke kompetanse til en master innenfor fagområdet. Utdanningsinstitusjonene har for lite fokus på hva kommunene sine reelle utfordringer og behov er. Studietilbudet innenfor geriatri og psykiske lidelser og utfordrende adferd er for lite. Det er ikke i samsvar med at andelen personer med demens øker i kommunene, og at det er stort behov for at helsepersonell får spisskompetanse innenfor særlig utfordrende adferd og psykiske lidelser for mennesker med demens.
<b>Kommune</b>	Utdanningsinstitusjonene er langt unna. Det er kostbart å reise/opphold og det tar mer tid, må gjerne reise 1-2 dager før og har 1 ekstra dag på hjemreise. Dette er også utfordrende for ansatte med f. eks. familie forpliktelser. Det gjør det også utfordrende for arbeidsgiver både økonomisk og å få tilgang til vikarer.
<b>Fylkeskommune</b>	Så lenge det vurderes relevant, så finner vi løsninger.
<b>Kommune</b>	Store reiseavstander til aktuelle utdanningsinstitusjoner er utfordrende.
<b>Kommune</b>	Skolens kapasitet til å ha flere på vikarordningen samtidig begrenses av hvor mange andre ansatte skolen har som har kompetanse til å erstatte lærere som tar videreutdanning (særlig kontaktlærere)
<b>Kommune</b>	Noen ansatte søker på videreutdanning som skolen / kommunen ikke har behov for.
<b>Kommune</b>	Noen ansatte med lang tjenestetid har vegring mot å få seg fagutdanning.
<b>Kommune</b>	Med allerede kompetansemangel spesielt innen sykepleie, er det krevende å ha mange ute i videreutdanning samtidig. Ønsker mer desentralisert tilbud og web basert undervisning.
<b>Kommune</b>	Mange lærere ønsker å delta på videreutdanning. Flere enn vi har budsjettmidler til. Det er også vanskelig for skoler å ta ut mange lærere i videreutdanning når de ikke får vikarer som er faglærte inn.
<b>Kommune</b>	Mange eldre ansatte i pleie-omsorg. De har ikke motivasjon eller kapasitet til videreutdanning/kompetanseheving. Lang reisevei til utdanningssteder.
<b>Kommune</b>	Lang avstand til relevante utdanningstilbud. Det er viktig å få desentralisert utdanningen, så de ansatte slipper å bo borte for å kunne delta.
<b>Kommune</b>	Kommunen krever "bindingstid", når kostnadene tilsier det.
<b>Kommune</b>	Kan være utfordrende å motivere ansatte til å ta den videreutdanning virksomheten trenger mest.
<b>Kommune</b>	I små kommuner, med enheter er det krevende å sende flere ansatte på videreutdanning samtidig. Det blir for få igjen på jobb.

<b>Kommune</b>	Hovudutfordringa er at tilbod om etter- og vidareutdanning manglar på kultursektoren i kommunen.
<b>Kommune</b>	Hovedhinderet er politisk og administrativ vilje. ikke ordningene i seg selv.
<b>Kommune</b>	For barnehage er den viktigste barrierer likebehandlingslovverket. I en kommune med stor andel private barnehager vil enhver investering i etter- og vidareutdanning for egne ansatte slå ut i satsen som skal betales ut til private barnehager, uten garanti for at de ekstra midlene der vil bli brukt til økt kompetanse/kvalitet i private barnehager. I [anonymisert] kommune vil 100 kr brukt på etter- og vidareutdanningstiltak for en kommunalt ansatt gi en kostnad for kommunen på 500 kr. Dette gjelder uansett hvordan tiltaket er finansiert.
<b>Kommune</b>	Etter- og vidareutdanning blir svært kostbart når det ikke finnes relevant tilbod ved høgskolesenteret i regionen. Vi yter stipend fra eget fond, men det dekker ikke ansattes reelle utgifter, så motivasjonen skal være svært høy for at noen går på studier ved høgskoler i andre landsdeler - men det skjer.
<b>Kommune</b>	En kan sette krav til binding ved utdanning. Derfor har jeg svart 'i liten grad', under 'risiko for at de ansatte slutter'.
<b>Fylkeskommune</b>	Det er liten markedsføring av mulighetene for å få betalt etterutdanning. Kanskje en konsekvens av at det er relativt lite midler avsatt, og at det ikke er midler til alle. Fylkeskommunen arrangerer også egne opplærings-/etterutdannings-tilbud, som kan være obligatoriske å delta på (for eksempel lederutdanning, HMS, IKT sikkerhet).
<b>Kommune</b>	Det at ansatte kan slutte er ikke en barriere. I de tilfeller vi ser at det er en særlig ønsket utdanning - legges det inn bindingstid inntil 2 år.
<b>Kommune</b>	Ansatte ønsker ofte ikke å ofre familieliv m.m. i den perioden det tar å gjøre EVU
<b>Kommune</b>	Ansatte slutter innimellom som følge av EVU, men vi har ikke hatt problemer med å rekruttere erstattere. Viktig at kommunene satsar, det vil gi oss alle en gevinst fordi ansatte søker seg til stillinger i de ulike kommunene. Vinn-vinn.

#### I hvilken grad kan følgende mulige nye ordninger bidra til økte investeringer i kompetanse, utover hva dagens ordninger bidrar med?

<b>Kommune</b>	Øremerkede kompetansemidler gjennom inntektssystemet til kommunene må ikke bli løsningen. Slik ordning vil ikke bli fullfinansiert, og skape økte forventninger som ikke kan innfris. Dilemma: Maks bindingstid er to år. Andre organisasjoner kjøper ut ansatte de vil ha.
<b>Kommune</b>	Vi opplever at vi kan gi gode stipend til dem som vil ta EVU - problemet er at investeringen i tid, reiser m.m. i for liten grad "lønner seg" for den ansatte. Han/hun må ofre fritid ett år, men likevel ofte vende tilbake til en litt høyere lønn, fortsatt turnus, helgejobbing m.m. Arbeidssituasjonen blir ofte nesten den samme og ansatte føler at EVU er "bortkastet" fordi travel hverdag med driftsoppgaver ikke tillater at ny kompetanse faktisk blir benyttet.
<b>Kommune</b>	Vi er for få ansatte til å gjøre lovpålagte oppgaver. Det vi trenger dersom det skal være økt fokus på etterutdanning, er ressurser og tid.
<b>Kommune</b>	For helsesektoren er det utfordrende å utvikle kompetanse i takt med behovet. Dette går i hovedsak på ressurser. Få ansatte er motiverte til å ta vidareutdanning uten å få permisjon med lønn. Permisjon med lønn utløser i stor grad vekarutgifter i helse- og omsorgssektoren og det finnes ikke midler til å drive med målrettet kompetanseutvikling i den grad det er behov for og som vi ønsker. I målgruppen er det også få som har motivasjon eller mulighet til å tilrettelegge hverdagen slik at en mastergrad kan tas. Vi tenker at avansert klinisk sykepleie er en svært relevant utdanning med tanke på blant annet oppgaveoverføringen fra spesialisthelsetjenesten, men at masterkravet fører til at "ingen" ønsker å ta utdanningen og vi går glipp av viktig kompetanseheving.
<b>Kommune</b>	Utvidede tilskuddsordninger som dekker studieavgiftene til de ansatte ville vært svært nyttig. Flere og flere utdanninger har relativt store kostnader
<b>Kommune</b>	Tror tilgjengelighet til kompetanseutvikling lokalt har best effekt. Flere, både unge med barn og eldre vegrer seg for å måtte reise bort over lengre tidsrom for etter- og vidareutdanning. Kan man få dette i egen kommune eller i nærliggende områder er det meget gode muligheter for å få faglig påfyll. Desentralisert etter- og vidareutdanning er et meget godt virkemiddel.
<b>Kommune</b>	Man må bare ikke finne på å lage så gullkantede ordninger for alle sektorer, som det vi har i grunnskolesektoren. Det er sløsing av offentlige midler.
<b>Kommune</b>	Pålagt sparing er urealistisk så lenge kommuneøkonomien er så utfordrende som den er, med konstante kutt i alt som ikke er streng lovpålagt.
<b>Kommune</b>	Pålagt spareordning - kan gå til andre enn der lønnskostnadene kommer fra, samt enkeltkurs gir ikke god kompetanseheving. det må være et system og en sammenheng med skolens kompetansebehov.
<b>Fylkeskommune</b>	Mer synlige fond eller kompetansemidler kunne ha gitt mer synlighet og økt etterspørsel.
<b>Kommune</b>	Kompetanserådgiving sammen med budsjetterte midler avsatt lokalt bør/anbefales ligge i bunn for å kunne arbeide målretta og langsiktig med kompetanseutvikling i organisasjonen.



<b>Kommune</b>	Helse- og omsorgssektoren i kommunene bør i høyeste grad prioriteres nå i et lignende statlig kompetanseløft som undervisningssektoren har fått/ er inne i. Dvs. at staten betaler for det kompetanseløftet som burde vært iverksatt da samhandlingsreformen ble overført. Den store oppgaveforskyvningen fra spesialisthelsetjenesten til kommunene fordreer en helt annen kunnskap hos helsearbeiderne nå, enn før reformen.
<b>Kommune</b>	Det er nok statlig føringer i kommunesektoren. Kommunene må hele tiden prioritere ressursbruken. Har opplevd at vi har måttet kutte på samlet ressursbruk på kompetanseutvikling da behovet for f.eks. flere lærer i skolen var viktigere. Kommunen må tenke helhetlig. Da blir det feil at det kommer enda flere statlige føringer.
<b>Kommune</b>	Det er størst behov for flere desentraliserte grunn- og videreutdanninger. Dette gjør at kostnadene for de som skal ta utdanning er overkommelig, samt at du kan være i arbeid under utdanning. Dette er en fordel for ansatte og kommune.
<b>Kommune</b>	Det er behov for tilpassede utdanningsløp både i forhold til kompetanseutfordringene kommunene har og hvor utdanningene kan gjennomføres. Desentrale løp er noe vi benytter i stor grad, men det blir mer fokus på hvilke utdanninger ansatte kan gjennomføre ift. kommunens økonomi, tilgang til vikarer og den ansattes mulighet for å være borte fra hjemmet, enn hvilke spesifikke kompetansebehov kommunen har. Eksempel: behov for sykepleiere, kun tilbud om desentral vernepleierutdanning, derfor begynte flere på vernepleie selv om vi for tiden har mer vernepleiekompetanse enn behov/stillinger.
<b>Kommune</b>	Dersom øremerkede midler eller pålagt sparing skal ha en effekt kreves det tilføring av friske midler til disse tiltakene.
<b>Kommune</b>	Dagens ordning fungerer svært godt for vår del. Vi har til enhver tid motiverte søkere og vi har skoleledere som legger til rette for at de ansatte kan gjennomføre.



# SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE