

**NOU**

Norges offentlige utredninger **2001:25**

# Støtte til livsopphold ved utdanningspermisjon

Utredning fra et utvalg nedsatt av Arbeids- og administrasjonsdepartementet 31.  
oktober 2000

Avgitt til Arbeids- og administrasjonsdepartementet 15. august 2001

Statens forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning

Statens forvaltningstjeneste  
Informasjonsforvaltning

---

Oslo 2000

## Til Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Arbeids- og administrasjonsdepartementet nedsatte 31. oktober 2000 et utvalg som skal utarbeide forslag til modeller for finansiering av livsopphold ved utdanningspermisjon som skal gjelde hele arbeidslivet. Utvalget legger med dette fram sin innstilling.

Oslo, 15. august 2001

*Sigbjørn Johnsen leder* leder

*Benedikte Sterner*

*Sigrun Vågeng*

*Anders Kleppe*

*Per Gunnar Olsen*

*Wenche Paulsrud*

*Liv Overaae*

*Einar Røsås*

*Inger Elisabeth Meyer*

*Randi Stensaker*

*Inge Skeie*

*Aud Inger Andersen*

*Kari T. Nordli*

*Dag Johnsen Sekretariatsleder* Utvalgssekretær

*Lars Gunnar Nag*

*Kjetil Lund*

*Øystein Sjølie*

*Marit Kvarum*

## Kapittel 1

# Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid

### 1.1 Utvalgets mandat

---

Arbeids- og administrasjonsdepartementet nedsatte 31. oktober 2000 et utvalg for å utrede støtte til livsopphold ved utdanningspermisjon. Utvalget fikk følgende mandat:

«Utvalget skal med bakgrunn i riksmeklingsmannens brev til statsministeren av 8. mai 2000 og statsministerens svar av 9. mai samt tidligere arbeider vedrørende Kompetansereformen, utarbeide forslag til modeller for finansiering av livsopphold ved utdanningspermisjon som skal gjelde hele arbeidslivet. I store deler av arbeidslivet foregår det allerede i dag en omfattende virksomhet innenfor kompetanseoppbygging. Ved utformingen av en ordning for støtte til livsopphold ved utdanningspermisjon skal utvalget blant annet vurdere

- 
- hvordan en ordning kan gjøres gjeldende for hele arbeidslivet
- hvordan sikre at en ordning er godt tilpasset behovene i alle deler av arbeidslivet
- hvilke kriterier som skal ligge til grunn for finansieringen av en ordning
- hvem som skal administrere en ordning
- hvordan hindre at virksomhetsspesifikke kostnader overføres til en ordning
- hvordan sikre at en ordning ikke overtar ansvaret til Statens lånekasse for utdanning
- hvordan sikre at en ordning ikke bidrar til at ungdom utsetter sin førstegangsutdanning

Utvalget skal vurdere administrative og økonomiske konsekvenser av sine forslag.»

### 1.2 Tidsfrist og sammensetning

---

Utvalget skal komme med endelig innstilling innen 1. juli 2001.

Utvalget fikk følgende sammensetning:

- Fylkesmann Sigbjørn Johnsen, fylkesmannen i Hedmark, leder
- Forbundssekretær Benedikte Sterner, Landsorganisasjonen i Norge
- Direktør Sigrun Vågeng, Næringslivets Hovedorganisasjon
- Utredningssjef Anders Kleppe, Akademikerne
- LO-sekretær Per Gunnar Olsen, Landsorganisasjonen i Norge
- Politisk rådgiver Wenche Paulsrud, Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
- Spesialrådgiver Klemet Aaby, Kommunenes Sentralforbund
- Regiondirektør Einar Røsås, Næringslivets Hovedorganisasjon
- Seksjonsleder Bjørn Thore Hansen, Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon

#### dorganisasjon

- Avdelingsdirektør Randi Stensaker, Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Underdirektør Inge Skeie, Finansdepartementet
- Avdelingsdirektør Aud Inger Andersen, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet
- Rådgiver Kari T. Nordli, Kommunal- og regionaldepartementet

På grunn av permisjon ble Bjørn Thore Hansen fra HSH fritatt fra vervet i utvalget fra 1. januar. Klemet Aaby sluttet i KS 6. april og ble fritatt fra vervet i utvalget. Arbeids- og administrasjonsdepartementet oppnevnte med virkning fra 1. januar og 6. april henholdsvis advokat Inger Elisabeth Meyer fra HSH og rådgiver Liv Overaae fra KS som nye medlemmer av utvalget.

Representanter fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Finansdepartementet har vært sekretariat for utvalget.

### **1.3 Utvalgets arbeid**

---

Utvalget har i perioden 13. desember 2000 til 28. juni 2001 hatt 8 møter. Det har vært innhentet skriftlig materiale fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Finansdepartementet og Statens Pensjonskasse. Utvalget sluttførte sitt arbeid innen fristen.

For å få et bedre faglig grunnlag for sine vurderinger har utvalget bedt Forskningsstiftelsen FAFO om å beskrive ressursbruk i norsk arbeidsliv til etter- og videreutdanning, jf. vedlegg 1. Voksenopplæringsinstituttet (VOX) har gjennom rapporten «Til nytte og glede» sett på deltakelse i etter- og videreutdanning i Norge, jf. kapittel 4.

## Kapittel 2

**Tidligere forslag til og arbeid med finansiering av livsopphold ved etter- og videreutdanning****2.1 Tidligere forslag**

---

**2.1.1 Buer-utvalget**

Ved kongelig resolusjon av 27. september 1996 nedsatte regjeringen et utvalg for å utrede etter- og videreutdanning for voksne. Utvalget ble gitt følgende mandat:

«Utvalet skal greie ut grunnlaget for ein nasjonal handlingsplan for eit tilpassa, målretta og heilskapleg system for vaksenopplæring og kompetanseutvikling i arbeids- og samfunnslivet. Målet med handlingsplanen er å legge til rette for auka verdiskaping, større fleksibilitet i den samla arbeidsstyrken, betre likestilling og auka sjansar for den enkelte til å skaffe seg relevante kvalifikasjonar. Arbeidet skal omfatte opplæring av arbeidsstyrken og grupper som i dag av ulike grunnar fell utanfor arbeidsmarknaden. Utvalet må vidare vurdere dei fordelingsmessige verknadene av forslaga og konsekvensane for verdiskaping, sysselsetjing og arbeidsmarknad, t.d. i forhold til verknadene av evt. redusert arbeidskrafttilbod.

Utvalet skal:

1. drøfte behov for kunnskap og kompetanse i samfunnet, næringslivet, offentleg verksemd og for den enkelte i forhold til sysselsetjing og verdiskaping, under dette utfordringar i samband med omstilling i arbeidslivet og utvikling og bruk av informasjonsteknologi.
2. gjere greie for og analysere den noverande innsatsen i etter- og vidareutdanning generelt (organisering, omfang, ansvar og kostnader/finansiering) for ulike arbeidstakarar, bedrifter og andre målgrupper. Utvalet skal vidare analysere hindringar og incentiv for etter- og vidareutdanning og greie ut om fordelinga i forhold til utdanningsnivå, kjønn osv. Utvalet skal òg gjere greie for dei ordningane som er nedfelte i avtaleverket i arbeidslivet t.d. kap. 16 i Hovudavtalen mellom LO og NHO.
3. oppsummere status for relevant forskning på områda, med særleg vekt på samanhengen mellom etter- og vidareutdanning og verdiskaping og sysselsetjing.
4. vurdere relevante erfaringar og planar internasjonalt, spesielt frå Sverige og Danmark.
5. vurdere ulike modellar for organisering og finansiering av etter- og vidareutdanning ut frå måla med handlingsplanen. Utgreiinga må ta utgangspunkt i ei ansvarsdeling mellom arbeidsgivar, arbeidstakar og det offentlege. Utvalet må spesielt drøfte korleis ein skal sikre incentiv både til å ta og til å tilby etter- og vidareutdanning. Utvalet må vidare drøfte samspelet og grenseflatene mellom dei ulike offentlege verkemidla i utdanningssystemet, og andre offentlege verkemiddel t.d. i arbeidsmarknadspolitikken og

- næringspolitikken.
6. vurdere spørsmål knytta til lovfesta rett til etter- og vidareutdanning.
  7. analysere dei kort- og langsiktige konsekvensane val av ulike modellar har for samfunnsøkonomi, arbeidsmarknaden og utviklinga av løn og inntekt. Utvalet må vidare vurdere konsekvensane for næringsliv, offentleg verksemd og for den enkelte, m.a. i forhold til fordeling og likestilling.
  8. drøfte metodar for å analysere framtidige kompetansebehov i arbeids- og næringslivet, og korleis desse kan formidlast til dei ulike kompetansemiljøa. Utvalet skal òg drøfte korleis kompetansemarknaden skal kunne møte etterspurnad etter etter- og vidareutdanning (med kompetansemarknaden meiner ein m.a. offentlege og private utdanningsinstitusjonar, studieforbund, fjernundervisningsinstitusjonar og bedriftsinterne opplæringstilbod).
  9. drøfte ulike ordningar for dokumentasjon og verdsetjing av realkompetanse (t.d. §20 i LFA og §3 i VO-lova). Utvalet må òg vurdere behovet for nye ordningar.
  10. greie ut økonomiske og administrative konsekvensar av forslaga. Minst eitt av forslaga skal basere seg på uendra ressursbruk.»

Buer-utvalget la 1. oktober 1997 fram sin innstilling *NOU 1997: 25 Ny kompetanse – Grunnlaget for en helhetlig etter- og videreutdanningspolitikk*. Utvalget foreslo blant annet at:

- «det foretas en generell gjennomgang av regelverket for Statens lånekasse med sikte på bedre tilpasning til etter- og videreutdanningsstudenter. Spesielt vil det være relevant å vurdere forsørgertillegget og avkortingsreglene. Lånekassens regelverk må sikre likeverdige ordninger for alle studenter med forsørgerbyrde.»
- «Utvalget forutsetter at partene i arbeidslivet må prioritere ordninger som gjør det mulig for alle arbeidstakere å delta på etter- og videreutdanning, og at det gjennom tariffoppgjørene settes av midler til etter- og videreutdanningstiltak.»

### 2.1.2 Brevvekslingen i forbindelse med inntektsoppgjørene i 1998

I forkant av lønnsoppgjøret våren 1998 var det tett kontakt mellom myndighetene og partene i arbeidslivet. I brev av 26. mars 1998 fra statsministeren til Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) og Landsorganisasjonen i Norge (LO) og i tilsvarende brev av 27. mars 1998 til Kommunenes Sentralforbund (KS), Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH), Norsk Lærerglag, Akademikernes fellesorganisasjon (AF) og Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) står det blant annet:

«Myndighetenes bidrag til å finansiere økt innsats for etter- og videreutdanning vil være konsentrert om tilrettelegging av utdanningstilbudet og utdanningsfinansiering gjennom Statens lånekasse for utdanning. (...) Regjeringen legger vekt på at offentlig

utdanningsfinansiering baseres på en likebehandling av ulike grupper. Offentlig finansiering av livsopphold ved etter- og videreutdanning og ved fullføring av grunnskole og videregående utdanning for voksne bør derfor baseres på etablerte finansieringsordninger i Statens lånekasse for utdanning. (...) De generelle reglene i studiefinansieringsordningen bør imidlertid gjennomgås, med sikte på å tilpasse disse bedre til etter- og videreutdanningsstudenter. (...) Regjeringen legger til grunn at dersom partene ønsker å etablere særskilte ordninger for finansiering av livsopphold ved etter- og videreutdanning, utover studiefinansiering, er dette et ansvar for partene.»

### 2.1.3 Arntsen-utvalget

På møtet i Kontaktutvalget 17. august 1998 ble det fra daværende statsminister Bondevik foreslått å holde en inntektspolitisk konferanse der medlemmene av Kontaktutvalget kunne drøfte spørsmål knyttet til inntektsoppgjøret 1999. I september 1998 ble medlemmene av Kontaktutvalget invitert til en inntektspolitisk konferanse. På konferansen ble det blant annet enighet om å nedsette et hurtigarbeidende utvalg som skulle forberede tariffoppgjørene i 1999.

Utvalget (Arntsen-utvalget) hadde en bred partssammensetning og fikk følgende mandat:

«Utvalget skal på bakgrunn av inntektsoppgjøret i 1998 gi et grunnlag for tariffoppgjøret 1999. Siktemålet med gjennomføringen av tariffoppgjøret i 1999 er å bidra til full sysselsetting og en kostnadsutvikling på linje med andre land slik Solidaritetsalternativet la til grunn. Utvalgets oppdrag er to-sidig:

1. Utvalget skal belyse den økonomiske situasjonen foran 1999-oppgjøret med særlig vekt på pris-, lønns- og kostnadsutviklingen og sysselsettingssituasjonen. Arbeidet i Det tekniske beregningssutvalget for inntektsoppgjørene som i stor grad vil foregå samtidig med arbeidet i det nye utvalget – og annen tilgjengelig informasjon vil være et naturlig grunnlagsmateriale. Det kan være aktuelt med særskilt kontakt med Beregningsutvalget for tilrettelegging av aktuelt materiale.
2. Under tariffoppgjøret i 1998 avtalte partene i de større tariffområdene at etter- og videreutdanning skulle drøftes videre ved 1999-oppgjøret. I flere av områdene skal partene fram mot oppgjøret i 1999 utrede nærmere spørsmål om etter- og videreutdanning. I tillegg foreligger utredninger fra offentlige utvalg. Utredningen Ny kompetanse (NOU 1997: 25) var en del av grunnlaget for St. meld. nr. 42 (1997-98) –Kompetansereformen – som ble behandlet av Stortinget i januar 1999. Utvalget skal med utgangspunkt i dette og med bakgrunn i vurderingen under pkt.1 vurdere innpassing av etter- og videreutdanning i forbindelse med tariffoppgjøret 1999.»

Utvalget foreslo blant annet at:

«(...) reglene i Lånekassen bedre tilpasses voksnes behov. Reglerendringene som gjennomføres bør gjøres gjeldende for alle grupper slik at reglene ikke bidrar til å utsette ordinær utdanning. De ordningene som er mest aktuelle å endre er grensen for avkorting mot egen inntekt og behovsprøving av forsørgertillegget. (...)

Under arbeidet i utvalget har organisasjonene i arbeidslivet lagt fram ulike modeller som skal bidra til å videreutvikle kompetanseoppbyggingen i arbeidslivet og bidra til jevnere fordeling av etter- og videreutdanning mellom arbeidstakere. (...) Flere av modellene innebærer at det opprettes sentrale fond som i hovedsak skal finansiere livsopphold ved etter- og videreutdanning. Gjennom Lånekassen gir staten den enkelte individuell rett til støtte til livsopphold ved utdanning. I motsetning til de fleste andre land er studiefinansieringen i Norge uavhengig av alder, og de aller fleste undervisningsopplegg er støtteberettiget. Dette innebærer at også voksne arbeidstakere har rett på støtte i Lånekassen. Også fremover må en legge til grunn at statlig støtte til livsopphold dekkes av de generelle ordningene i Lånekassen, som bedre tilpasses voksnes behov. Dette er selvsagt ikke til hinder for at partene i forhandlinger oppretter egne ordninger som gir individuell rett til støtte til livsopphold ved etter- og videreutdanning. Bl.a. hensynet til at finansieringen må dekke alle arbeidsgivere og arbeidstakere forutsetter at eventuelle forhandlinger om individuell rett til støtte til livsopphold ved etter- og videreutdanning må sees i sammenheng og koordineres av partene i arbeidslivet. Utvalget peker på at en dermed også har lagt et grunnlag for muligheten av å allmenngjøre/lovfeste slike ordninger dersom de får betydelig omfang.»

#### 2.1.4 Riksmeklingsmannens møtebok av 9. mai 2000

I Riksmeklingsmannens møtebok i forbindelse med tariffrevisjonen 2000 heter det:

«Ansvaret for å dekke utgifter i forbindelse med kompetanseutvikling for arbeidstakere avhenger av formålet med det enkelte tiltak:

- Utdanning i tråd med bedriftens behov skal dekkes av den enkelte bedrift (jf. Hovedavtalen kap. XVI).
- Utdanning som bygger på lov om rett til utdanningspermisjon må finansieres på annen måte, for eksempel gjennom Statens lånekasse.

For å sikre helheten i et framtidig system, forutsetter partene at også prinsippene som er nedfelt i Hovedavtalens kap. XVI mellom LO og NHO allmenngjøres, jf. kravet om allmenngjøring i Handlingsplanen fra 1998.

Dersom man deler den siste gruppen i to, kan det skilles mellom følgende utdanningskategorier og finansieringsansvar:

1. Utdanning til annet fagområde. Dette må finansieres gjennom ordninger som for eksempel Lånekassen.
2. Etter- og videreutdanning innen samme fagområde, men utover bedriftens behov (jf. HA kap. XVI). Ansvar for finansiering av livsopphold under permisjon for denne gruppen er uavklart.

Partene er enige om at etablering av ordning for støtte til livsopphold for gruppen under pkt. 2 gjennom tariffoppgjørene vil legge ensidige byrder på tariffbundne bedrifter. Det må derfor være en forutsetning at eventuell slik ordning bygger på like rettigheter og plikter for hele arbeidslivet både i privat og offentlig sektor, og gjelder alle arbeidstakere og arbeidsgivere, jf. kravet om allmenngjøring i Handlingsplanen fra 1998.»



### **2.1.5 Brevveksling mellom statsministeren og Riksmeklingsmannen i 2000**

I Riksmeklingsmannens brev av 8. mai 2000 til statsminister Jens Stoltenberg ba Riksmeklingsmannen statsministeren medvirke til en utredning av støtte til livsopphold ved utdanningspermisjon, med sikte på at ordningen skulle gjelde hele arbeidslivet. I sitt svar av 9. mai bekrefter statsministeren at et slikt utredningsarbeid ville bli satt i gang, og at regjeringen ville utarbeide mandat og framdriftsplan for utredningsarbeidet i nært samarbeid med partene og fremme nødvendige forslag for Stortinget, jf. avsnitt 1.1.

## Kapittel 3

# Bakgrunn

### 3.1 Utviklingen på arbeidsmarkedet og behovet for arbeidskraft framover

---

#### 3.1.1 Innledning

Det norske arbeidsmarkedet er i dag kjennetegnet av lav arbeidsledighet og en historisk høy yrkesdeltakelse. Sysselsettingen har vokst med om lag en kvart million personer i det siste tiåret. Tallene for samlet sysselsettingsvekst skjuler imidlertid at det til enhver tid legges ned og opprettes et betydelig antall arbeidsplasser. Den årlige tilgangen og avgangen på arbeidsplasser utgjør så mye som 8-10 pst. av det eksisterende antall arbeidsplasser. Parallelt med den gode sysselsettingsutviklingen i de siste årene har det imidlertid vært en betydelig vekst i avgangen fra arbeidslivet gjennom ulike tidligpensjonsordninger og uføretrygd. Innenfor deler av arbeidsmarkedet er det betydelig knapphet på arbeidskraft, særlig innen helsesektoren og deler av privat tjenesteyting. Befolkningsutviklingen, med stadig flere eldre og mindre ungdomskull, gjør at arbeidsstyrken i årene framover vil vokse mer moderat enn før. Samtidig vil behovet for arbeidskraft til helse- og omsorgssektoren øke.

#### 3.1.2 Situasjonen på arbeidsmarkedet

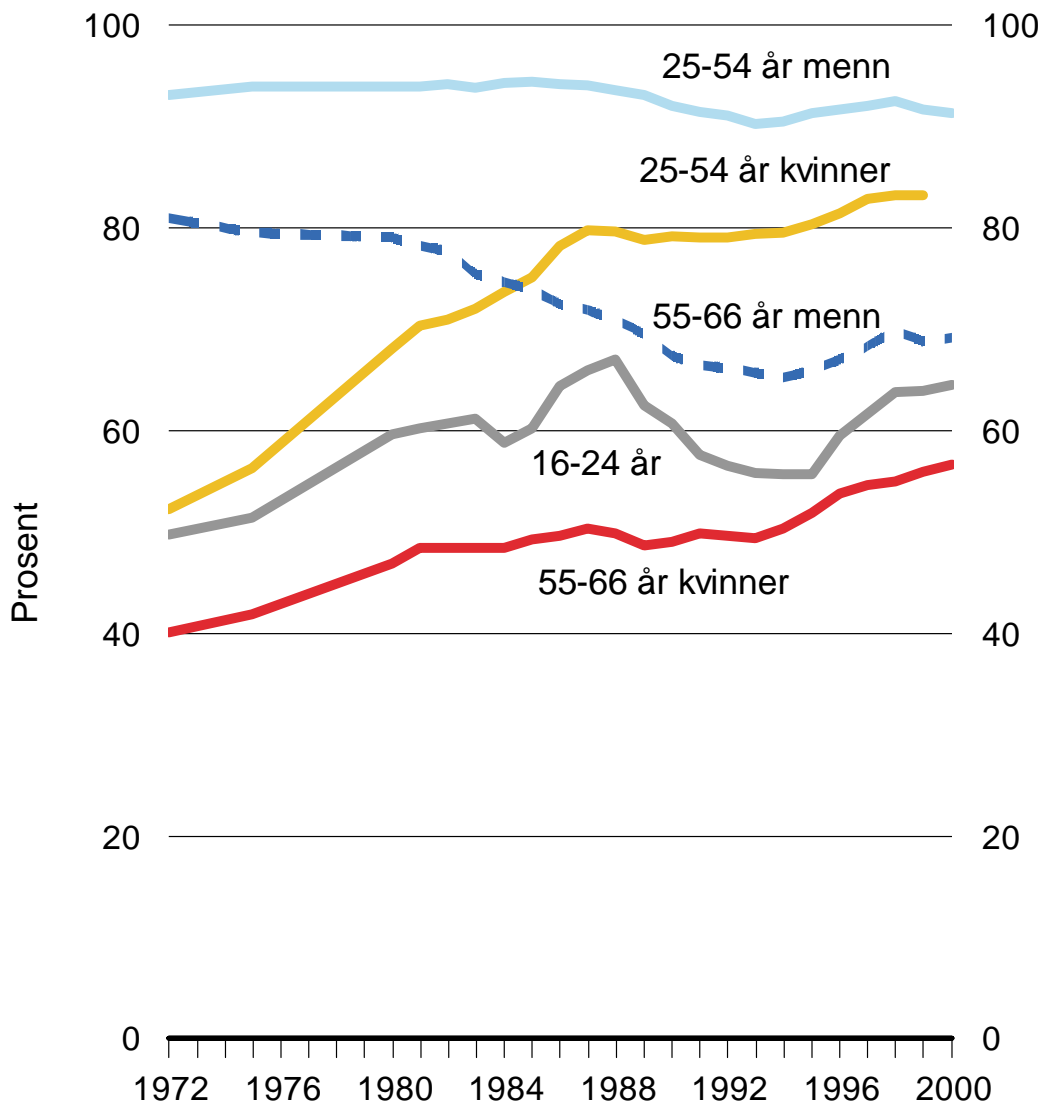
Mens *arbeidsstyrken* årlig har økt med om lag 25 000 personer i gjennomsnitt siden begynnelsen av 1970-tallet, anslås den gjennomsnittlige årlige veksten i arbeidstyrken til om lag 10 000 personer fram til 2010. Deretter anslås veksten gradvis å stoppe opp. Gjennomsnittlig reell arbeidstid har fra 1970 falt med over 20 pst. Dersom nedgangen i gjennomsnittlig arbeidstid fortsetter, vil antall utførte timeverk vokse mindre enn arbeidsstyrken.

Yrkesfrekvensen, det vil si andelen av befolkningen som er yrkesaktiv, har endret seg mye i de siste 30 år. De viktigste endringene er:

- Økt yrkesdeltakelse blant kvinner, slik at yrkesfrekvensen nærmer seg nivået for menn.
- Nedgang i yrkesfrekvensen for eldre menn, særlig som følge av økt uførepensjonering, men også dels som følge av redusert pensjoneringssalder gjennom ordningen med avtalefestet pensjon.
- Til tross for at stadig flere tar utdanning, har yrkesdeltakelsen blant ungdom økt. Dette må ses i sammenheng med at flere kombinerer utdanning og deltidsarbeid.

I 2000 var 73 pst. av befolkningen i aldersgruppen 16-74 år yrkesaktiv, mot 61 pst. i 1972. Denne økningen kan i sin helhet henføres til at *kvinner har økt sin yrkesaktivitet*, jf. figur 3.1. Dette må blant annet ses i sammenheng med at det er blitt lettere å kombinere arbeid med omsorg for små barn, og at mange kvinner har ventet med å få sitt første barn. Høyere utdanningsnivå blant kvinner har også bidratt til at færre har trukket seg ut av arbeidsmarkedet når de har fått barn. Den sterke økningen i etterspørselen etter arbeidskraft i helse-

og sosialsektoren og i undervisningssektoren har også gjort det mulig for kvinner å få større innpass i arbeidsmarkedet.

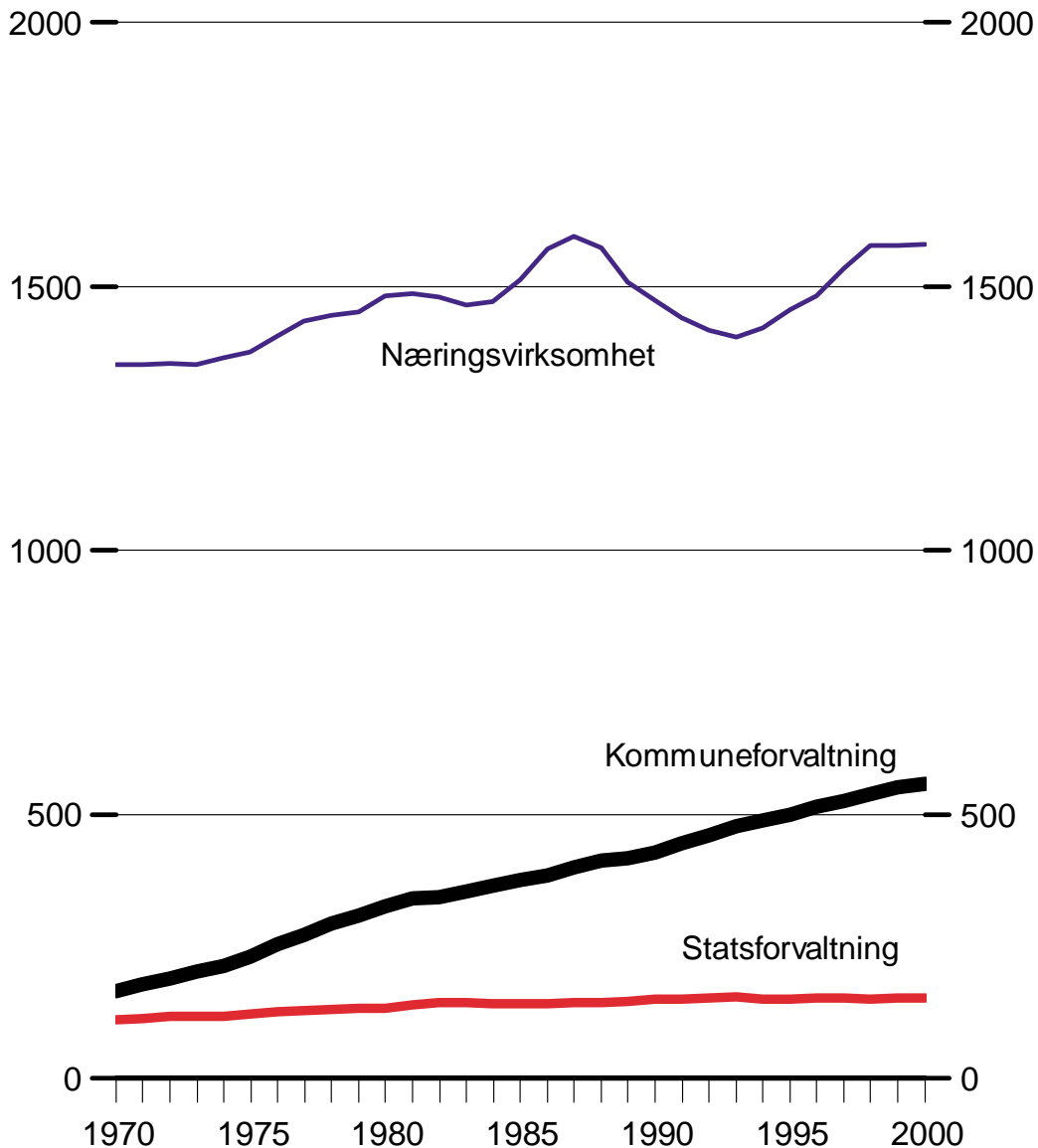


Figur 3.1 Yrkesfrekvenser etter alder og kjønn. Prosent  
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Det har vært store forskjeller i utviklingen i yrkesdeltakelsen for menn og kvinner over 55 år. Blant menn i denne aldersgruppen har det vært en langsiktig tendens i retning av fallende yrkesdeltakelse, mens yrkesdeltakelsen blant eldre kvinner har økt. Den viktigste årsaken til lavere yrkesdeltakelse blant eldre menn er at flere menn er blitt uførepensjonister.

Syssetningen, både i antall og som andel av befolkningen i yrkesaktiv alder (16–74 år), er nå høyere enn noen gang tidligere. Fra 1990 til 2000 økte

antall sysselsatte med nesten 235 000 personer, og andelen sysselsatte i befolkningen mellom 16 og 74 år utgjorde 71 pst. mot 66 pst. i 1990. Sysselsetningsveksten har i de siste tretti årene i all hovedsak kommet innenfor kommunal forvaltning. Sysselsettingen innenfor statlig forvaltning har vært stabil. Sysselsettingen i næringsvirksomhet har variert mer over konjunktorene, men ligger nå høyere enn i 1970, jf. figur 3.2.



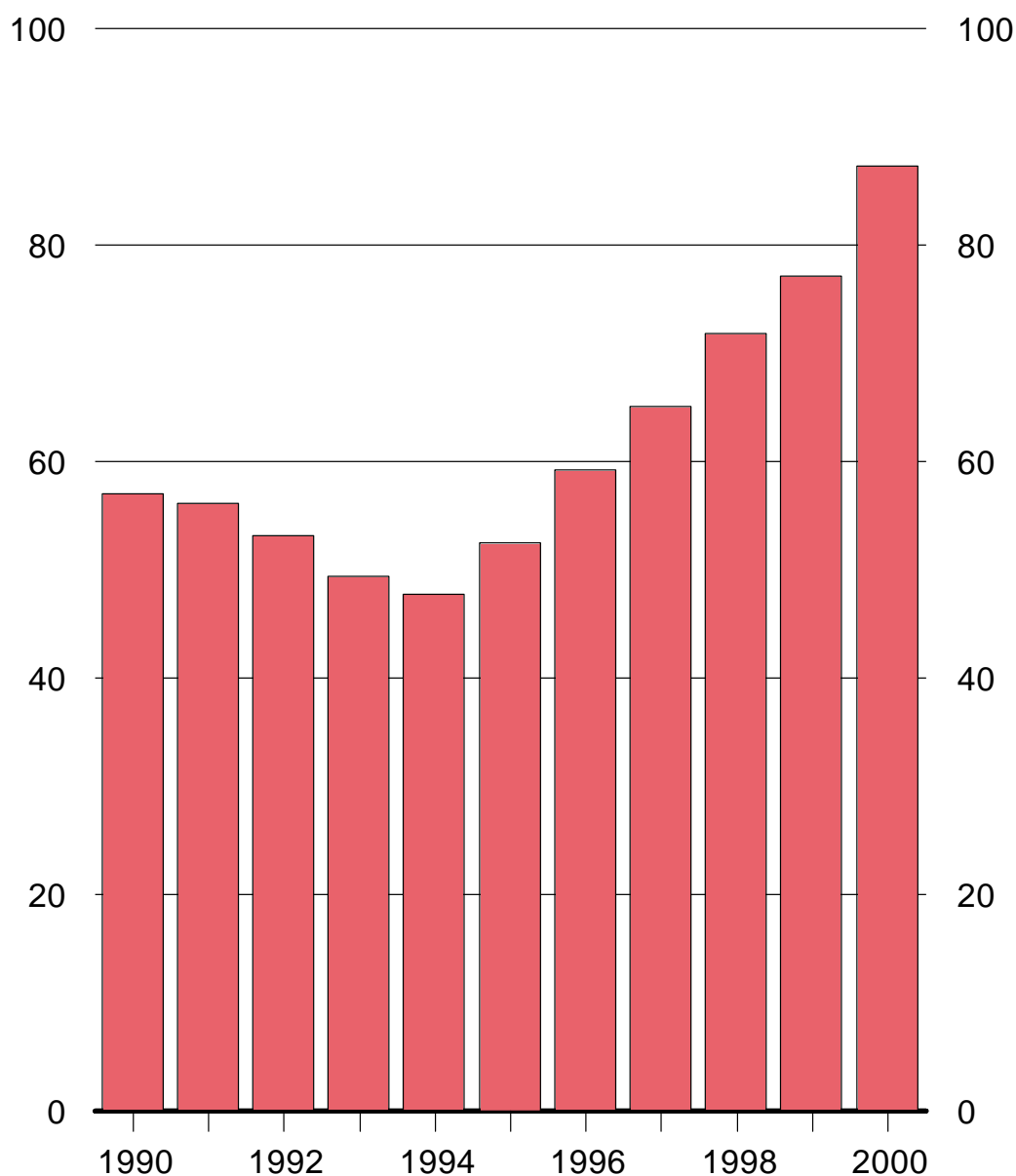
Figur 3.2 Sysselsetting etter sektor. 1000 personer

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Beregninger fra Statistisk sentralbyrå (SSB) viser at behovet for arbeidskraft bare innenfor kommunal forvaltning vil være i overkant av 70 000 nye sysselsatte fra 1998 og fram til 2010. I disse beregningene er det tatt hensyn til vedtatte planer i blant annet eldreomsorg, sykehus og psykiatri. Dette

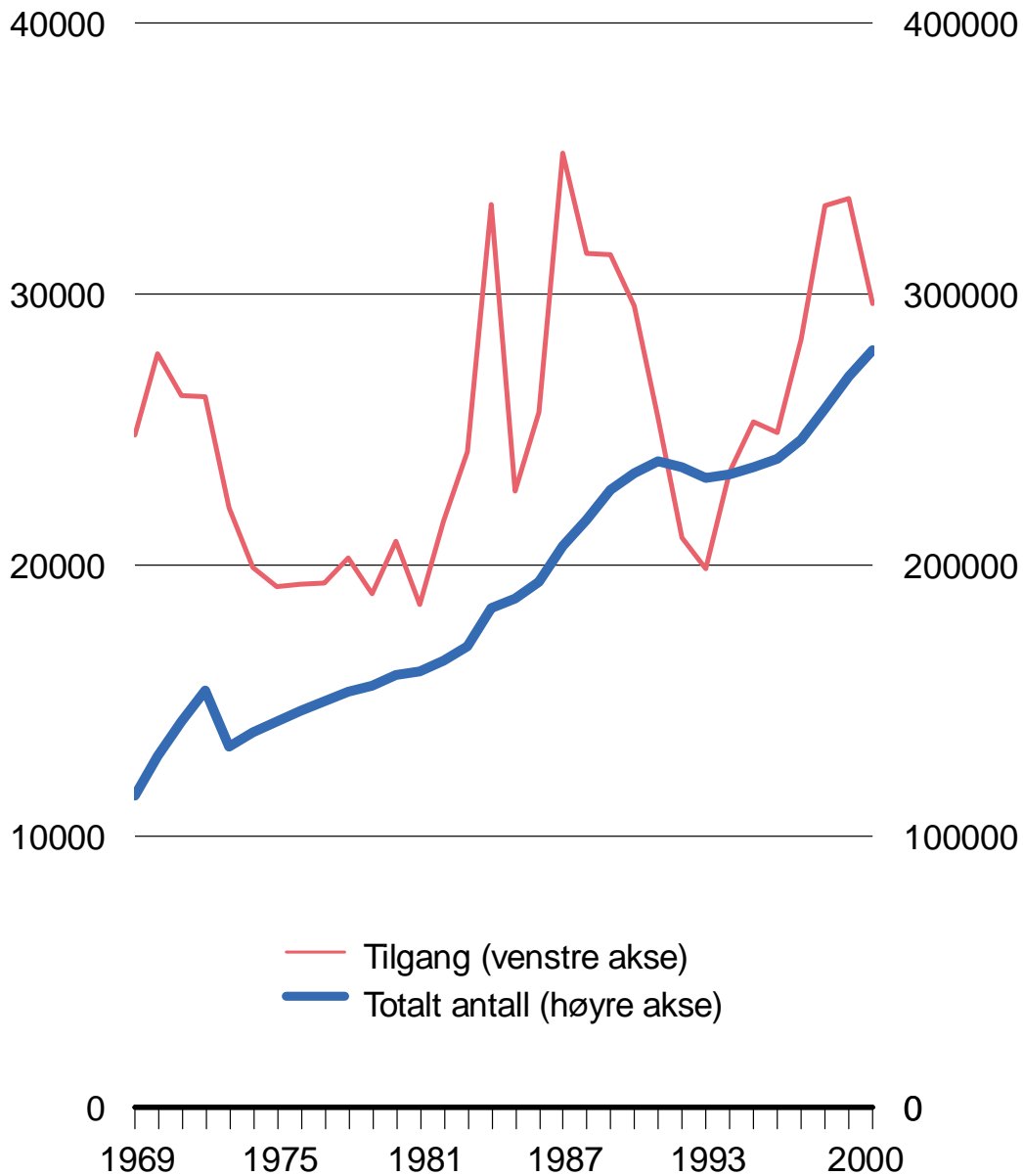
innebærer at en vesentlig del av veksten i arbeidsstyrken for denne perioden vil kunne gå til å dekke opp arbeidskraftbehovet i kommunal sektor.

Sammen med den kraftige veksten i sysselsettingen og yrkesdeltakelsen har tidligavgangen fra arbeidslivet og sykefraværet økt. Figurene 3.3 og 3.4 viser utviklingen i sykefravær og uføretrygdene. I 2000 var det en nedgang i tilgangen til uføretrygd fra året før, men totalt antall uføretrygdde økte. Andelen uføre øker med alderen. Antall personer i alderen 50-66 år vil øke med nesten 200 000 personer fra 2000 til 2010. Dette vil bidra til en økning i nytilgangen til uføretrygd.



Figur 3.3 Sykefravær i trygdeperioden omregnet til årsverk. 1000 årsverk.

Kilde: Kilde: Rikstrygdeverket og Finansdepartementet.



Figur 3.4 Tilgang og totalt antall uførepensjonister

Kilde: Kilde: Rikstrygdeverket og Finansdepartementet

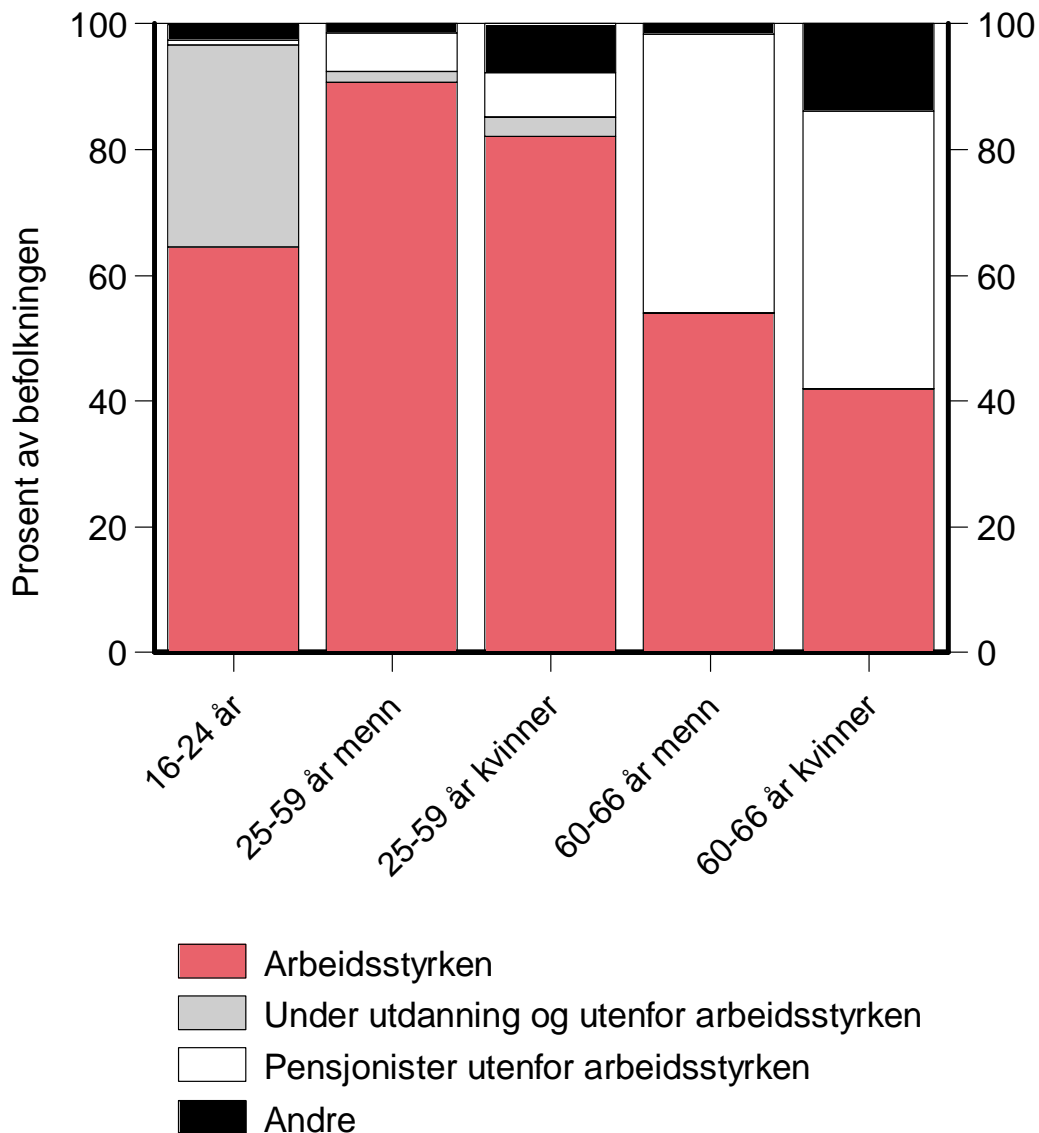
Den kraftige veksten i sysselsettingen på 1990-tallet bidro til en markert reduksjon i arbeidsledigheten. I 2000 utgjorde arbeidsledigheten, målt ved Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse (AKU), 3,4 pst. av arbeidsstyrken mot i underkant av 6 pst. i 1990. Langtidsledigheten, det vil si antall personer som er ledige i mer enn 26 uker, var høy på begynnelsen av 1990-tallet. I løpet av 1990-tallet ble det imidlertid stadig færre langtidsledige. I 2000 var 16 pst. av de arbeidsledige ifølge AKU langtidsledige. Det er i hovedsak eldre personer som er langtidsledige. Den lave langtidsledigheten viser at mange av de som blir arbeidsledige etter kort tid skaffer seg nytt arbeid.

Enkelte grupper stiller likevel svakere på arbeidsmarkedet. Blant de langtidsledige er innvandrere og eldre overrepresentert.

### **3.1.3 Mulighetene for ytterligere vekst i yrkesdeltakelsen og arbeidstilbudet**

Yrkesdeltakelsen har økt kraftig i de siste årene, og i 2000 var yrkesfrekvensen høyere enn toppnivået under forrige høykonjunktur. Økningen i arbeidsstyrken har i stor grad bidratt til å dekke det økte behovet for arbeidskraft gjennom 1990-tallet. I tillegg har det fellesnordiske arbeidsmarkedet dempet mangelen på arbeidskraft innenfor helsesektoren og i bygge- og anleggssektoren. Yrkesdeltakelsen er nå svært høy i de aller fleste aldersgruppene, og mulighetene for ytterligere vekst i arbeidsstyrken er begrenset.

Ifølge Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse (AKU) var 9 pst. av befolkningen i aldersgruppen 16-66 år utenfor arbeidsstyrken og under ulike trygdeordninger i 2000, mot 6 pst. i 1987. Dette omfatter blant annet uføre, AFP-pensjonister og yrkeshemmede under attføring. Totalt sett var hele 95 pst. av befolkningen i aldersgruppen 16-66 år i 2000 enten yrkesaktiv, i utdanning eller under ulike trygdeordninger, jf. figur 3.5.



Figur 3.5 Personer i og utenfor arbeidsstyrken, 16-66 år. Prosent av befolkningen

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

I 2000 var yrkesfrekvensen blant menn i alderen 60-66 år 54 pst., mot 73 pst. i 1980. Ifølge AKU var det bare 2 pst. av mennene i alderen 60-66 år som ikke ble klassifisert som yrkesaktive eller pensjonister i 2000. Samtidig har tilgangen av nye uførepensjonister i 50-årsalderen og også til dels i yngre aldersgrupper økt merkbart i de siste årene. Dette er med på å begrense mulighetene for økt yrkesdeltakelse blant eldre menn framover. Som følge av at eldre kvinner som pensjoneres, har lavere tilknytning til arbeidslivet enn yngre kvinner, kan imidlertid yrkesdeltakelsen for kvinner fortsatt øke noe framover.

Høy yrkesdeltakelse og lav arbeidsledighet innebærer at det er lite ledige arbeidskraftressurser i norsk økonomi. Høyt sykefravær etter betydelig vekst gjennom flere år, samt økt uføre- og tidligpensjonering, begrenser tilbudet av



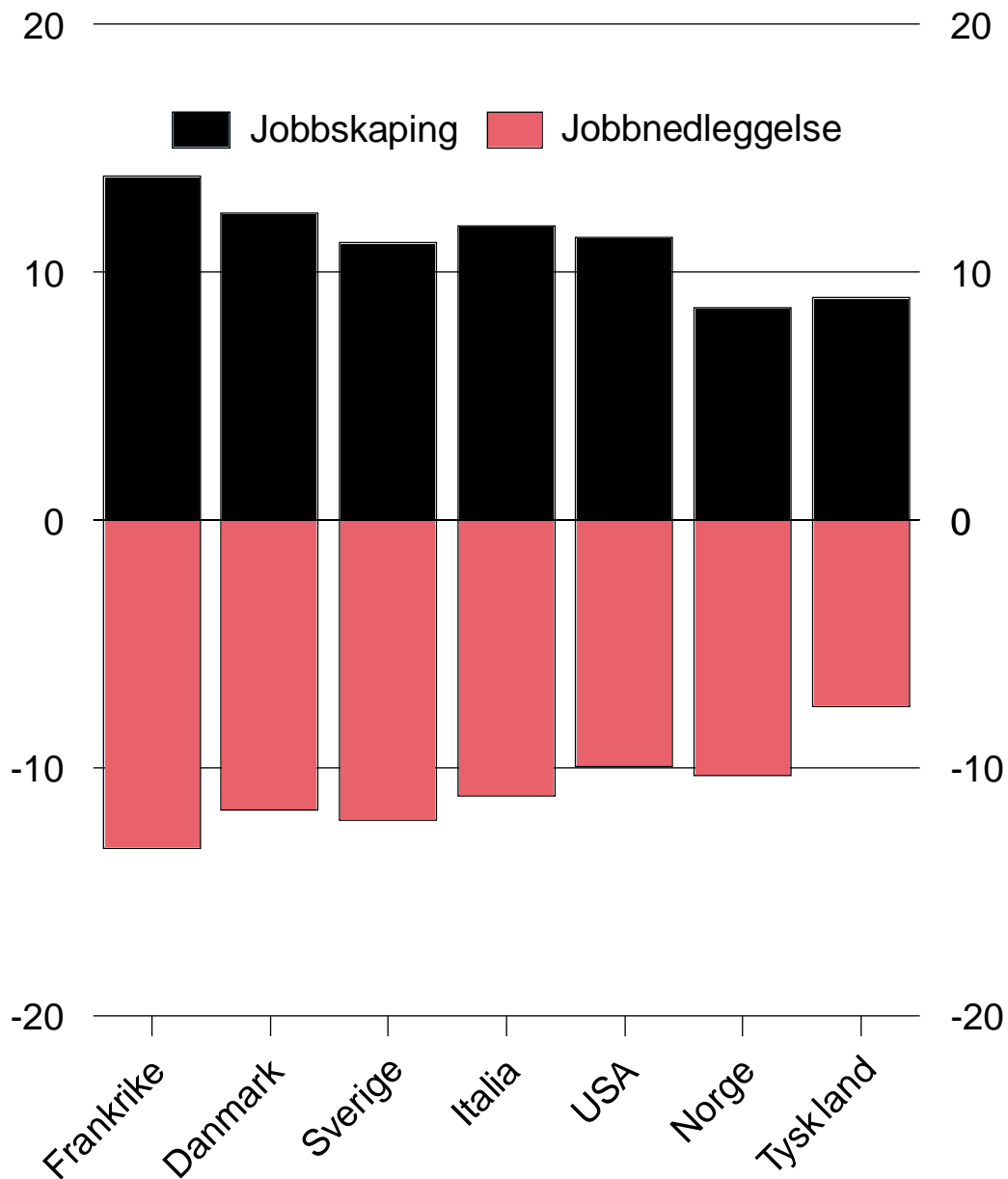
arbeid ytterligere. Samlet sett er det grunn til å regne med at norsk økonomi vil være preget av et stramt arbeidsmarked i flere år framover.

På denne bakgrunnen framheves det at en av målsettingene med Kompetansereformen, og tenkningen knyttet til livslang læring, er at en gjennom motivering og kompetanseutvikling kan bidra til økt produktivitet, og at personer står lenger i arbeidslivet. Videre kan en satsing på etter- og videreutdanning bidra til at nye grupper kommer inn i arbeidsstyrken, samt at det kan motvirke utstøting fra arbeidslivet.

### 3.1.4 Omstilling i arbeidslivet

Tall for sysselsetting og arbeidsledighet skjuler mye av dynamikken i arbeidsmarkedet fordi de viser nivåer og netto endringer. Dermed kommer det ikke fram at det hele tiden skapes og nedlegges mange stillinger. Tall over den totale jobbskapingen og jobbnedleggelsen i løpet av en periode vil kunne fortelle oss noe om fleksibiliteten i arbeidsmarkedet. Jobbskaping og jobbnedleggelse i en gitt næring er definert som henholdsvis økningen og reduksjonen i antall sysselsatte for hver arbeidsgiver i løpet av en periode, summert for alle arbeidsgivere i næringen. Det er gjennomført flere undersøkelser av jobbflyten i Norge, der jobbflyten er definert som summen av jobbskapingen og jobbnedleggelsen. Resultatene fra ulike undersøkelser varierer betydelig. Resultatene fra en undersøkelse Statistisk sentralbyrå har gjennomført<sup>1</sup>, viser at jobbskapingen i Norge er noe lavere enn i andre OECD-land når en ser hele økonomien under ett, jf. figur 3.6.

1. Dale-Olsen H. og Rønningen D.: *Jobb- og arbeidskraftsstrømmer i Norge og OECD. En komparativ analyse av jobb- og arbeidskraftsstrømmer med fokus på årsaker*. Statistisk sentralbyrå, 2000. Sosiale og økonomiske studier nr. 104.



Figur 3.6 Jobbskaping og jobbnedleggelse for hele økonomien per år. Prosent av antall arbeidstakere.  
Kilde: Statistisk sentralbyrå

Det er atskillig flere arbeidstakere som bytter jobber enn det som følger av jobbskaping og jobbnedleggelse. SSBs undersøkelse, som er basert på tall fra 1997, viser at antall nye jobber utgjør drøyt 50 pst. av alle nyansettelser, mens antall jobbnedleggelse utgjør i underkant av 45 pst. av alle avsluttede arbeidsforhold. I gjennomsnitt byttet 23 pst. av alle ansatte jobb i løpet av ett år. I tillegg er det mange som skifter jobb innenfor den enkelte arbeidsgiver.

En studie av Salvanes og Førre<sup>2</sup> med data for industrien og bank- og forsikringsbransjen i perioden 1986-94 viser at det skapes flere jobber for dem med høy utdanning, mens det nedlegges omtrent like mange jobber for de

ulike utdanningsgruppene. Data for jobbskaping og nedleggelse på bedriftsnivå viser en tendens til at bedrifter som vokser, oppretter flest jobber for høyt utdannede, mens bedrifter som nedbemanner, nedlegger flest jobber for dem med lav utdanning.

Langeland og Stene<sup>3</sup> beskriver arbeidstakeres forventninger om og holdninger til omstilling. To av fem yrkesaktive tror de må skifte jobb eller arbeidsoppgaver som følge av omstillinger i de nærmeste 2-3 årene. Eldre tror det er mindre sannsynlig at de blir berørt av omstillinger enn det yngre gjør. Arbeidstakere med høy utdanning tror det er mer sannsynlig at de må skifte jobb eller arbeidsoppgaver enn det arbeidstakere med lav utdanning gjør. Om lag halvparten tror de vil få nye arbeidsoppgaver på samme arbeidsplass dersom de blir berørt av omstillinger.

Mens lavtlønte tror de må skifte jobb ved omstillinger, tror høytlønte at de i større grad vil få en ny stilling der de jobber i dag. Ifølge Langeland og Stene kan dette være en indikasjon på at høytlønte i større grad enn lavtlønte har større muligheter for å skifte mellom ulike arbeidsoppgaver.

Undersøkelsen av Langeland og Stene viser også at arbeidstakerne gjennomgående ikke frykter ny teknologi. Halvparten tror ikke at den teknologiske utviklingen har særlig betydning for deres muligheter på arbeidsmarkedet. Langeland og Stene sier at dette kan tolkes enten som at disse arbeidstakerne ikke har tatt inn over seg de store endringene som den teknologiske utviklingen kan føre til, eller at de tror de kan mestre disse endringene. Yngre menn som er ansatt i privat sektor og har høy utdanning og inntekt, er de som i særlig grad tror teknologien vil styrke deres muligheter på arbeidsmarkedet.

### 3.2 Det norske utdanningssystemet - omfang og ressursbruk

---

Norge har en av de høyest utdannede befolkningene i verden, og vi ligger høyt oppe i internasjonal sammenheng både når det gjelder andel av bruttonasjonalprodukt (BNP) som blir brukt på utdanning, og når det gjelder utgifter per elev/student korrigert for kjøpekraftsforskjeller. Antall år forventet skolegang for en norsk femåring i 1999 var 17,9 år. Det er 6. høyest i OECD. I Norge finansierer det offentlige en veldig stor del av utdanningssystemet, fra og med grunnskole til og med høyere utdanning. Gjennom Kompetansereformen bidrar også staten til å finansiere etter- og videreutdanning. I tillegg har Norge, sammenlignet med de fleste andre land, en god studiefinansieringsordning.

I hele OECD-området har det i de senere årene vært en økning i det gjennomsnittlige utdanningsnivået. Forventet antall år i utdanning har økt med mer enn ett år i perioden fra 1990 til 1998 i 14 av de 18 OECD-landene som har data for dette. Norge og Norden har likevel gjennomgående en høyere utdannede befolkning enn gjennomsnittet i OECD-landene, jf. tabell 3.1.

2. Salvanes, K.G. og Førre, S.E.: *Job creation, Heterogeneous Workers and Technical Change: Matched Worker/ Plant Data Evidence from Norway*. Upublisert papir, referert til i NOU 1997: 25 Ny kompetanse
3. Langeland O. og Stene R.J.: *Holdninger til arbeid, lønn og fagbevegelse*, FAFO-rapport 285, 1999.

**Tabell 3.1: Befolkningen 25-64 år etter høyeste fullførte utdanning <sup>1)</sup>, 1999 (pst.).**

Utdanningsnivå	Norge	Sverige	Danmark	Finland	OECD
Grunnskole	15	23	20	28	36
Videregående opplæring <sup>2)</sup>	57	48	54	40	43
Universitets- og høyskoleutdanning	27	29	27	31	22

<sup>1)</sup> Med høyeste utdanning menes her utdanning på nevnte nivå, også utdanning som ikke fører til full kompetanse. Det er variasjoner i hvordan utdanninger på mellomnivået mellom videregående opplæring og universitets- og høyskolenivået er håndtert i statistikken.

<sup>2)</sup> Minst ett års videregående opplæring.

Kilde: Kilde: Education at a Glance - OECD Indicators, OECD, 2001.

I 1998 finansierte det offentlige 98,1 pst. av de samlede utgiftene til utdanningsinstitusjonene her i landet. Dette var en liten økning fra 1995. Blant OECD-landene var det bare Portugal som hadde en høyere andel offentlig finansiering av utdanningsinstitusjonene. Sverige hadde tredje høyeste offentlig andel, med 97,3 pst., mens gjennomsnittet i OECD var på 86,6 pst.

### 3.2.1 Grunnskole og videregående opplæring

Grunnskole og videregående opplæring består i Norge av et 13-årig løp: 10-årig grunnskole og 3 (4)-årig videregående opplæring. I 1998 ble 4,4 pst. av BNP brukt på grunnskole og videregående opplæring. Til sammenligning var gjennomsnittet for OECD-landene på 3,7 pst. av BNP.

I Norge er kommunene ansvarlige for grunnskolen. De samlede driftsutgiftene til *grunnskolen* var i 1999 på om lag 28 mrd. kroner. Utgiftene per elev i grunnskolen var langt over gjennomsnittet i OECD, korrigert for forskjeller i kjøpekraft.

Fylkeskommunene er ansvarlige for videregående opplæring. Gjennom Reform 94 fikk alle unge rett til videregående opplæring, og i 2000 ble det innført en rett til videregående opplæring også for voksne. Om lag 93 pst. av ungdommene går i dag direkte over fra grunnskole til grunnkurs i videregående opplæring, og om lag 85 pst. av disse har fullført opplæringen etter fire år. De samlede driftsutgiftene til *videregående opplæring* var om lag 15 mrd. kroner i 1999. Utgiftene per elev lå her 32 pst. over gjennomsnittet i OECD, korrigert for kjøpekraftsforskjeller (1998).

I perioden 1995 til 1998 hadde Norge den høyeste økningen i antallet elever i grunnskole og videregående opplæring blant OECD-landene. Hovedforklaringen på dette er imidlertid at skoleløpet ble utvidet med ett år i denne perioden. Utgiftene per elev økte med om lag 4 pst. i samme periode. Desentralisert skolestruktur og tilpasset opplæring her i landet forklarer en del av de høye utgiftene vi har til skoler.

I Australia, Danmark, Irland, Italia, Spania, og Polen økte utgiftene per elev med over 10 pst. Dette skyldes en kombinasjon av økte totale utgifter og reduserte elevtall.

Det er imidlertid fremdeles mange voksne som ikke har gjennomført noen form for videregående opplæring. I aldersgruppen 25-64 år gjelder dette 15 pst. I årene framover vil dette tallet reduseres, for andelen av årskullene som starter i videregående opplæring, har økt i de senere årene. Dessuten fullfører langt flere opplæringen nå enn før Reform 94. Det er også grunn til å anta at innføringen av rett til videregående opplæring for voksne fra høsten 2000 vil føre til at flere gjennomfører opplæring på videregående nivå.

Andelen ungdom som får lærekontrakter, har økt sterkt etter Reform 94. Mens bare 4 pst. av avgangselevne fra grunnskolen i 1988 hadde inngått lærekontrakt to år etter, hadde over 16 pst. av 1994-kullet inngått lærekontrakter i 1996. Det samlede antallet løpende lærekontrakter har økt betydelig i de siste årene, fra i overkant av 20 000 i 1994 til om lag 30 000 i 1999. Det er imidlertid fremdeles mangel på læreplasser innenfor enkelte fagområder. Samtidig er det enkelte fagområder som mangler arbeidskraft. Elever som ikke får tilbud om læreplass i bedrift, har rett til å få den avsluttende opplæringen på skole.

I 1999 var det om lag 15 300 personer som avla fag- og svenneprøver. Dette er en økning på over 48 pst. fra 1996. I 1999 var det dessuten om lag 13 500 personer som avla fag- eller svenneprøver i bedrift gjennom «praksiskandidatordningen». Dette er en ordning der personer med dokumentert lang og allsidig praksis i lærefaget kan få vurdert og anerkjent sin kompetanse gjennom å avlegge fag- og svenneprøve. Samlet ble det dermed avlagt i underkant av 28 800 fag- og svenneprøver i 1999.

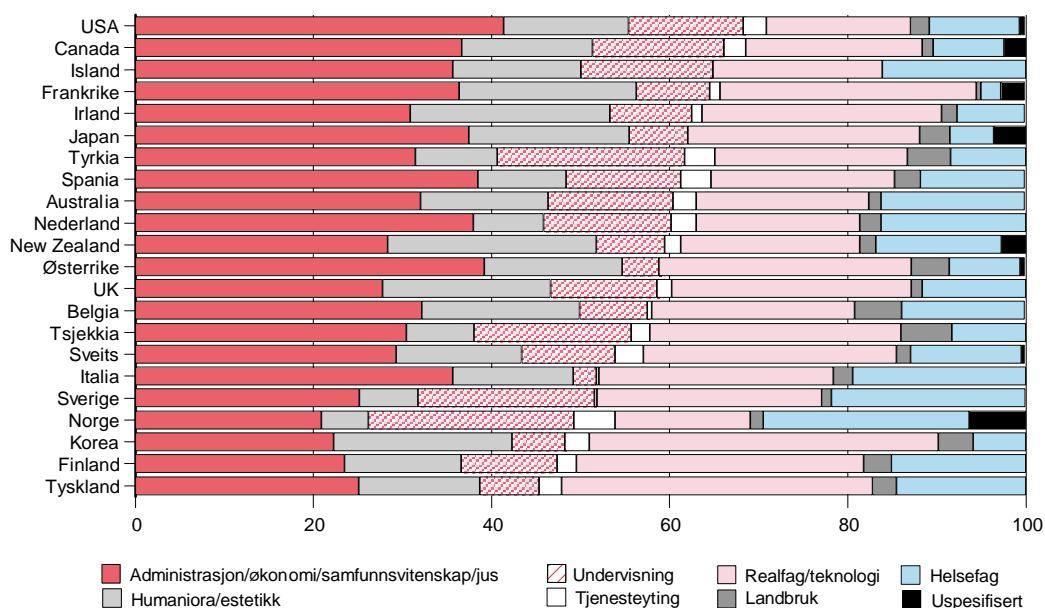
I Langtidsprogrammet 2001-2005 signaliserte Regjeringen Stoltenberg at det vil bli satt ned et offentlig utvalg som skal vurdere struktur og innhold i det 13-årige opplæringsløpet.

### **3.2.2 Høyere utdanning**

I 1999 var det registrert om lag 174 000 studenter ved norske institusjoner for høyere utdanning. I tillegg var det om lag 14 500 som studerte ved utenlandske institusjoner med støtte fra Lånekassen. Antallet studenter er fordoblet siden midten av 1980-årene. Økningen var særlig kraftig fram til 1993. Siden midten av 1980-årene har det vært flere kvinnelige enn mannlige studenter i Norge.

Som vist i tabell 3.1, er det i Norge en høyere andel av befolkningen som har gjennomført en universitets- og høyskoleutdanning enn gjennomsnittet i OECD.

Figur 3.7 viser fordelingen av kandidater mellom fagområder. Sammenlignet med andre land utdannes en svært stor andel av studentene i Norge innenfor helsefag og undervisning. På den andre siden er Norge blant de OECD-landene som har lavest andel av studenter innenfor samfunnsfag, humaniora/estetikk og realfag.



Figur 3.7 Fordeling av kandidater mellom fagområdene

I 1998 utgjorde de offentlige utgiftene til høyere utdanningsinstitusjoner i Norge 1,4 pst. av BNP. Gjennomsnittet i OECD-landene var 1 pst. av BNP. I Norge finansieres 94 pst. av utgiftene til høyere utdanningsinstitusjoner av det offentlige. Dette er betydelig over gjennomsnittet for OECD-landene, som er 77 pst. Utviklingen i utgifter per student har vært stabil i de senere årene. Sammenlignet med andre (OECD-)land er ressursinnsatsen høy i Norge. I 1998 var utgiftene per student i Norge 20 pst. høyere enn gjennomsnittet i OECD, korrigert for forskjeller i kjøpekraft.

De nærmeste årene vil det blir gjennomført store reformer i høyere utdanning. I mars 2001 la Regjeringen Stoltenberg fram St.meld. nr. 27 (2000-2001) *Gjør din plikt - Krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning*. På bakgrunn av denne meldingen vedtok Stortinget betydelige endringer i utdanningssystemet, blant annet å innføre ny gradsstruktur for høyere utdanning. Hovedmodellen innenfor grunnutdanningen blir 3 år på lavere grad (bachelor) og 2 år på høyere grad (master). Ny gradsstruktur skal også medføre en faglig og pedagogisk gjennomgang og fornyelse av studienes innhold og oppbygning, slik at kvaliteten videreutvikles og gjennomstrømmingen forbedres. I St.meld. nr. 27 (2000-2001) foreslo regjeringen også å øke kostnadsnormen fra 6950 per måned (2001-2002) til 8000 kroner i studieåret 2002-2003. Hele økningen gis som tillegg i stipendet. Dette innebærer at stipendandelen øker fra dagens nivå på om lag 30 pst. til om lag 39 pst. Flertallet i Stortinget sluttet seg til også dette forslaget.

### 3.3 Virkemidler knyttet til omstilling i arbeidslivet

---

Statens engasjement innenfor utdanning er, som vist tidligere i kapittel 3, betydelig. Det offentlige innsats er også kanalisert gjennom ordninger som er mer direkte rettet mot omstilling i arbeidslivet.

Nedenfor følger en kort gjennomgang av offentlige ordninger knyttet til opplæring som arbeidsmarkedstiltak. I tillegg gis en kort beskrivelse av ventelønnsordningen i staten, og noen eksempler på partsavtalte/tariffestede ordninger for opplæring og omstilling.

#### 3.3.1 Kvalifiseringstiltak som ledd i arbeidsmarkedspolitikken

En sentral oppgave for arbeidsmarkedsmyndighetene er å skaffe arbeidskraft med de kvalifikasjonene som arbeidsmarkedet etterspør. Det er Aetat som yter informasjons-, veilednings- og formidlingsbistand. For arbeidsledige og yrkeshemmede som ikke uten videre kan formidles til arbeid, kan Aetat sette inn arbeidsmarkedstiltak. I tillegg er opplæringstiltak et viktig virkemiddel i arbeidsmarkedspolitikken.

#### *Arbeidsmarkedsopplæring, AMO*

AMO er et arbeidsmarkedstiltak som tar sikte på kvalifisering av arbeidsledige og yrkeshemmede til kompetanse som arbeidslivet etterspør. Tiltaket skal bidra til å redusere misforholdet mellom arbeidslivets behov og arbeidssøkernes kompetanse. AMO har også som formål å motivere arbeidsledige til videre ordinær egenfinansiert utdanning. Målgrupper for ordningen er primært arbeidsledige over 19 år og yrkeshemmede. For yrkeshemmede gjelder ikke aldersbegrensningen. I tillegg kan AMO tilbys personer i en usikker sysselsettingssituasjon. Dette kan være personer med usikker tilknytning til arbeidslivet, for eksempel personer som har kortvarige engasjementer i ulike virksomheter, og som har behov for kompetanseheving for å få et fast tilsettingsforhold.

Et AMO-kurs kan vare inntil 10 måneder. Aetat har utviklet modulstrukturerte kurs, noe som innebærer at arbeidsledige kan ta én eller flere moduler innenfor et fag. Dette kan man bygge videre på med flere moduler som ordinær egenfinansiert utdanning. Til sammen vil dette kunne utgjøre en formell utdanning.

AMO gis primært som korte yrkesrettede kurs på videregående skoles nivå. Det kan også gis tilbud om AMO innenfor allmennfag, men det skal ikke konkurrere med ordinære utdanningstilbud. Som hovedregel skal det ikke tilbys arbeidsmarkedsopplæring som gir kompetanse på høyere nivå. Fra og med 2000 ble det imidlertid åpnet for en viss adgang til å tilby AMO som gir vekttall på høyere nivå. Denne adgangen er begrenset til langtidsledige over 30 år. Unntatt fra denne begrensningen er oppsagte og permitterte fra bedrifter som har omstillings- eller strukturproblemer som er av særlig alvorlig karakter.

Personer som deltar på AMO, mottar kursstønning som livsoppholdsytelse. Som hovedregel har man ikke rett til dagpenger når man tar utdanning. Det er et krav for å få dagpenger at man skal være reell arbeidssøker og disponibel for arbeidsmarkedet. Personer som går på AMO, kan velge å motta dagpenger

istedenfor kursstønad. De har imidlertid plikt til å avbryte opplæringen hvis de tilbys ordinær jobb.

I tillegg til å delta på AMO-kurs er det i dag en begrenset adgang til å ta visse former for utdanning eller opplæring samtidig som man får beholde dagpengene. Denne adgangen skal imøtekomme behov for en arbeidsmarkedsmessig begrunnet opplæring og utdanning, men er begrenset for å hindre at trygden finansierer lengre utdanningsløp. Reglene åpner for deltakelse i kortere opplæring på dagtid, maksimalt 3 måneder, og utdanning utenfor normal arbeidstid, det vil si på kveldstid. For å opprettholde retten til dagpenger må mottakere av stønaden til enhver tid være disponible for arbeidsmarkedet.

#### *Bedriftsintern opplæring, BIO*

Aetat kan gi tilskudd til bedriftsintern opplæring. Ordningen skal bidra til å:

- Motvirke utstøting fra arbeidslivet ved større omstillinger.
- Opprettholde og styrke kompetansen til ansatte i bedrifter som har omstillings- eller strukturproblemer som er av særlig alvorlig karakter for arbeidsmarkedet, eller rekruttere til ledige stillinger som det er vanskelig å besette.

Det kan gis tilskudd til bedrifter som gjennomfører opplæring av egne ansatte eller ansetter personer som er registrert ledige ved Aetat og som må gjennomgå et opplæringsprogram for å kunne gå inn i ledige jobber som det har vært vanskelig å besette.

Opplæringen kan vare i inntil 13 uker. Deltakerne mottar ordinær lønn under opplæringen.

#### *Ordinær utdanning for yrkeshemmede arbeidssøkere*

Yrkeshemmede arbeidssøkere kan delta i ordinær utdanning med stønad til livsopphold gjennom folketrygden. Dette vil i de fleste tilfeller være økonomiske ytelser under yrkesrettet attføring, men kan også være sykepenger eller uføretrygd. Unntaksvis kan yrkeshemmede delta i ordinær utdanning med kursstønad fra Aetat. Forutsetningen for utdanning i det ordinære utdanningssystemet med støtte til livsopphold er som nevnt at dette antas å øke mulighetene for at den yrkeshemmede skal komme i arbeid. Aetat gjør den arbeidsmarkedsfaglige vurderingen av om utdanningen kan anses å være *nødvendig* og *hensiktsmessig* ut fra personens muligheter til å beholde eller skaffe seg en jobb. Det er ingen formell begrensning på varigheten av utdanningen. Ytelsene vil imidlertid bli begrenset av hva som anses *nødvendig* for søkeren. Utover dette kan videre skolegang inngå i tiltaket gjennom en avtale om delfinansiering dersom dette anses som *hensiktsmessig*.

#### *Stønadsordningen for enslige forsørgere*

Det kan gis utdanningsstønad i inntil to år ut over den ordinære stønadsperioden på tre år til enslige forsørgere som tar nødvendig utdanning. Med «nødvendig utdanning» menes en utdanning vedkommende trenger for å bli i stand til å forsørge seg selv ved eget arbeid. Kravet om at utdanningen må være nødvendig, innebærer at vedkommende ikke tidligere har oppnådd yrkeskompet-



anse. Enslige forsørgere som har allmennfaglig linje fra videregående skole, vil imidlertid kunne få utvidet stønadstid for å begynne på høyere utdanning, for eksempel sykepleierhøyskole.

### 3.3.2 Ventelønn i staten

#### *Ventelønn- økonomisk trygghet ved oppsigelse*

Tryggheten ved oppsigelse for ansatte i staten er nedfelt i lov om statens tjenestemenn og utløses ved oppsigelse etter omstilling (uforskyldt oppsigelse).

Ventelønn er blant annet kompensasjon for bortfall av lønn og dekker inntil 66 pst. av lønnsbortfallet. Forutsetningene for å motta ventelønn er at man ikke har kommet i nytt fast arbeid før opphør av oppsigelsestid og at man er aktiv arbeidssøker i ventetiden fram til nytt arbeid. Mottakeren må være tilmeldt Aetat som reell arbeidssøker og sende inn meldekort hver 14. dag. Ventelønnens varighet er avhengig av mottakerens alder og tjenestetid og vil normalt være gjenstand for en årlig vurdering.

Ventelønnen er knyttet til arbeidsforholdet i staten, i motsetning til dagpenger under arbeidsledighet etter folketrygden, som er en universell ytelse. Ventelønn finansieres av arbeidsgiver, den enkelte virksomhet eller staten sentralt.

Ved oppsigelse får man en fortrinnsrett til annen stilling i staten i inntil ett år. Fortrinnsretten følger imidlertid retten til ventelønn; dersom man får forlenget ordningen med ventelønn, vil en også få forlenget fortrinnsretten.

Per juni 2001 fikk omkring 1 800 personer utbetalt ventelønn, mens 2 300 hadde rett til ventelønn. Året før var omtrent halvparten av gruppen innom lønnsarbeid av kortere eller lengre varighet. Det har vist seg å vanskelig for denne gruppen å komme i nytt *fast* arbeid. Årsakene til dette er blant annet at 85 pst. av personene i denne gruppen er over 50 år. I tillegg har de fleste en kompetanse som begrenser seg til den de har opparbeidet seg på sin tidligere arbeidsplass.

Tjenestemannslovens regler om ventelønn sier ikke noe om muligheten til å ta utdanning.

Fra 1991-94 var hovedregelen at man kunne følge utdanning opp til ett år. I 1994 ble denne praksisen lagt opp til praksisen i dagpengeordningen. Hovedregelen i dag er at en arbeidssøker ikke kan ta ordinær fulltidsutdanning på dagtid.

Følgende utdanning godtas imidlertid når man samtidig er tilmeldt Aetat som reell arbeidssøker:

- All utdanning i regi av Aetat (AMO).
- Utdanning på kveldstid og i helgene.
- Fulltidsutdanning på dagtid som varer maksimalt 3 måneder. Utdanningen kan være fordelt over en lengre periode, for eksempel med en fulltidsdag per uke kombinert med utdanning på kveldstid og i helgene. Fulltidsdagene må ikke overstige 3 måneder.
- Fulltidsutdanning på dagtid i inntil 1 år. Det må da ikke være møteplikt i forbindelse med utdanningen.

### 3.3.3 Avtalebaserte ordninger

Det finnes i dag en rekke avtalebaserte ordninger mellom arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene. Ordningene varierer blant annet med hensyn til omfang, type opplæring som gis, finansieringskilde og målgruppe.

Under følger noen eksempler på ordninger innenfor henholdsvis kommunesektoren, grafisk sektor samt finansnæringen.

#### *Kommunal sektor*

I avtaleverket mellom arbeidstakerorganisasjonene og KS er det bestemmelser både for opplæringsplaner og medvirkning fra de ansatte i saker vedrørende opplæring. I følge hovedavtalen skal alle kommuner ha en opplæringsplan.

Opplæringsplanen skal inneholde kartlegging av opplæringsbehov gjennom organisasjonsoversikt, kartlegging og beskrivelse av interne karriere-/utviklingsområder, tiltak samt en økonomisk del.

I følgende tilfeller blir det gitt permisjon med lønn:

- Ved tiltak for at arbeidstaker skal holdes à jour innenfor nåværende stilling, og som er hjemlet i godkjent opplæringsplan.
- Ved tiltak som er ledd i den interne karriere-/utviklingsplanleggingen og som er hjemlet i godkjent opplæringsplan. Målsettingen må være å gjøre arbeidstakeren i stand til å gå inn i annen stilling i kommunen.

Ved tiltak som er et ledd i arbeidstakerens personlige karriereutvikling og som faller utenfor kommunenes opplærings- og utviklingsplan, kan det derimot gis permisjon uten lønn.

I forbindelse med avleggelse av eksamen gis permisjon med lønn for eksamensdagen(e) samt to lesedager før hver eksamen.

#### *Grafisk utdanningsfond*

Grafisk utdanningsfond har til formål å heve grafiske arbeidstakeres kompetansenivå samt støtte andre tiltak for utvikling av generell bransjekompetanse.

Fondet finansieres ved at arbeidsgiver innbetaler 40 kroner per uke per arbeidstaker; 9 kroner trekkes av arbeidstakerens lønn og arbeidsgiveren betaler det resterende beløpet.

Fondet ledes av et styre som består av avtalepartene: Norsk Grafisk Forbund, Visuell Kommunikasjon Norge og Norske Avisers Landsforbund. Styret fastsetter hvert år de beløp som skal avsettes til de forskjellige tiltak som det skal ytes støtte til. Fondet vil blant annet gi støtte til:

- Arrangement av/deltakelse på kurs som arrangeres i overensstemmelse med vedtak i fondets styre.
- Lønn som utbetales til deltakere på kurs lagt i arbeidstiden.
- Reise samt borteboerstipend i forbindelse med deltakelse på kurs som arrangeres i overensstemmelse med vedtak i fondets styre.

### *Fokus Bank*

Kompetansekartlegging, herunder både real- og formalkompetanse, gjennomføres regelmessig i den hensikt å sikre riktig kompetanseutvikling og aktiviteter.

Følgende ordninger gjelder for ansatte som tar utdanning med økonomisk støtte fra banken:

- For langsiktig eksamensrettet utdanning gis det lesefri med 4 timer per vekttall samt en lesedag før eksamen. Eksamensdag er fridag.
- Heltidsansatte med omsorg for barn under 12 år får anledning til å ta ut 6 timer per vekttall i tillegg.
- For generell studiekompetanse er eksamensdag fridag. Alle gis 40 timer lesefri fordelt på de ulike fagene.

Dekning av medarbeidernes utgifter vurderes i hvert enkelt tilfelle og gis i henhold til nærmere definerte retningslinjer.

## **3.4 Ressursbruk til etter- og videreutdanning i norsk arbeidsliv**

---

### **3.4.1 Innledning**

På oppdrag fra utvalget har FAFO utarbeidet et notat som har hatt som formål å anslå tidsbruk og kostnader knyttet til etter- og videreutdanning i norsk arbeidsliv. Analysen og beregningene i notatet baserer seg blant annet på Arbeidskraftundersøkelsen til Statistisk sentralbyrå (AKU) fra 2000.

Forut for denne analysen er det blitt gjennomført en rekke studier av deltakelse i yrkesrettet opplæring i Norge. Det er likevel få undersøkelser som er rettet mot hele arbeidslivet, og som tar opp spørsmål både om ressursbruk og fordeling mellom ulike grupper i arbeidslivet. En rekke undersøkelser har data om deltakelse i opplæring på individnivå, men det har vist seg å være langt vanskeligere å finne informasjon om opplæringskostnader på bedriftsnivå. I Buer-utvalget (NOU 1997: 25) ble det påpekt at bedriftene i liten grad fører opplæringsregnskap som viser kostnader og investeringer på kompetansesiden. Opplæringskostnader er ofte fordelt på ulike poster, noe som gjør det vanskelig å få en samlet oversikt over de totale utgiftene til dette formålet. I tillegg er det store variasjoner i undersøkelsene med hensyn til hva man definerer som opplæringsaktiviteter og kostnader. Som eksempel på dette kan en nevne at opplæringsbegrepet i enkelte undersøkelser ikke blir definert <sup>4</sup>, mens en i andre undersøkelser definerer opplæring som *formaliserte opplæringstiltak* <sup>5</sup> eller *yrkesrettede kurs med relevans for nåværende eller framtidig yrke* <sup>6</sup>. I Arbeidskraftundersøkelsen er spørsmålet om deltakelse avgrenset til å gjelde *kurs og utdanning*.

Når det gjelder deltakelse i yrkesrettet opplæring, er det i stor grad gjort sammenfallende funn i de ulike undersøkelsene. Høyt utdannede arbeidstakere deltar mer enn arbeidstakere med lav formell utdanning. Undersøkelsene viser dessuten at yngre arbeidstakere deltar mer enn eldre arbeidstakere. Stu-

4. Nordhaug og Gooderham (1996)

5. Berg, Nebben og Seip (1999)

6. Skaalvik, Finbak og Ljosland (2000) «MOBA-prosjektet»

diene peker også på store forskjeller både innenfor og mellom ulike sektorer. Ansatte i det offentlige, og i særlig grad staten, har et høyt deltakelsesnivå. I privat sektor har ansatte i bank og finansnæringen høy deltakelse i yrkesrettet opplæring <sup>7</sup>.

Med hensyn til ressursanslagene er det store forskjeller i grunnlagsmaterialet i de ulike studiene. Studien varierer med hensyn til hvilke kostnader som blir inkludert og hvordan kostnadene er fordelt på de ansatte. I alle undersøkelser der det har blitt innhentet data om opplæringskostnader fra virksomhetene har det vært lav svarprosent.

### 3.4.2 Resultat fra FAFOs undersøkelse

FAFOs undersøkelse viser at ansatte i norsk arbeidsliv i gjennomsnitt bruker 1,9 pst. av arbeidstiden på kurs og formell utdanning betalt av arbeidsgiver. I løpet av ett år tilsvarer dette omkring 31 000 årsverk i arbeidsmarkedet sett under ett. Sammenlignet med andre undersøkelser er dette lite. I øvrige undersøkelser beregnes tiden som er brukt til opplæring til 4-6 pst. av arbeidstiden. Hovedårsaken til at andre undersøkelser anslår høyere tidsbruk, er trolig at Arbeidskraftundersøkelsen begrenser seg til å gjelde kurs og utdanning, mens de øvrige undersøkelsene også omfatter andre former for organisert opplæring, som fagopplæring i bedrift, seminarer, hospitering og organisert veiledning.

Basert på gjennomsnittslønn og tidsbruk i ulike næringsområder viser beregningene i analysen at virksomhetenes utgifter til lønn for ansatte som går på kurs eller tar utdanning, utgjør minst 8,4 mrd. kroner. Ifølge FAFO er estimatet sannsynligvis for lavt, noe som blant annet skyldes at en i analysen har valgt å bruke gjennomsnittslønn i de ulike sektorene. Ettersom personer med høy lønn oftere gjennomfører etter- og videreutdanning enn personer med lav lønn, vil anslag basert på gjennomsnittslønn, alt annet likt, gi for lave estimat. Det er også usikkerhet knyttet til anslagene for de næringsområdene som har få ansatte, for eksempel primærnæringene.

I tillegg kommer at utgifter til bedriftens opplæringsorganisasjon, kjøp av eksterne tjenester til opplæring og andre interne kostnader, som kontorutstyr, ikke er tatt med i beregningene. På bakgrunn av SSBs Arbeids- og bedriftsundersøkelse fra 1989 og beregninger på grunnlag av Dun & Bradstreets database over norske aksjeselskaper har FAFO estimert dette til å beløpe seg til mellom 23 og 31 mrd. kroner. Det knytter seg imidlertid sterk usikkerhet til dette beløpet, noe som blant annet skyldes lav svarprosent i SSBs undersøkelse.

Også FAFO finner at yngre arbeidstakere deltar mer i etter- og videreutdanning enn eldre arbeidstakere. Deltakernivået er høyest hos arbeidstakere i midten av trettiårene. Deltakernivået er for disse rundt 11 pst., mens det er på rundt 7 pst. for ansatte i aldersgruppen 55 år eller eldre. Undersøkelsen viser at deltakelsen øker med høyere utdanningsnivå. Andelen som

7. Se blant annet Pape (1993), Larsen, Longva, Pape og Reichborn (1997) og Larsen, Nyseth og Vrålstad (1997).

har deltatt, varierer fra 18 pst. hos de med høyest utdanning<sup>8</sup> til rundt 3 pst. blant dem som ikke har utdanning ut over grunnskolenivå. Deltakernivået er videre høyest hos ansatte i offentlig forvaltning, der det er beregnet å være rundt 16 pst. Tilsvarende har privat tjenestesektor og industri/bygg og anlegg et deltakelsenivå på henholdsvis 8 og 7 pst. (jf. Vedlegg 1).

---

8. Høy utdanning er definert som 4 år og mer utover videregående opplæring.

## Kapittel 4

### Deltakelse i etter- og videreutdanning

Det foreligger flere undersøkelser om voksnes deltakelse i etter- og videreutdanning. VOX - Voksenopplæringsinstituttet - fikk i oppdrag av utvalget å gi en oversikt over resultatene fra disse undersøkelsene. I dette kapitlet gis en oppsummering av det instituttet har gjort for utvalget. Oppsummeringen tar utgangspunkt i rapporten «

Til nytte og glede, om deltakelse i etter- og videreutdanning».

#### 4.1 Tilbudet

---

Resultatene fra deltakerundersøkelsene i 1996 og 1999 viser at når en ser på alle typer voksenopplæring samlet, er arbeidsgiver den største arrangøren. Dette er ikke overraskende, siden en stor andel av kursene er yrkesrettede. Men også det offentlige utdanningssystemet (på alle nivå) er en stor tilbyder av etter- og videreutdanning for voksne. I tillegg arrangerer studieforbundene en del kurs for voksne, men dette er ofte fritidsrettede kurs. Når det gjelder yrkesrettede kurs, er arbeidsgiver den viktigste arrangøren. Innenfor allmennfaglig opplæring er det offentlige utdanningssystemet den viktigste arrangøren.

Deltakerundersøkelsene fra 1978, 1996 og 1999, teller opp antall voksenopplæringskurs som voksne har deltatt på. I disse undersøkelsene tar man ikke hensyn til omfanget av opplæringsaktiviteten; et 4 timers kurs teller like mye som for eksempel et grunnfag på 20 vekttall. Dette betyr at deltakerundersøkelsene kan gi et noe skjevt bilde av omfanget av deltakelsen i etter- og videreutdanningen.

Engesbak m.fl har undersøkt tilbudet om og deltakelsen i voksenopplæring på videregående nivå hos ulike arrangørgrupper; (i) Fylkeskommunen gjennom (a) det ordinære tilbudet om videregående opplæring, og (b) særlige voksenopplæringstilbud, (ii) studieforbundene, (iii) arbeidsmarkedsetaten, (iv) ressurs- og kompetansesentre, og (v) de private skolene. Resultatene viser at fylkeskommunen er den største arrangøren av videregående opplæring for voksne - spesielt gjelder dette for yrkesfagene innenfor videregående opplæring. Tilbudene fra andre arrangører er i hovedsak begrenset til å gjelde allmennfag og § 20-kurs (jf. dagens praksiskandidatordning, opplæringsloven § 3-5).

I perioden 1994 til 1998 har det vært en nedgang i tilbudet om fylkeskommunal videregående opplæring for voksne. Til tross for dette sporer Engesbak m.fl. en viss økning i omfanget av denne typen opplæring. Årsaken til dette ligger i en økt utbygging av allmennfaglig videregående opplæring, og en økning i (daværende) § 20-kurs hos de alternative opplæringsarrangørene.

Det foregår også en del opplæring på universitets- og høyskolenivå gjennom studieringer i regi av studieforbundene. Slike studieringer kan enten være: (i) eksamensforberedende, eller (ii) ubundet av pensum og eksamen. Eksamensrettede studieringer må ha en faglig godkjenning fra universitet eller høyskole, og det er bare disse kursene som via eksamen gir formell kompetanse i form av vitnemål og vekttall.

Engesbak og Rolfsen foretok høsten 1999 en kartlegging av tilbudet om, og deltakelsen i studieringer på høyere nivå. Resultatene fra disse undersøkelsene viser at det var en relativt omfattende aktivitet høsten 1999; 5071 deltakere, 226 igangsatte studieringer og 25 177 undervisningstimer.

Det er få tilbud som er ubundet av pensum og eksamen. Hele 96 pst. av studieringene er eksamensforberedende. Folkeuniversitetet står for 80 pst. av tilbudet innen denne typen opplæring. Fagtilbudene er i stor grad rettet mot helse-, omsorg- og undervisningssektoren.

## **4.2 Deltakelse i voksenopplæring**

---

I Norge er det generelt sett høy deltakelse i voksenopplæring. Av den voksne befolkningen har 70 pst. deltatt på ett eller flere voksenopplæringskurs i løpet av en tre-årsperiode. Deltakelsen har økt i perioden 1978 og fram til i dag. De fleste voksenopplæringskurs er arbeidsrelaterte, og det er også innenfor denne type opplæring en har hatt den største økningen. Den arbeidsrelaterte opplæringen foregår i stor utstrekning på arbeidsplassen og/eller i regi av arbeidsgiver.

Skaalvik og Engesbak fant at menn deltar i større grad enn kvinner i voksenopplæring, og at kjønnsforskjellene er størst innenfor arbeidsrelatert opplæring. Det var likevel graden av tilknytning til arbeidslivet, og ikke kjønn som var avgjørende for deltakelsen. I perioden 1996 til 1999 har det skjedd en utjamning av kjønnsforskjellene.

Det er en høy deltakelse i voksenopplæring helt fram til pensjonsalderen. Tradisjonelt har det vært de med høyest utdanning som deltar mest i voksenopplæring. Fremdeles er det slik, og forskjellene er også her størst innenfor den arbeidsrelaterte opplæringen.

Selv om menn generelt deltar i større grad enn kvinner på voksenopplæringskurs, finner en flest kvinnelige deltakere både i videregående opplæring og i studieringer på høyere nivå. Kvinneandelene er her på henholdsvis 70 og 80 pst. I videregående opplæring er hovedvekten (70 pst.) av voksne elever/deltakere i alderen 20 til 30 år, mens hovedvekten (65 pst.) av deltakerne i studieringer på høyere nivå er i alderen 30 til 50 år. Deltakerne i studieringer på høyere nivå er relativt høyt utdannet og godt etablert på arbeidsmarkedet. Deltakerne i videregående opplæring er derimot en mer sammensatt gruppe både når det gjelder tidligere utdanning, livs- og arbeidserfaring, og de er i en mer utsatt posisjon på arbeidsmarkedet enn deltakerne i eksamensrettete studieringer på høyere nivå.

De aller fleste deltakerne i studieringer på høyere nivå er godt etablerte. Over 80 pst. er yrkesaktive, over 60 pst. er gift eller samboende, og over halvparten har ett eller flere hjemmeboende barn. For deltakerne i eksamensrettete studieringer på høyere nivå er det nødvendig at opplæringstilbudene finnes i nærmiljøet. Det å flytte eller pendle for å delta i opplæringstilbud er gjennomgående ikke aktuelt. Også de voksne elevene/deltakerne i videregående opplæring er stedbundne og avhengige av tilbud som er nære.

### 4.3 Ulike grupper voksne krever ulik tilrettelegging

---

Voksne er en sammensatt gruppe, med ulike behov, interesser og erfaringer når det gjelder etter- og videreutdanning. Når man skal tilrettelegge opplæring for voksne, må man ta høyde for disse ulikhetene.

Tradisjonelt blir tilrettelegging og tilpasning av undervisning for voksne assosiert med faktorer som komprimert undervisning, mindre enheter, senere progresjon, undervisning på ettermiddag og kveld osv. Dette passer for noen deltakere innen voksenopplæring, men ikke for alle.

Engesbak m.fl. fant at det er nødvendig å ha tilbud om voksenopplæring som er varierte og fleksible med hensyn til organisering og tilrettelegging. Spesielt er dette viktig hvis man ønsker å nå grupper som tradisjonelt har deltatt lite i opplæringsammenheng og/eller har liten utdanning fra før. Fleksibilitet betyr i denne sammenhengen ikke IKT, men at tilbudene organisatorisk og innholdsmessig kan tilpasses den enkelte deltaker sine forutsetninger, ønsker og behov, samt den praktiske hverdagen.

### 4.4 Hva fremmer deltakelse i voksenopplæring?

---

Mye av deltakelsen i voksenopplæring er knyttet til individets arbeidssituasjon eller til ønsket om (nytt) arbeid. Skaalvik m.fl. fant at halvparten av deltakerne på voksenopplæringskurs deltar fordi de ønsker å utføre arbeidet bedre, og 15 pst. fordi de ønsker en ny arbeidssituasjon. Bare 20 pst. deltar fordi de ønsker egenutvikling. Dette indikerer at mye av deltakelsen i voksenopplæring er motivert ut i fra den enkeltes arbeidssituasjon. Skaalvik m.fl. finner også kjønnsforskjeller i motivasjonen. Menn vektlegger arbeidsrelaterte faktorer i noe større grad enn kvinner, mens kvinner er noe mer opptatt av mulighetene til egenutvikling. I tillegg finner de aldersforskjeller: Aldersgruppa 30 til 60 år deltar i stor grad for å utføre arbeidet bedre, mens de under 30 år deltar for å endre den arbeidssituasjonen de har for øyeblikket. For de eldste, de over 60 år, er derimot mulighetene til egenutvikling den viktigste motivasjonen.

### 4.5 Hva hemmer deltakelse i voksenopplæring?

---

Det er vanlig å dele faktorene som hemmer deltakelse i etter- og videreutdanning i indre og ytre faktorer.

Indre faktorer er knyttet til individet, og er for eksempel negative erfaringer knyttet til skoleverket eller offentlige instanser generelt, eller angst for å returnere til skolesituasjonen.

Når man spør de som ikke deltar i voksenopplæring om hvorfor de ikke deltar, er det vanligvis de ytre faktorene som oppgis som de viktigste. Eksempler på ytre hindringer er mangel på tid, lang vei til kursstedet, manglende tilbud, tidspunktet for opplæringen osv. Familiens krav, forventninger og holdninger kan også stå i veien for deltakelse i voksenopplæring. Familiære hin-



dringer kan gi seg utslag på ulike måter, som blant annet manglende forståelse for å bruke tid, penger og krefter på utdanning.

#### **4.6 Behovet for mer opplæring**

---

Nesten 70 pst. av den voksne befolkningen ønsker mer utdanning. Halvparten ønsker mer formell utdanning i form av yrkesfaglig videregående opplæring og høyere utdanning. Nesten 8 av 10 gir uttrykk for at de ønsker arbeidsrelatert opplæring. Alt i alt kan man si at størstedelen av behovet for etter- og videreutdanning ligger innenfor arbeidsrelatert opplæring og utdanning.

Det er ingen forskjeller mellom kjønnene i ønsket om mer utdanning, men det er de yngste, de med høyest utdanning og de heltidsansatte som i størst grad uttrykker ønske om mer utdanning eller opplæring. Engesbak forklarer ulike preferanser i ønsket om mer voksenopplæring i forhold til faktisk livssituasjon, og hvilken posisjon man har på arbeidsmarkedet. Unge arbeidstakere har oftere ønske om avansement og forbedringer i forhold til sine yrkesposisjoner. Voksenopplæring blir dermed et middel for å oppnå målsettinger som for eksempel skifte av jobb eller å klatre på karrierestigen. Eldre arbeidstakere legger ikke samme vekt på å tilegne seg kunnskap og kompetanse som kan bli nyttig i framtiden. De deltar oftere i voksenopplæring for å lære noe de har bruk for i den jobben de har.

## Kapittel 5

# Status for Kompetansereformen

### 5.1 Innledning

---

Kompetansereformen bygger på NOU 1997:25 Ny Kompetanse og Stortingsmelding nr 42. (1997-98) Kompetansereformen. Stortinget behandlet og ga sin tilslutning til meldingen i januar 1999. Den enighet som ble oppnådd mellom Regjeringen og partene i arbeidslivet i forbindelse med inntektsoppgjørene i 1999 og 2000, er et viktig grunnlag for reformen. Arbeidet med Kompetansereformen er en prosess i et samspill mellom mange og ulike aktører og miljøer. Hovedansvaret ligger hos Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. En rekke andre departementer er imidlertid også med, i tillegg til partene i arbeidslivet og institusjoner og organisasjoner som tilbyr utdanning for voksne.

#### *Viktige prinsipper og utfordringer*

Kompetanseutvikling er nødvendig for å styrke konkurransevnen og øke fleksibiliteten i et arbeidsliv i omstilling, og for å gi den enkelte større valgfrihet og muligheter til å realisere ønsker og behov.

Kompetansereformen omfatter alle voksne, både de som er i arbeidsstyrken, og de som av forskjellige grunner er utenfor.

Kompetansereformen bygger på en bred kunnskapsforståelse der teoretiske og praktiske kunnskaper, kreativitet, initiativ og evne til nyskaping, utvikling av selvillit og sosiale ferdigheter virker sammen.

Opplæring for voksne bør i størst mulig grad være etterspørselsstyrt, fleksibel, tilgjengelig og tilpasset individets og virksomhetens behov. Opplæringen må legges til rette og bygge på den enkeltes realkompetanse.

Det må bli et bedre samspill mellom utdanningstilbyderne og arbeidslivet slik at arbeidstakerne i størst mulig grad kan ta del i kompetanseutviklingen uten å bli trukket unødig vekk fra arbeidsplassen.

Kompetansereformen bygger på samhandling mellom mange aktører, blant annet offentlige myndigheter, organisasjoner, private og offentlige institusjoner og arbeidslivet.

Reformen har et langsiktig perspektiv, og gjennomføringen skjer skrittvis med basis i økonomiske og organisatoriske rammebetingelser. Både arbeidsgivere, arbeidstakere og det offentlige må bidra når det gjelder finansiering, organisering, tilrettelegging, utvikling og gjennomføring.

### 5.2 Status for tiltak i reformen

---

Gjennomgangen av tiltakene i reformen er først og fremst knyttet til de delene av reformen som staten har det overordnede ansvaret for. I tillegg til dette er det også en betydelig innsats fra partene i arbeidslivet, på ulike nivåer.

### 5.2.1 Grunnskoleopplæring for voksne

Stortinget har vedtatt at voksne som trenger grunnskoleopplæring, skal ha en individuell rett til slik opplæring. Retten trer i kraft fra skoleåret 2002/03. Opplæringen skal være tilpasset den enkelte voksnes behov. Grunnskoleopplæring for voksne er kommunenes ansvar, men de kan også bruke studieforbund, fjernundervisningsinstitusjoner og andre til å gi opplæring.

37 kommuner fra hele landet har deltatt i et prosjekt for å kartlegge behovet for grunnskoleopplæring og utvikle undervisningsmodeller tilpasset voksne. Kartleggingen ble avsluttet høsten 2000. På grunnlag av resultatene har kommunene utviklet undervisningsmodeller som utprøves og videreutvikles. Statens utdanningskontor i Møre og Romsdal har ansvar for å administrere og organisere prosjektet. Det ble bevilget 10 mill. kroner til prosjektet i 2000 og dette beløpet ble videreført i 2001.

### 5.2.2 Videregående opplæring for voksne

Voksne har fått lovfestet rett til videregående opplæring fra august 2000. Retten gjelder for personer født før 1978 som ikke har vært omfattet av Reform 94. Endringer i forskriften til opplæringsloven gjelder fra 1. februar 2001. Opplæringen skal bygge på realkompetanse og være tilpasset den enkelte voksnes behov. Fylkeskommunene har ansvar for videregående opplæring for voksne, men de kan også bruke studieforbund, fjernundervisningsinstitusjoner og andre til å gi opplæring.

I 2000 ble det bevilget 20 mill. kroner over statsbudsjettet til utvikling av undervisningsmodeller i videregående opplæring som er fleksible og tilpasset voksne. Arbeidet videreføres i 2001 med 18 mill. kroner. Prosjekter som retter seg mot voksne med lese- og skrivevansker, vil bli prioritert. Det vil også bli lagt vekt på prosjekter som bidrar til å motivere til deltakelse i arbeids- og samfunnsliv.

### 5.2.3 Dokumentasjon av realkompetanse

Det er et mål å etablere et nasjonalt system for dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse som har legitimitet både i arbeidslivet og i utdanningssystemet. Realkompetanse kan være ervervet gjennom arbeid i inn- og utland, i opplæring og i aktiv deltakelse i samfunnsliv, organisasjoner og annet frivillig arbeid. Slik kompetanse skal kunne godkjennes som likeverdig med formell kompetanse selv om den ikke er identisk med det som er fastsatt i læreplaner og ved offentlige eksamener.

Et prosjektarbeid er i gang for å etablere et system for dokumentasjon og verdsetting av voksnes realkompetanse inn mot videregående opplæring. Partene i arbeidslivet, fylkeskommuner og offentlige og private utdanningstilbydere deltar i prosjektet. For årene 1999-2001 er det til sammen bevilget 50 mill. kroner til utprøving av modeller for dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse. 25 prosjekter er satt i gang, og over 3500 voksne har hittil fått vurdert sin realkompetanse som en del av videregående opplæring. Om lag 75 pst. av disse er kvinner.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har det overordnede ansvaret for prosjektet. Det operative og faglige ansvaret er lagt til Voksenopplæringsinstituttet (VOX) med et eget prosjektstyre.

Stortinget har vedtatt en lovendring som åpner for at søkere over 25 år uten videregående opplæring skal kunne komme inn på et studium ved universitet eller høyskole dersom deres realkompetanse blir godkjent. Det er den enkelte utdanningsinstitusjon som vurderer om søkeren har gode nok kvalifikasjoner for det aktuelle studiet. Dersom søkeren tas opp og består eksamen i et studium av minst ett års varighet, vil dette gi generell studiekompetanse. Realkompetanse skal også kunne gi avkorting av et studium eller fritak for eksamen eller prøve.

Fra høsten 2001 er alle offentlige høyere utdanningsinstitusjoner pålagt å vurdere søknader om opptak på grunnlag av realkompetanse. Omkring 5000 voksne har søkt om opptak til studier på slike grunnlag fra høsten 2001.

#### **5.2.4 Rett til utdanningspermisjon**

Stortinget har vedtatt en endring i arbeidsmiljøloven som gir arbeidstakere individuell rett til utdanningspermisjon. Lovendringen trådte i kraft 1. januar 2001. Loven slår fast at arbeidstaker som har vært i arbeidslivet i minst tre år, og som har vært tilsatt hos arbeidsgiveren i de siste to årene, har rett til heltids- eller deltidspermisjon i inntil tre år for å delta i organiserte utdanningstilbud. Utdanning ut over grunnskole eller videregående opplæringsnivå må være yrkesrelatert for å gi rett til permisjon. Utdanningspermisjon kan likevel ikke kreves når det vil være til hinder for arbeidsgivers forsvarlige planlegging av drift og personaldisponeringer.

#### **5.2.5 Finansiering av livsopphold og skatteforhold**

Når det gjelder kompensasjon for utgifter til livsopphold under permisjon, er dette i utgangspunktet en sak mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Offentlig finansiering av livsopphold for voksne under utdanning baseres på etablerte finansieringsordninger i Statens lånekasse for utdanning. Lånekassens ordninger gir støtte til de fleste utdanningsformål.

Fra høsten 2000 er det gjort endringer i Lånekassens regler for å tilpasse disse bedre til voksnes behov for kompetanseoppbygging:

Den månedlige inntekten studenter kan ha uten at stipendet fra Lånekassen blir redusert, er 5000 kroner mot tidligere 3550 kroner. Grensen for behovsprøving av forsørgertillegg for barn mot ektefelles/samboers inntekt er hevet. Med virkning fra og med inntektsåret 1999 er det gjort en endring i skatteloven som innebærer at det er skattefritak for utdanning finansiert av arbeidsgiver.

#### **5.2.6 Kompetanseutviklingsprogrammet**

Et viktig element i Kompetansereformen er å utvikle opplæringstilbud som utnytter de store mulighetene som ligger i arbeidsplassen som læringsarena, og stimulere til samarbeidsprosjekter mellom arbeidsliv og utdanningstilbydere for å legge til rette for systematisk kompetanseutvikling.

I forbindelse med lønnsoppgjøret i 1999 ble det signalisert at regjeringen ville foreslå å bevilge 400 mill. kroner over 2-3 år til et kompetanseutviklingsprogram. Målet er å bidra til nyskaping i og videreutvikling av markedet for etter- og videreutdanning gjennom utviklingskontrakter og nye opplæringstil-

bud. Enkeltvirksomheter, kommuner, nettverk av virksomheter, bransjeorganisasjoner, tariffparter mv. kan søke om prosjektmidler. Arbeidet med kompetanseutviklingsprogrammet skjer i et nært samspill med partene i arbeidslivet.

Det ble bevilget 50 mill. kroner til kompetanseutviklingsprogrammet i 2000. I alt kom det inn 655 søknader, og 177 av disse fikk støtte.

Bevilgningen til kompetanseutviklingsprogrammet er økt til 100 mill. kroner i 2001. Det er kommet inn vel 550 søknader.

VOX - Voksenopplæringsinstituttet har operatøransvaret for prosjektet. Det er utarbeidet et programdokument og oppnevnt et programstyre som bestemmer fordelingen av prosjektmidlene.

### **5.2.7 Omstilling av det offentlige utdanningssystemet**

Det offentlige utdanningssystemet skal ha en sentral rolle i å tilby opplæring som imøtekommer kompetansebehovene i arbeidslivet. Det vil bli gjennomført en omfattende utviklingsprosess i hele det offentlige utdanningssystemet for å tilpasse opplæringen til Kompetansereformen.

De statlige høyere utdanningsinstitusjonene har fått større frihet til å opprette og nedlegge studietilbud på inntil 30 vekttall. Institusjonene har også fått mulighet til å ta egenbetaling for mer omfattende studietilbud enn tidligere.

VOX er opprettet fra 1. januar 2001. Institusjonen bygger på en sammenlåing av Norsk Fjernundervisning (NFU), Norsk voksenpedagogisk forskningsinstitutt (NVI) og Statens ressurs- og voksenopplæringscenter (SRV). VOX skal initiere og drive forsknings- og utviklingsarbeid, drive kunnskapsformidling og nettverksbygging og være en kunnskapsbase for alle som driver med voksenopplæring.

### **5.2.8 Motivasjons- og informasjonstiltak**

Informasjon er nødvendig for å spre kunnskap om Kompetansereformen og skape interesse, forståelse og motivasjon i arbeidslivet, i utdanningsinstitusjonene og hos enkeltpersoner. Lett tilgang på informasjon om utdanningsmuligheter og god veiledning er viktig for alle som ønsker kompetanseutvikling.

Det arbeides med en informasjonsplan for Kompetansereformen, og det er utviklet et grafisk design som skal prege alle informasjonstiltak.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har tatt initiativ til et treårige prosjekt «Motivasjon, veiledning og informasjon» for å finne fram til nye og utradisjonelle metoder for å nå de gruppene som er minst motivert for utdanning. Prosjektet avsluttes ved utgangen av 2001 og vil bli evaluert av VOX - Voksenopplæringsinstituttet. Som en del av grunnskoleprosjektet vil det bli utarbeidet et idéhefte om motivering rettet mot personer som ikke selv tar initiativ til å søke opplæring.

«Norgesuniversitetet» (Universitets- og høgskolerådet og partene i arbeidslivet) har utviklet en database for etter- og videreutdanningstilbud på universitets- og høgskolenivå. Databasen ble åpnet i juni 2000.

### **5.2.9 Handlingsplan for Kompetansereformen**

En handlingsplan for Kompetansereformen 2000-2003 er utformet i samarbeid med partene i arbeidslivet og ulike utdanningstilbydere. Planen skal rulleres hvert år.

## Kapittel 6

# Etter- og videreutdanning i andre land

### 6.1 Innledning

---

Ulikt utdanningssystem, utdanningsnivå, yrkesstruktur, alderssammensetning og ulikheter i arbeidsledighet er eksempler på forhold som gjør det vanskelig å sammenligne landenes innsats innenfor etter- og videreutdanning. Problemet med vurdering forsterkes videre av at det ikke er fastlagt internasjonale standarder for avgrensning av formell etter- og videreutdanning. I tillegg foretas det ingen regelmessig og systematisk vurdering av landenes samlede utgifter til etter- og videreutdanning. Internasjonale vurderinger baserer seg dermed i stor grad på undersøkelser som blir gjort i de enkelte land.

En har i dette kapitlet valgt å rette fokus mot Sverige, Danmark og Storbritannia. Dette er land som har likhetstrekk med Norge med hensyn til demografi, utdannings- og yrkesstruktur. Selv om det på enkelte områder også er klare forskjeller, for eksempel en annen tradisjon med hensyn til velferdsstatstenking i Storbritannia, har alle disse land ordninger rettet mot spesielle grupper som kan være av interesse.

Kapitlet gir en oversikt over enkeltordninger i Sverige, Danmark og Storbritannia. Søkelyset rettes i stor grad mot sentrale offentlige ordninger i disse landene. Kapitlet gjør ikke noe forsøk på å gi en fullstendig oversikt over ordningene i de tre landene.

Mål, målgrupper og finansieringsordninger er sentrale faktorer i den videre framstillingen.

Etter- og videreutdanning har betydning på flere nivåer: for den enkelte, for virksomheten og for samfunnet. For samfunnet er den viktigste beveggrunnen til å bruke penger på etter- og videreutdanning økt tilgang til kvalifisert arbeidskraft. Dette kan bidra til en mer mobil arbeidsstyrke, et mer fleksibelt arbeidsmarked og derigjennom lavere arbeidsledighet. Satsing på etter- og videreutdanning har også ofte fordelingsmessige begrunnelser.

Som vist senere i kapitlet har Sverige, Danmark og Storbritannia i ulik grad forsøkt å realisere ovennevnte målsettinger ved hjelp av etter- og videreutdanning. Mens reduksjon av den strukturelle arbeidsledigheten har vært en særlig viktig målsetting i Danmark og Sverige, har økt produksjonsevne, lavere ledighet og mindre ulikhet mellom lønnsgrupper vært viktige målsettinger i Storbritannia.

#### 6.1.1 Satsing på etter- og videreutdanning

De ulike landenes organisering og finansiering av etter- og videreutdanningen varierer i betydelig grad. Undersøkelser som er foretatt av OECD indikerer at en stor del av etter- og videreutdanningen i Danmark finansieres av det offentlige, mens aktiviteten i de øvrige landene i langt større grad finansieres av det private. Landenes finansieringsordninger viser også ulik prioritering. Mens Danmark søker å støtte alle, både arbeidstakere og arbeidsledige, er de svenske ordningene i stor grad rettet mot arbeidsledige.

En «Labour Force Survey» (ELFS) foretatt i Eurostat-regi i 1997 viser at deltakelsen i etter- og videreutdanning blant 25-59 åringer var 18,4 pst. i Dan-

mark, 18,3 pst. i Sverige og 14,2 pst. i Storbritannia. Blant yrkesaktive var andelen 17 pst. i Sverige og Danmark og 13 pst. i Storbritannia<sup>9</sup>.

## 6.2 Etter- og videreutdanning i Sverige

---

### 6.2.1 Formålet med etter- og videreutdanning i Sverige

Omfanget av og innholdet i etter- og videreutdanningsordningene i Sverige kan ses i sammenheng med landets sysselsettingssituasjon på 1990-tallet.

Sverige hadde en relativt høy arbeidsledighet på begynnelsen av 90-tallet. I 1993 var ledigheten 8,2 pst. og i 1996 8,0 pst., før den sank til 4,1 pst. i 2000. I Norge var arbeidsledigheten i tilsvarende år 6,0 pst., 4,8 pst. og 3,4 pst. I mars 1996 satte den svenske regjering seg som mål at den innen år 2000 skulle halvere den åpne arbeidsledigheten til 4 pst. Satsing på utdanning og kompetansebygging har vært ett av tre viktige virkemidler for regjeringens mål om å redusere arbeidsledigheten.

Den svenske regjeringen har besluttet å stimulere den virksomhetsrelaterte kompetanseutviklingen med blant annet midler fra ett av EUs strukturfond. Dette fondet har bl.a. til hensikt å inkludere ungdom på arbeidsmarkedet, bekjempe langtidsledighet samt øke kompetanseutvikling hos foretak og ansatte. I perioden 2000 til 2006 disponerer Sverige omkring 900 mill. svenske kroner (SEK) per år fra det europeiske sosialfondet. I tillegg utgjør svensk medfinansiering et tilsvarende beløp.

### 6.2.2 Rett til utdanningspermisjon i Sverige

Arbeidstakernes rett til utdanningspermisjon er hjemlet i «Lag om arbetstägares rätt till ledighet för utbildning» fra 1974. I henhold til denne loven har arbeidstakere i offentlig eller privat tjeneste som ønsker å ta utdanning, rett til dette. Rett til permisjon omfatter arbeidstakere som ved begynnelsen av permisjonen har vært ansatt hos arbeidsgiveren i de siste seks månedene eller sammenlagt minst 12 måneder de siste to årene.

Det er ingen tidsbegrensning med hensyn til utdanningspermisjonens varighet, men arbeidsgiver har rett til å utsette utdanningspermisjonen i inntil to år. Har arbeidstakeren ikke fått påbegynt sin utdanningspermisjon innen to år etter at ønsket om utdanningspermisjon ble framsatt, kan spørsmålet legges fram for domstolen.

### 6.2.3 Eksempler på ordninger i Sverige

For å få finansiert studiene som voksen i Sverige finnes det flere alternativer. I tillegg til ordningene som det er gitt eksempler på under, har den sentrale studiestøttemnden CSN, som er det offentlige myndighetsorganet som har ansvaret for den svenske studiestøtten, ansvaret for en rekke ordninger. Blant disse er tre av særskilt interesse:

- Studiestøtte for voksne arbeidsledige (SVUXA)
- Særskilt voksenstudiestøtte (SVUX), som retter seg mot personer med kort utdanning som tar permisjon for å studere på grunnskole- eller gymnasnivå.

---

9. I Labour Force Survey er det stilt spørsmål om personene har deltatt i utdanning eller yrkesrettet opplæring i løpet av de siste fire ukene.



- «Studiemiddel» er først og fremst en studiestøtte for høyskole- og universitetsstudenter, men også voksenstudenter på grunnskole- og gymnasnivå kan benytte seg av denne ordningen. Fra 1. juli 2001 erstattes Studiemiddel, SVUX og SVUXA med en ny studiestøtte, som også har fått navnet «Studiemiddel»<sup>10</sup>.

### *Kunnskapsløftet*

Kunnskapsløftet er hittil den største satsingen på voksenutdanning i Sverige. Samtlige kommuner deltar i det femårige prosjektet, som ble innledet 1. juli 1997 og pågår til og med 2002. Målet har vært å gjennomføre et nasjonalt kunnskapsløft, og satsingen har basert seg på fire målsettinger: fornyelse av arbeidsmarkedspolitikken og utdanningspolitikken, mer rettferdig fordeling og økt økonomisk vekst. Målgruppen for denne særskilte opplærings-satsingen har i første rekke vært voksne arbeidsløse som helt eller delvis har manglet treårig videregående kompetanse.

Staten har bidratt gjennom et særlig tilskudd på ca. 3 mrd. svenske kroner (SEK) per år. Over 100 000 heltidsplasser har årlig vært tilgjengelige og et særskilt utdanningsbidrag (UBS) er etablert. Det særskilte utdanningsbidraget ytes til personer i alderen 25 og 55 år som går i grunnskole eller gymnas samt oppfyller vilkårene for arbeidsledighetstrygd. Bidraget tilsvarer arbeidsledighetstrygd og lå i 1999 mellom SEK 3750 og SEK 8740 i måneden etter skatt. Det særskilte utdanningsbidraget kan gis for høyst ett år og gis blant annet som støtte til livsopphold.

Våren 2001 la den svenske regjeringen fram en proposisjon om den framtidige voksenopplæringen, som ble vedtatt i den svenske riksdagen 18. mai 2001. Dette innebærer at kommunene kan fortsette sitt allerede påbegynte fornyelsearbeid innenfor det offentlige skoleverket for voksne.

### *Forsøksvirksomheten med kvalifisert yrkesutdanning utover videregående nivå*

Ordningen med kvalifisert yrkesutdanning har pågått siden 1996 og omfatter i dag 12 000 årsstudieplasser. Målet er at ordningen skal bidra til å dekke arbeidslivets behov for kompetanse. Målgruppen er personer som har en treårig videregående («gymnasial») utdanning, og omfatter både lønnsmotakere og arbeidsledige.

Kvalifisert yrkesutdanning er en ny form for utdanning utover videregående nivå, der en tredel av utdanningen bygger på kvalifisert anvendelse av teoretiske kunnskaper på en arbeidsplass. Læring på arbeidsplassen er således et viktig element i utdanningen. Utdanningsplassene etableres først og fremst innenfor områder der det er mangel på arbeidskraft. For 2001 har de mest sentrale områdene vært IT, bygg og anlegg, økonomi og turisme. Ordningen bygger på et nært samarbeid mellom utdanningsinstitusjonene og arbeidslivet. En komite vurderer søkerne. For å oppnå støtte, må utdanningen være i samsvar med det reelle behovet i arbeidslivet, og må ses i sammenheng med behovet for bredere og dypere kompetanse i virksomhetene.

10. De viktigste endringene er at tilbakebetalingskravene skjerpes samtidig som låneandelen reduseres. Totalbeløpet, stipend og lån, skal dessuten være det samme for alle uansett utdanningsnivå.

Utdanningene er berettiget til samme studiestøtte som de ordinære høyskoleutdanningene, og det gis blant annet støtte til livsopphold. Dette skjer gjennom Centrala studiestödsnämnden (CSN). Det er ikke meningen at det skal utbetales lønn i forbindelse med utdanningen. Utdanningen er finansiert gjennom et særskilt utdanningsbidrag fra staten. Bidraget, som er på SEK 60 000 per elev, gis til utdanningsinstitusjonene. Det samlede beløpet for utdanningsbidraget er på omkring SEK 720 mill. årlig. Regjeringen har blant annet i budsjettforslaget for 2001 signalisert at den vil la forsøksvirksomheten gå over i regulær form fra og med 2002. Den svenske regjeringen la i vår fram en proposisjon om voksenopplæring, som bygger på og erstatter forsøksvirksomheten med kvalifisert yrkesutdanning. Riksdagen vedtok i mai at kvalifisert yrkesutdanning skal bli en permanent ordning innenfor det svenske utdanningssystemet fra 1. januar 2002, i tråd med regjeringens forslag.

### *Individuell kompetansesparing (IKS)*

I desember 2000 leverte en utredningsgruppe i Sverige et forslag om en såkalt individuell kompetansespareordning med skattefradrag, jf. SOU 2000:119 Individuellt kompetenssparande. Utredningsgruppen foreslår at både arbeidstaker og arbeidsgiver skal kunne sette inn penger på en individuell konto for kompetansesparing, en såkalt IKS-konto, der det gis skattelettelse på både arbeidstakers og arbeidsgivers hånd. Forslaget om skattelettelse er begrunnet utfra et ønske om å markere at kompetanseutvikling er et felles ansvar for staten, individet og arbeidsgiverne.

IKS har blant annet som mål:

- Å bidra til et allment høyere kunnskapsnivå i arbeidsstyrken og stimulere til utdanning og annen kompetanseutvikling gjennom hele den yrkesaktive perioden. På denne måten blir den enkeltes posisjon i arbeidsmarkedet mer robust, og risikoen for langvarig arbeidsledighet eller førtidspensjonering reduseres
- Å øke den enkeltes valgfrihet og innflytelse over sin egen kompetanseutvikling
- Å styrke virksomhetenes konkurranseevne
- Å bidra til økt fleksibilitet på arbeidsmarkedet

Målgruppen er alle lønnstakere og foretak. Arbeidsløse og førtidspensjonister omfattes også av systemet.

Utvalget foreslår at skattelettelsene skal bestå av fire elementer:

1. Arbeidstaker får fradrag i arbeidsinntekten (evt. næringsinntekten) for innskudd opp til ett grunnbeløp årlig (SEK 37 700 i 2001) på IKS-kontoen. Innskudd fra arbeidsgiveren er skattefrie på innbetalingstidspunktet. Inntektsfradrag for IKS-innskudd gjelder inntil samlet sparebeløp på IKS-kontoen har nådd 12 grunnbeløp (SEK 452 400 i 2001). Uttak fra kontoen beskattes som ordinær lønnsinntekt. Etersom også avkastningen på sparebeløpet beskattes som lønn ved uttak, innebærer ikke selve utsettelsen av beskatningen noen fordel. Skattefordelen består dels i at skattesatsen på avkastningen er lavere innenfor ordningen enn utenfor, jf. nedenfor, og dels i at skattesatsen ved en progressiv beskatning kan være lavere på uttakstidspunktet enn på innskuddstidspunktet.

2. Arbeidsgiver får nedsatt arbeidsgiveravgiften med 10 prosentpoeng på innskudd på arbeidstakerens IKS-konto. Arbeidsgiverens kostnader blir dermed lavere ved IKS-innskudd enn dersom tilsvarende beløp utbetales som lønn. Innskudd fra arbeidsgiver beskattes som lønn på arbeidstakerens hånd. Tilsvarende kan selvstendig næringsdrivende få 10 prosentpoengs reduksjon i egenavgiftene ved innskudd på IKS-konto.
3. Avkastningen på IKS-kontoen beskattes etter samme regler som for individuell pensjonssparing, det vil si med en skattesats på 15 pst. (mot ordinært 30 pst.) på en sjablonmessig beregnet avkastning (statslånsrenten). Avkastningen utover den sjablonmessig beregnede avkastningen vil dermed være skattefri. Størrelsen på skattefordelen vil avhenge av hvor lenge beløpet står inne på IKS-kontoen, og differansen mellom faktisk avkastning og statslånsrenten. Sparebeløpet inngår ikke i arbeidstakerens skattepliktige formue.
4. Ved fullført, godkjent kompetanseutvikling har arbeidstakeren rett til en såkalt *kompetansepremie* i form av et fradrag i skyldig skatt. Størrelsen på fradraget er avhengig av lengden på kompetanseutviklingen, målt ved normert tid, men kan maksimalt utgjøre 25 pst. av grunnbeløpet, dvs. SEK 9425 i 2001. Maksimalt fradrag gis for kompetanseutvikling som tilsvarer minst ett års heltidsstudier.

I tillegg foreslår utredningsgruppen at det utdeles et ekstra «startbeløp» for personer mellom 30 og 55 år med lav inntekt (mellom SEK 50 000 og SEK 216 000 i 2000) som oppretter IKS-konto i perioden 1.1.2002 til 31.12.2004. Tilskuddet er foreslått satt til SEK 2500 og skal settes inn på kontoen når arbeidstakerens og eventuelt arbeidsgiverens samlede sparing på IKS-kontoen utgjør et tilsvarende beløp.

I forslaget legges det opp til at arbeidstakeren skal ha full råderett over IKS-kontoen, og at han selv kan bestemme hva slags kompetanseutvikling midlene skal brukes til. IKS-kontoen følger arbeidstakeren. Med andre ord er ikke anvendelsen av midlene låst til nåværende arbeidsforhold.

Kompetanseutvikling gis i forslaget en svært vid definisjon. Det stilles imidlertid krav til den som tilbyr kompetanseutviklingen for at arbeidstakeren skal få den godkjent. Et særskilt «kompetansutvevklingsregister» skal føre oversikt over alle kurs mv. som tilbys av godkjente læresteder.

Ifølge forslaget fra utredningsgruppen skal det ikke være noen form for samordning mellom IKS og studiefinansieringsordninger eller folketrygdordninger, for eksempel vil uttak fra IKS-kontoen ikke regnes med ved inntektsprøving av studiefinansiering. Arbeidstakeren står fritt til å ta ut midler fra IKS-kontoen for andre formål enn godkjent kompetanseutvikling, men må da svare en ekstra avgift på 3 pst. av uttaksbeløpet. Dersom arbeidstakeren ikke har benyttet det oppsparte beløpet idet han eller hun går av med alderspensjon, kan kontoen omdannes til individuell pensjonssparing, eventuelt pensjonsforsikring.

Ordningen anslås å gi et årlig tap av skatteinntekter på om lag SEK 1,5 mrd. når den er blitt ordentlig innarbeidet, etter en periode på anslagsvis 15 år. Utredningsgruppen understreker at dette anslaget er svært usikkert, og basert på en rekke usikre forutsetninger. Det er blant annet forutsatt at om lag

halve arbeidsstyrken kommer til å spare aktivt i IKS etter noen år, og at hver enkelt i gjennomsnitt sparer SEK 7000 årlig i en periode på 5 år. Om ordningen i det hele tatt blir innført, er i skrivende stund svært usikkert.

Se også utvalgets vurderinger av det svenske forslaget i avsnitt 8.5.2.

#### *Skandias kompetansekonto*

Det svenske forsikringsselskapet Skandia har utarbeidet en særskilt spareordning som det ønsker å selge til arbeidslivet. Spareordningen kalles kompetanseforsikring, og har visse likheter med pensjonsforsikringsordninger slik vi kjenner dem i Norge. Målgruppen er arbeidstakere og arbeidsgivere.

Kompetanseforsikring er en ordning som innebærer at arbeidsgiveren tegner to forsikringer på den ansatte: en medarbeiderfinansiert forsikring og en arbeidsgiverfinansiert forsikring. Premien for den medarbeiderfinansierte forsikringen og den arbeidsgiverfinansierte forsikringen tilsvarer den lønsreduksjonen som den ansatte og hans/hennes arbeidsgiver har blitt enig om. Premiebetalingen trekkes fra grunnlaget for skatte- og arbeidsgiveravgift.

Utbetaling til den ansatte skjer månedlig i den perioden da den ansatte har permisjon for å utvikle sin kompetanse på et område som skal avtales mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Studiene skal føre til kompetanseutvikling utover ordinær bedriftsintern opplæring. Forsikringen dekker lønn for arbeidstakeren, og utbetalingene beskattes som vanlig lønnsinntekt. Det svares ikke formueskatt for pengene som står inne på kompetansekontoen. Bedriften kan imidlertid ansette en vikar uten at det blir merkostnader under utdanningspermisjonen. Deltakelsen er individuell og frivillig. Høyeste alder for å delta i ordningen er 60 år og laveste er 16 år.

Tidsperioden for utdanningspermisjonen avtales mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Man kan velge om man vil studere på heltid eller deltid. Det er heller ingen begrensninger med hensyn til hvor lang utdanningen skal være

### **6.3 Etter- og videreutdanning i Danmark**

---

#### **6.3.1 Formålet med etter- og videreutdanning i Danmark**

Også innretningen og omfanget av de danske ordningene kan ses i lys av landets sysselsettingssituasjon på slutten av 1980-tallet og særlig første halvdel av 1990-tallet. I 1993 hadde landet en arbeidsledighet på 10,1 pst., i 1996 var andelen 6,8 pst. mens arbeidsledigheten gikk ned til 4,8 pst. i 2000.

Etter- og videreutdanning har gjennom 1990-tallet vært et viktig virkemiddel i arbeidet med å redusere arbeidsledigheten ved å oppgradere og tilpasse arbeidsstyrkens kvalifikasjoner til arbeidsmarkedets behov.

#### **6.3.2 Rett til utdanningspermisjon i Danmark**

Arbeidstakernes rett til utdanningspermisjon og offentlig støtte til livsopphold under utdanning, er hjemlet i to lover: Lov om godtgørelse ved deltagelse i

11. Hvis kompetanseutviklingen finner sted i en periode som er til hinder for arbeidet i virksomheten kan arbeidsgiver utsette permisjonen i opptil 6 måneder. Hvis partene da ikke er enige, vil beslutningen om permisjon bli tatt på et høyere nivå.

erhvervsrettet voksen- og etteruddannelse av 18.12.2000 (Arbejdsministeriet), og Lov om Statens Voksenuddannelsesstøtte (SVU) av 31.05.2000 (Undervisningsministeriet). Lovene stiller ulike krav til hvor lenge man må ha vært ansatt før man kan ta utdanning. Hvilke krav som gjelder, avhenger av hva slags type utdanning det søkes om permisjon til. I Arbejdsministeriets lov er det kun et krav at en må være ansatt. Det er ingen krav til ansettelsesforholdets lengde, men for å få permisjon må utdanningen være yrkesrettet voksenutdanning til og med yrkesutdanningsnivå. I Undervisningsministeriets lov gjelder to ulike ansettelseskrav avhengig av om man ønsker utdanning på grunnskole- eller videregående nivå. På grunnskolenivå gjelder et ansettelseskrav på <sup>1</sup>/<sub>2</sub> år hos den samme arbeidsgiveren. På videregående nivå må man ha vært ansatt i 3 år i løpet av de siste 5 årene, men ikke nødvendigvis hos samme arbeidsgiver.

### 6.3.3 Voksenutdanningsreformen i Danmark

Ordningene for etter- og videreutdanning i Danmark har oppstått i ulike perioder, og de ulike enkeltordningene gjenspeiler av den grunn forskjellige mål, målgrupper og aktiviteter. Det har imidlertid vært en overordnet politisk målsetting i den nåværende strukturen i etter- og videreutdanningen at alle voksne skal kunne omfattes av de offentlige etter- og videreutdanningstilbudene, og at den offentlige etter- og videreutdanningen skal kunne imøtekomme ulike behov.

I mai 2000 vedtok det danske Folketinget en rekke lover som binder regelverket om etter- og videreutdanning sammen. Reformen trådte i kraft den 1. januar 2001. Målgruppen er alle voksne, uavhengig av tidligere utdanning.

Reformen har hatt som mål:

- Å tilby relevante etter- og videreutdanningstilbud til alle voksne
- Å spesielt tilgodese voksne som har kort utdanning
- Å utnytte ressursene som brukes til etter- og videreutdanning bedre

Reformen innebærer blant annet at det opprettes nye undervisnings- og utdanningstilbud, både på grunnskole- og videregående nivå.

Det nye voksenutdanningssystemet kan grovt deles inn i to utdanningsnivåer:

1. Grunnutdanning for voksne (GVU), som er utdanning som gir samme kompetanse som de vanlige ungdomsutdanningene fram til og med yrkesutdanningsnivå.
2. De videregående utdanningsnivåene, som er noe forskjellige fra de vanlige videregående utdanningsnivåene i tilrettelegging og innhold.

De videregående nivåene er:

- Videregående voksenutdanning (VVU)
- Diplomutdanning
- Masterutdanning

Deltakerne som er i etter- og videreutdanning, har mulighet til å få dekket sine levekostnader enten gjennom støtte til yrkesfaglig voksen- og etterutdanning (VEU) eller gjennom statens voksenutdanningsstøtte (SVU) <sup>12</sup>.

*Støtte til yrkesfaglig voksen- og etterutdanning (VEU)*

Godtgjørelsen ved deltakelse i yrkesrettet voksen- og etterutdanning skal sikre at voksne som deltar i yrkesrettet etter- og videreutdanning til og med yrkesutdanningsnivå, kan få økonomisk støtte til dette<sup>13</sup>. Målgruppen er personer som har utdanning til og med yrkesutdanningsnivå. Støtten gis som kompensasjon for tapt arbeidsfortjeneste og gis til lønsmottakere, selvstendig næringsdrivende (herunder medarbeidende ektefeller) og ledige med rett til 6 ukers selvvalgt utdanning.

Som utgangspunkt tilsvares støtten høyeste dagpengesats, og gis uten tidsbegrensning til personer som har fylt 25 år. For personer i aldersgruppen 20-25 år er det mulighet til å oppnå støtte i maksimalt 30 uker. Støtten gis til både deltids- og fulltidsundervisning og beregnes i forhold til antall undervisningstimer. Dersom arbeidstaker og arbeidsgiver inngår avtale om at det fortsatt skal utbetales lønn under utdanningspermisjonen, kan arbeidsgiveren få refusjon.

*Statens voksenutdanningsstøtte (SVU)*

Statens voksenutdanningsstøtte skal sikre at voksne som deltar i utdanning på folkeskolenivå, i gymnasial utdanning og i videregående utdanning, kan få økonomisk støtte til dette. Støtten gis som kompensasjon for tapt arbeidsfortjeneste eller mistet arbeidsmulighet. SVU er delt i to:

1. Den første gjelder støtte til å delta i Forberedende Voksenundervisning (FVU) og i allmenn utdanning på folkeskole- og gymnasnivå. Dette omfatter forberedende voksenundervisning, allmenn voksenutdanning og studieforberedende voksenutdanning. Det er en forutsetning for å få utdanning på allment nivå at man er kort utdannet.
2. Den andre gjelder støtte til å delta i videregående utdanning. Støtten gis primært til personer mellom 25 og 60 år. Det er videre to forskjellige grenser: På grunnivå er det mulighet for utdanning i 80 uker, uten mulighet for gjenopptjening. På videregående nivå er det mulighet for utdanning i 52 uker i løpet av fem år. Det er dessuten mulighet for gjenopptjening, som innebærer at når fem år er gått, er det igjen mulighet for 52 uker.

SVU ytes til lønsmottakere, selvstendig næringsdrivende, medarbeidende ektefeller og arbeidsledige med rett til 6 ukers selvvalgt utdanning. I utgangspunktet tilsvares SVU høyeste dagpengesats. En kan ikke få SVU samtidig med andre offentlige støtteordninger som skal dekke levekostnader, eller i perioder da man får lønn fra et praksissted. For å få SVU må lønsmottakere ha inngått avtale med arbeidsgiveren om utdanningspermisjon.

12. Etter reformen gis det i utgangspunktet kun støtte til «voksenutdanning». Støtte til ordinære utdanninger gis kun gjennom de ordinære støtteordningene, for eksempel statens utdanningsstøtte (SU) til videregående utdanning og lærlingelønn til lærlingutdanninger.
13. Dekker yrkesrettet etterutdanning på yrkesutdanningsnivå, arbeidsmarkedsutdanninger, enkeltfag under åpen utdanning og grunnutdanning for voksne.

### *Arbeidsgivernes elevrefusjon*

Arbeidsgivernes Elevrefusjon (AER) er en selvstendig institusjon som ble opprettet ved lov i 1977. AER har til formål å fremme opprettelsen av praksisplasser for utdanningssøkende på yrkesutdanningsnivå og andre faglige utdanninger. På denne måten vil AER kunne bidra til et høyere utdanningsnivå i Danmark.

Målgruppen for ordningen er arbeidsgivere som oppretter praksisplasser for enkelte elever og elever som søker praksisplass i eller utenfor Danmark. Ytelsene til arbeidsgiverne består blant annet av lønnsrefusjon for elever i skolepraksis samt økonomisk tilskudd til arbeidsgivere som oppretter praksisplasser for et begrenset antall elever<sup>14</sup>.

AER er en solidarisk ordning, ettersom AERs økonomiske midler består av obligatoriske bidrag som innbetales av alle danske arbeidsgivere. Størrelsen på arbeidsgiverbidragene er avhengig av virksomhetenes størrelse. Bidraget var i 2000 på 290 DKK i kvartalet for hver fulltidsansatt medarbeider.

AER ledes av et styre som består av representanter fra organisasjonene i arbeidslivet. Representanter fra arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonen er likt fordelt i AER. Styret peker ut sin leder, som ikke skal ha tilknytning til disse organisasjonene.

AER administreres av Arbeidsmarkedets Tilleggspensjon (ATP).

## **6.4 Etter- og videreutdanning i Storbritannia**

---

### **6.4.1 Formålet med etter- og videreutdanning i Storbritannia**

I Storbritannia har etter- og videreutdanning blitt en del av den politiske dagsordenen de siste årene. Labour-regjeringens målsetting har vært å øke produktiviteten i britisk industri, som har vært lavere enn i mange andre land. Lavt produktivitet i Storbritannia blir ofte begrunnet med at den britiske arbeidskraften har lavere utdanning på teknisk- og mellomnivå enn i mange andre land. I 1998 var andelen voksne i Storbritannia med utdanning på teknisk nivå omtrent halvparten av nivået i Tyskland.

I tillegg har lavere arbeidsledighet og redusert ulikhet mellom lønnsgrupper vært viktige målsettinger for regjeringen. Arbeidsledigheten blant personer uten utdanning utover grunnutdanningsnivå var i 1998 tre ganger så høy som blant personer med utdanning, mens lønningene var dobbelt så høye blant personer med utdanning som blant personer uten utdanning. Investering i etter- og videreutdanningen vil ifølge den britiske regjeringen kunne bidra til å bryte mønsteret med «low pay-no pay».

De to viktigste politiske dokumentene har vært «The Learning Age» og «Learning to Succeed». Den britiske regjering har hatt som mål at Storbritannia skal bli et «learning society», der alle medborgerne uansett ferdigheter og omstendigheter skal kunne delta i etterutdanning og oppgradere sine ferdigheter.

Noen av de viktigste tiltakene og initiativene i Storbritannia innenfor livslang læring har vært: opprettelsen av «The Learning and Skills Council», doku-

14. Lønnsrefusjon utgjør fra 1 220 – 1 670 DKK per uke, avhengig av hvor langt eleven er kommet i utdanningsforløpet.

mentet «The Education and Training Development Agenda», det virtuelle folkeuniversitet «University for Industry», det statlig initierte e-University og rapporten «the Business of Borderless Education».

#### **6.4.2 Rett til utdanningspermisjon i Storbritannia**

Det finnes ingen rett til utdanningspermisjon i Storbritannia. Arbeidstaker må dermed forhandle med arbeidsgiver om fritak fra arbeid for å ta etter- og videreutdanning.

#### **6.4.3 Eksempler på ordninger i Storbritannia**

##### *The Learning and Skills Council*

Med etableringen av «The Learning and Skills Council» («utdannings- og kompetanseråd») ønsker regjeringen å etablere større sammenheng mellom utdanninger på mellomnivå og bidra til å gjøre disse mer tilgjengelige. Ordningen skal dessuten bidra til å integrere planlegging og finansiering av all utdanning på mellomnivå.

The Learning and Skills Council, som ble etablert i april 2001 og vil ha et årlig budsjett på 6 mrd. pund, har som mål:

1. Å øke deltakelse og gjennomføring av utdanning blant unge mennesker
2. Å øke etterspørselen etter utdanning blant voksne
3. Å øke kompetansen til arbeidskraften, som igjen kan bidra til å øke konkurransevnen til britisk industri
4. Å øke kvalitet og effektivitet i utdanningssystemet
5. Å redusere skjevheter med hensyn til hvem som tar utdanning

Den enkeltes behov for å lære skal ifølge regjeringen være drivkraften bak denne ordningen. Hovedandelen av rådets medlemmer representerer brukere av utdanningsinstitusjonene (arbeidsgivere, enkeltpersoner og lokale myndigheter). Rådet vil motta rådgivning fra to komiteer: den ene med ansvar for unge mennesker og den andre med ansvar for voksne. Komiteene vil vurdere utdanningsbehovet til sine respektive grupper og på bakgrunn av dette gi råd om tiltak og strategier til Rådet. Rådet vil arbeide gjennom et nettverk av 50 lokale råd, som vil planlegge og koordinere ordninger lokalt. De lokale rådene skal sørge for at systemet responderer til aktørene på lokalt nivå.

##### *The Education and Training Development Agenda*

Dokumentet omfatter ulike program og pilotprosjekter innenfor utdanning, kompetanseutvikling og sysselsetting. Målgruppen er både ungdom og voksne. Hovedmålet er å utvikle et engasjement for livslang læring, slik at den enkeltes omstillingsevne i arbeidslivet øker.

##### *University for Industry (Ufi)*

Ufi er et virtuelt folkeuniversitet hvis mål er å stimulere til interesse for livslang læring gjennom moderne informasjons- og kommunikasjonsteknikk.



### *E-university*

E-university har vært et forsøk fra statens side på å samle alle britiske universiteter under en og samme «virtuelle paraply». Dette for å kunne konkurrere med amerikanske universiteter som har et sterkt forsprang, samt å tilby et rikt kurstilbud innenfor ulike typer av utdanning via internett.

### *The Business of Borderless Education*

Rapporten har hatt som mål å beskrive «grenseløs utdanning». Blant tidstypiske fenomen som er nevnt i rapporten er foretaksuniversitet, vinstbasert høyere utdanning, utdanningservice og universitetskonsortier.

Med hensyn til de effektene som det nye utdanningsmarkedet forventes å ha på det britiske markedet for etter- og videreutdanning, blir det anslått en økning i markedet på omkring 10 mrd. pund. Det anslås videre at IT-markedet alene vil ha en økning på 1,1 mrd. pund.

Rapporten peker på fire områder der staten på en eller annen måte bør gripe inn. Dette gjelder kontroll og regulering av utenlandske utdanningsinstitusjoners inntog på det britiske markedet, kontroll og regulering av britiske utdanningsinstitusjoners innpass på det internasjonale markedet, organisatorisk og økonomisk støtte som gjør det mulig for de tradisjonelle universitetene å konkurrere på det nye utdanningsmarkedet, samt en samlet informasjonsflyt til relevante aktører om utviklingen innenfor det «nye» utdanningsmarkedet.

#### **6.4.4 Finansieringsordninger**

Som hovedregel er det arbeidsgiver som finansierer støtte til livsopphold ved utdanningspermisjon. I tillegg har en ordningene med Individual Learning Accounts (ILA, Career Development Loans (CDL) og Small Firms Training Loans (SFLT).

### *Individual Learning Accounts (ILA)*

Individual Learning Accounts er en del av regjeringens strategi for å fremme livslang læring for alle. Målet med ordningen er å oppmuntre folk til å investere i sin egen framtid og ta større ansvar for sin egen karriereutvikling.

Ordningen baserer seg på to prinsipper:

1. At individet selv vet best hva han eller hun skal lære og hvordan
2. At ansvaret er delt mellom staten, arbeidsgiveren og individet

Kontoene er tilgjengelig for alle som er fylt 19 år, men retter seg særlig mot personer som er i arbeid, og som ønsker å ta deltidsutdanning. Målet er at 1 million mennesker skal ha åpnet egne konti innen 2002.

ILA er blant annet kjennetegnet av følgende:

- For den første million av kontoer som blir opprettet, gis det et bidrag til den enkelte kontoinnhaber på 150 pund. I tillegg betaler den enkelte kontoinnhaber selv inn et lite bidrag. Startkapitalen på 150 pund kan benyttes til kurs-, registrerings- og eksamensavgifter samt bøker og annet materi-

ale.

- Dette er en statlig kontoordning.
- Konto innehaverne av ILA vil få et avslag på 20 pst. på enkelte kursavgifter.
- Et avslag på opptil 80 pst. vil bli gitt til kurs innenfor eksempelvis IT og matematikk.

Innen april 2000 hadde rundt 100 000 personer åpnet sin egen ILA-konto. Forut for innføringen av ordningen med Individual Learning Accounts ble 13 områder valgt ut som pilotprosjekter for denne ordningen. I løpet av en treårs periode (1996-1999) hadde 3 000 personer åpnet en kompetansekonto. En evaluering av ordningen viste at den typiske brukeren av ordningen verken var spesielt høyt utdannet eller hadde spesielt høy inntekt. Bare 14 pst. oppga at de ville ha tatt utdanningen selv om ordningen ikke eksisterte. Hovedandelen av etter- og videreutdanningen lå på grunnutdanningsnivå (National Vocational Qualifications), men det var også noen som fullførte utdanning på yrkesfaglig- og universitetsnivå. Halvparten av deltakerne sa at utdanningen hadde ført til økt selvtillit, og en tredel mente at utdanningen ville føre til høyere lønn.

#### *Career Development Loans (CDL)*

Målet med denne ordningen er å bidra til at enkeltpersoner kan få dekket kostnadene sine i forbindelse med yrkesrettet opplæring eller utdanning. Alle personer over 18 år kan søke om CDL forutsatt at de bor eller har tenkt å bo i Storbritannia, samt at vedkommende etter utdanningen har tenkt å arbeide i Storbritannia, i et annet EU-land eller i et EØS-land.

Hver enkelt søker kan låne mellom 300 og 8000 pund fra privat bank. Ordningen dekker også støtte til livsopphold, så lenge søkeren ikke jobber mer enn 30 timer i uken. Banken avgjør om søkeren oppfyller de faglige kriteriene, og om vedkommende er kredittverdig. Er bankens vurdering at søkeren ikke oppfyller ovennevnte kriterier, kan den avslå søknaden.

Staten betaler rentene mens utdanningen pågår. CDL kan ikke dekke noe som allerede blir dekket av en annen instans.

#### *Small Firms Training Loans (SFLT)*

Målet med denne ordningen er å bidra til at bedrifter med opptil 50 ansatte kan få dekket utdannings- og rådgivningskostnader i forbindelse med etterutdanning. Ordningen er lånebasert, og bedriftene kan søke om lån fra de åtte største bankene i Storbritannia. Lånebeløpet er på mellom 500 og 125 000 pund avhengig av behov og antall personer som skal ta del i utdanningen. Lånet kan dekke 90 pst. av utdannings- og/eller rådgivningskostnadene. De øvrige 10 pst. av kostnadene kan bedriftene søke om å få fra andre statlige finansieringsordninger, for eksempel LGS. Det er bankene som vurderer og eventuelt godkjenner søknadene fra bedriftene. Søknadene blir vurdert ut fra faglige og økonomiske hensyn. Staten betaler rentene mens utdanningen pågår.

SFTL kan dekke opptil 90 pst. av kursavgifter og 100 pst. av utgiftene knyttet til bøker, undervisningsmateriell og andre relaterte utgifter som midlertidige vikarer og andre ekstraordinære kostnader.

## Kapittel 7

**Hvordan kan en ordning for finansiering av etter- og videreutdanning gjøres gjeldende for hele arbeidslivet****7.1 Innledning**

---

For at en ordning for finansiering av etter- og videreutdanning skal kunne omfatte alle arbeidstakere, må dette skje enten gjennom lovgivning eller ved at en tariffavtale allmenngjøres ved lov. Begge framgangsmåter forutsetter med andre ord lovgivning.

Med allmenngjøring menes at en tariffavtale blir gjort gjeldende for en videre krets enn medlemmene i de organisasjoner som har inngått avtalen. Tariffavtalen gjøres da bindende for uorganiserte arbeidstakere og arbeidsgivere, og for arbeidstakere som tilhører andre arbeidstakerorganisasjoner.

Tradisjonelt har reguleringen av arbeidsrettslige spørsmål i Norge i stor grad skjedd gjennom et samspill mellom partenes avtaleverk og lovgivningen. Mange av dagens lovfestede rettigheter er opprinnelig utviklet gjennom avtaler mellom partene i arbeidslivet. På et senere tidspunkt har så myndighetene lovfestet rettighetene, slik at de er blitt gjeldende for alle arbeidstakere, uavhengig av organisasjonstilknytning. På denne måten har etter hvert flere arbeidsrettslige spørsmål blitt regulert gjennom lovgivningen. Flere metoder for allmenngjøring av tariffavtaler kan tenkes:

- Lovteksten kan ha samme utforming som tariffavtalen. Lovteksten er her egentlig en «blåkopi» av en foreliggende tariffavtale. Inntektsstopplovene fra 1988 og 1989 var i realiteten en lovfesting av de avtaler LO og NHO (den gang N.A.F) hadde inngått før lovene kom.
- En annen metode vil være å gi en lov som bestemmer at en tariffavtale skal gjelde for alle arbeidsforhold.
- Loven kan også gi hjemmel til å fastsette forskrift om at tariffavtale skal allmenngjøres. Lov om allmenngjøring av bestemmelser i tariffavtale om europeiske samarbeidsutvalg m.v. av 23. august 1996 nr. 63 er et eksempel på dette. Lovens § 2 åpner for at «Kongen kan treffe vedtak om at bestemmelser i landsomfattende tariffavtale...skal gjelde i alle arbeidsforhold.» Forskrift om allmenngjøring av tariffavtale om europeiske samarbeidsutvalg er gitt 18. oktober 1996.
- Loven kan gi et organ myndighet til å fatte vedtak om allmenngjøring. Et eksempel på det siste er lov om allmenngjøring av tariffavtaler av 4. juni 1993 nr. 58.

Metoden med å kopiere en tariffavtaletekst i lov skiller seg ikke fra ordinær lovgivning. Den reelle forskjell ligger i at partene har bestemt utformingen av de materielle bestemmelsene. Denne framgangsmåten blir derfor ikke drøftet i det følgende. En lov tilsvarende lov om allmenngjøring av tariffavtaler vil heller ikke være aktuelt i forbindelse med en ordning som skal finansiere etter- og videreutdanning.

De aktuelle modeller vil etter dette enten være at loven fastsetter at tariffavtale skal allmenngjøres, eller at loven gir hjemmel til ved forskrift å allmenngjøre en tariffavtale.

Forskjellen mellom disse to modeller vil være at en forskrift kan lages og endres uten Stortingets medvirkning. Forskriften kan enten fastsettes av Kongen i statsråd ved kongelig resolusjon, eller av det bemyndigede fagdepartement. Sann sett vil endringer kunne utføres raskere enn når det må lovendringer til. På den annen side vil endringer på denne måten i alle fall i første omgang være unndratt Stortingets kontroll. Det er imidlertid ikke dette skillet som vil være hovedpoenget i denne sammenhengen. Mer sentralt er spørsmålet om modellen for en etter- og videreutdanningsfinansiering skal gjennomføres ved lov eller ved allmenngjøring av tariffavtale.

## 7.2 Allmenngjøring av tariffavtale

---

Tradisjonelt har det vært vist til at man ved allmenngjøring sikrer partenes medvirkning og deres *aksept* for ordningen, og at man derved oppnår en bedre *etterlevelse*. En ordning som skal sikre finansiering av livsopphold for arbeidstaker ved etter- og videreutdanning, berører partene i arbeidslivet i stor grad, og det er naturlig at partene har synspunkter på hvordan en slik ordning skal utformes. Ved allmenngjøring av en tariffavtale har partene selv utformet trekkene i en slik ordning og hvilke forpliktelser som skal legges på henholdsvis arbeidsgiver og arbeidstaker.

Mot dette kan det argumenteres at dette i så tilfelle bare vil gjelde noen av partene. For de parter som ikke har vært med på å framforhandle tariffavtalen, og for uorganiserte, vil det snarere kunne være slik at deres aksept av ordningen svikter, all den stund de ikke har vært med på å forhandle fram den løsning som velges. Det vil også kunne være slik at den løsning som er framforhandlet vil kunne passe bedre for medlemmer blant de parter som har forhandlet fram avtalen enn for medlemmer av andre organisasjoner og uorganiserte.

Dette vil i noen grad kunne avhjelpes ved at flere organisasjoner fra hver side forhandler sammen. Mot dette igjen kan det argumenteres med at dette like gjerne kan gjøres i et bredt partssammensatt utvalg som forbereder et lovutkast om modeller for finansiering av livsopphold under etter- og videreutdanning.

En tariffavtale vil være tidsavgrenset. Dersom tariffavtalen selv ikke fastsetter utløpstid, følger det av lov om arbeidstvister av 5. mai 1927 nr. 1 § 3 nr. 2 at avtalen anses sluttet for tre år. Dette kan ses på som fordelaktig, fordi man kan gjøre endringer og tilpasninger etter som partene ser det som nødvendig eller hensiktsmessig. Slik sett kan det argumenteres med at en allmenngjøring av en tariffavtale vil kunne være en mer *smidig* løsning enn lovgivning. Dette holder imidlertid bare delvis stikk, og gjelder bare så lenge endringen i tariffavtalen ikke medfører behov for endring i loven eller forskriften som allmenngjør avtalen. Dersom tariffavtalen er allmenngjort ved lov, og denne må endres som følge av endringen i tariffavtalen, er man like langt som ved ordinær lovgivning. I tillegg kan det argumenteres med at dette vil medføre større *uforutsigbarhet* for myndighetene og for de organisasjoner,

arbeidstakere og arbeidsgivere som ikke er part i tariffavtalen, men som tariffavtalen er allmenngjort for.

### **7.3 Egen lov om finansiering av etter- og videreutdanning**

---

En egen lov om finansieringen av etter- og videreutdanning kan som nevnt ha tilsvarende ordlyd som en allerede foreliggende avtaletekst, eller være utformet på eget grunnlag.

Dersom partene sikres god medvirkning ved utformingen av ordningen, er det vanskelig å se gode argumenter mot at en ordning gjennomføres ved lovgivning.

### **7.4 Valg av metode**

---

I kapittel 8 er blant annet følgende modeller for finansiering av etter- og videreutdanning gjennomgått:

- Sentral finansiering
- Virksomhetsvis finansiering
- Individuell sparing
- Kombinerte løsninger

Ved sentral finansiering synes det nesten selvsagt at det er naturlig å velge lovgivning. Allmenngjøring ved tariffavtale vil kunne være mer aktuelt ved finansiering i virksomhetene. Som hovedregel vil det kunne sies at dess sterkere innslaget av statlig finansiering blir, dess mindre naturlig er det med allmenngjøring av tariffavtale. Gjennomføring ved lov vil kunne være en hensiktsmessig metode for alle modellene, og det er ingen sterke argumenter for å benytte metoden allmenngjøring av tariffavtale i noen av tilfellene. Som nevnt over er en av føringene i mandatet at ordningen som gjennomføres, skal gjøres gjeldende i alle arbeidsforhold. Dette har vært begrunnet med ønsket om at hele arbeidslivet skal være likestilt konkurransemessig. Denne målsetningen nås ved at det utformes en lov om finansiering av etter- og videreutdanning. Det synes etter dette ikke å være noen sterke argumenter for å velge metoden allmenngjøring av tariffavtale. Ved å velge ren lovgivning står man i tillegg friere med hensyn til den tekstlige utformingen av ordningen.

## Kapittel 8

# Drøfting av ulike finansieringsmodeller

### 8.1 Innledning

---

En ordning for finansiering av livsopphold ved etter- og videreutdanning (EVU) vil kunne utformes på flere måter. Tidligere har slike finansieringsordninger vært vurdert i NOU 1997: 25 *Ny kompetanse* (Buer-utvalget) og i NOU 1999: 14 *Forberedelse av inntektsoppgjøret 1999* (Arntsen-utvalget). I disse utredningene ble en rekke modeller for finansiering av livsopphold drøftet, og det vil derfor være hensiktsmessig å ta utgangspunkt i disse utredningene når en skal vurdere ordninger for finansiering av livsopphold.

For å lette framstillingen vil modellene som drøftes i dette kapitlet bli gruppert på følgende måte:

1. Sentral finansiering
2. Virksomhetsvis finansiering
3. Individuelle spareordninger
4. Kombinerte ordninger
5. «Ny sjanse»-gruppen

Når en skal vurdere ordninger for finansiering av livsopphold ved etter- og videreutdanning, må en ta hensyn til at etter- og videreutdanning i regi av virksomhetene allerede har et betydelig omfang. I Buer-utvalget ble det anslått at omfanget av etter- og videreutdanning svarer til 15–20 mrd. kroner på årsbasis. I rapporten som FAFO har utarbeidet etter oppdrag fra utvalget, blir omfanget av utgifter knyttet til EVU anslått til mellom 20 og 30 mrd. kroner årlig. FAFO understreker at dette er et konservativt anslag. Det er derfor viktig at en ordning for finansiering av livsopphold ved etter- og videreutdanning ikke utformes på en slik måte at den fortrenger den etter- og videreutdanningen som foregår i dag.

I drøftingene av de ulike modellene legges det til grunn at ordningene skal dekke etter- og videreutdanning innen samme fagområde, men ut over virksomhetens behov, slik det framkommer i Riksmeklingsmannens møtebok. Dersom det etableres en ordning for finansiering av livsopphold ved EVU, vil både arbeidsgivere og arbeidstakere ha et økonomisk incitament til å trekke utdanning utenfor ordningens tilsiktede virkeområde inn under ordningen, og slik overføre kostnadene til den/de som finansierer ordningen. Denne mekanismen kalles her overveltning, og vil bli drøftet under omtalen av de enkelte modellene. Omfanget av etter- og videreutdanning er betydelig, og potensialet for slik overveltning er derfor stort. Graden av overveltning vil imidlertid avhenge av hvordan en eventuell ordning utformes, og hvilke kontrollordninger som etableres.

En vellykket ordning for finansiering av livsopphold ved etter- og videreutdanning vil kunne bidra til kompetanseheving og derigjennom økt deltakelse og økt produktivitet i arbeidsstyrken. På den andre siden vil en ordning kunne føre til at flere velger utdanning framfor ordinært arbeid. Yrkesfrekvensene i Norge er svært høye, og det er mangel på arbeidskraft i flere sektorer. Rommet for ytterligere økning i yrkesfrekvensene er trolig beg-

renset. Samtidig trekker demografiske forhold i retning av svak vekst i arbeidsstyrken framover. I en slik situasjon må det legges betydelig vekt på at en ordning for finansiering av livsopphold utformes slik at de negative virkningene i arbeidsmarkedet blir minst mulige.

Retten til utdanningspermisjon er hjemlet i arbeidsmiljøloven § 33D. Selv om retten til utdanningspermisjon i utgangspunktet gjelder alle arbeidstakere, kan arbeidsgivere i små virksomheter oftere enn i større virksomheter ha grunnlag for å nekte utdanningspermisjon under henvisning til at permisjonen er «til hinder for arbeidsgivers forsvarlige planlegging av drift og personaldisponeringer». For at en ordning med støtte til livsopphold under utdanningspermisjon skal kunne gjøres gjeldende for hele arbeidslivet, må den enten vedtas av Stortinget som formell lov, eller allmenngjøres gjennom lovvedtak. Alle modellene som er vurdert i dette kapitlet, vil kunne allmenngjøres. Innbetaling til ordningen vil da måtte være obligatorisk, slik at innbetalingen ikke virker konkurransevridende. Innbetalingene vil gjelde alle, både arbeidstakere og arbeidsgivere, uavhengig av virksomhetens organisasjonsforhold. Spørsmål knyttet til allmenngjøring og lovfesting er nærmere drøftet i kapittel 7.

Ved utforming av en finansieringsordning vil en måtte ta stilling til hvordan tvistesaker skal avgjøres. En kan tenke seg at det opprettes et eget klageorgan for slike tvister. I så tilfelle vil det være naturlig at partene blir representert i klageorganet.

Kapitlet er organisert slik at en i avsnitt 8.2 drøfter en ordning med sentral finansiering, mens en i avsnitt 8.3 drøfter en ordning på bransje- eller virksomhetsnivå. Individuelle spareordninger drøftes i avsnitt 8.4, mens en i avsnitt 8.6 drøfter kombinerte ordninger; det vil for eksempel si en kombinasjon av en sentral og en bransjevis fondsordning. I avsnitt 8.5 drøftes noen problemstillinger knyttet til å bruke skatteincentiver. I 2000 ble det innført en rett til videregående opplæring for voksne som er født før 1978. I 2002 vil det bli innført en rett til grunnskoleopplæring for voksne. I avsnitt 8.7 drøftes en særskilt finansieringsordning i regi av Lånekassen for denne gruppen («Ny sjanse»-gruppen).

## **8.2 Sentral finansiering**

---

### **8.2.1 Innledning**

Med sentral finansiering menes en sentralt organisert ordning for finansiering av livsopphold som alle arbeidstakere og alle arbeidsgivere er pliktige å betale inn til. En slik ordning kan for eksempel organiseres som et sentralt fond. De innbetalte midlene må da bli administrert av en sentral enhet, og alle arbeidstakere og alle arbeidsgivere må forholde seg til det samme regelverket med hensyn til både rettigheter og plikter.

Det mest sentrale argumentet for å etablere en ordning med sentral finansiering er at den samme ordningen vil gjelde for hele arbeidslivet, både den organiserte og den uorganiserte delen. Alle arbeidstakere vil kunne benytte seg av ordningen fra samme tidspunkt uavhengig av om de er ansatt i små eller store virksomheter. Et likt regelverk for hele arbeidslivet vil imidlertid



ikke ta hensyn til at det faktiske behovet for eller ønsket den enkelte har om etter- og videreutdanning varierer. Arbeidstakere med lite behov for og/eller ønske om EVU vil dermed bidra til å finansiere livsoppholdet ved EVU til arbeidstakere med stort behov for og/eller ønske om EVU.

### 8.2.2 Fare for overveltning

I en sentralt organisert ordning vil det kunne være liten sammenheng mellom hvor mye den enkelte arbeidsgiver og arbeidstaker har betalt inn, og hvor mye de får ut. Alle parter vil ha incentiver til å forsøke å få mest mulig ut av ordningen. Arbeidsgiver vil søke å velte virksomhetsspesifikke kostnader over på ordningen, med andre ord å få finansiering gjennom ordningen til utdanning som er innenfor virksomhetens behov. Tilsvarende vil arbeidstakerne ha incentiv til å søke å finansiere livsopphold under utdanning til annet fagområde eller til rent hobbypregede utdanninger gjennom ordningen. En generell ordning for finansiering av livsopphold ved etter- og videreutdanning vil således være under press fra både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden.

### 8.2.3 Administrasjon av ordningen

Organisasjonsgraden i norsk arbeidsliv varierer betydelig. I offentlig sektor (både statlig og kommunal) er over 80 pst. av arbeidstakerne organisert. I privat sektor er organisasjonsgraden 43 pst. Ettersom det er en stor del uorganiserte, vil det være naturlig at en sentralt organisert ordning administreres av staten <sup>15</sup>. Det vil videre være naturlig å ha en styringsgruppe med representanter fra partene i arbeidslivet og de sentrale myndighetene. Hvorvidt administrasjonen av en sentral ordning blir tung og kostbar, vil avhenge av om en legger opp til å ha noen få klare regler for hvem og hva som skal støttes med og hvor mye, eller om en legger opp til en skjønnsmessig behandling av enkeltsøknader. Jo større grad av skjønn en velger, jo mer administrativt krevende og dyr blir ordningen. På den andre siden vil en ordning der en ikke skjønnsmessig behandler enkeltsøknader, fort bli grovkornet og tilfeldig. Der som en skal ha ambisjoner om å unngå en betydelig overveltning av utdanningskostnader som ordningen ikke er ment å dekke, vil det være nødvendig å etablere et kontroll- og godkjenningsorgan og behandle hver enkelt søknad individuelt. Et slikt organ vil være kostnadskrevende å drive.

En sentralt organisert ordning som skal gjelde for hele arbeidslivet vil innebære at en potensielt vil kunne motta søknader fra alle lønsmottakere, det vil si om lag 2,1 mill. personer. Ved eventuell oversøkning må en lage et system for å ordne køen. En løsning som tar hensyn til enkelhet og lave administrasjonskostnader, vil være å lage en ren køordning (for eksempel prioritet etter tidspunkt for søknad); en annen løsning vil være loddtrekning. Slike ordninger vil imidlertid være lite målrettede, og en vil ha mindre mulighet for å kontrollere for overveltning. Det vil også kunne bli vanskelig å legitimere obligatorisk innbetaling til en slik ordning.

15. Et mulig alternativ er at partene i arbeidslivet administrerer ordningen. Et eksempel på dette er lærlingeordningen Arbeidsgivernes Elevrefusjon (AER) i Danmark. Ordningen finansieres av et obligatorisk bidrag fra samtlige arbeidsgivere og administreres av representanter fra arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene, jf. avsnitt 6.3.3.

#### 8.2.4 Innkreving

Den praktiske innkrevingen av midler til ordningen vil kunne organiseres på flere måter. Hensynet til at innbetalingsordningen bør være enklest mulig, tilsier at en bør benytte et etablert system for innkreving. Arntsen-utvalget viste til innbetaling gjennom arbeidsgiveravgiften som et slikt alternativ. Arbeidsgiveravgiften er differensiert i fem geografiske soner, og varierer fra 0 til 14,1 pst. For å sikre at arbeidsgivere og arbeidstakere i alle geografiske soner betaler like mye, må arbeidsgiveravgiften økes med like mange prosentpoeng i alle soner. Dette innebærer blant annet at en også må kreve inn arbeidsgiveravgift i sone 5 (Finnmark og Nord-Troms), noe som ikke gjøres i dag.

#### 8.2.5 Andre forhold

Innenfor en sentralt organisert ordning vil alle arbeidstakere i utgangspunktet måtte betale inn uavhengig av det faktiske behovet eller ønsket den enkelte har om EVU. Erfaringsmessig er det personer som allerede har en del utdanning som i størst grad etterspør ytterligere utdanning. En sentral ordning vil dermed kunne medføre at personer med lite utdanning betaler for ytterligere utdanning til personer som har en del utdanning fra før. Det er godt dokumentert at høyt utdannede arbeidstakere deltar mer i etter- og videreutdanning enn de med lav formell utdanning, jf. FAFOs rapport (Vedlegg 1). Ettersom det generelt også er en positiv sammenheng mellom utdanning og inntekt, vil ordningen i praksis kunne ha en dårlig fordelingsvirkning. Særlig vil dette gjelde i en ordning med innbetaling av faste kronebeløp.

Dersom alle arbeidstakerne må betale inn til ordningen, vil det allerede i løpet av det første året kunne utbetales penger til EVU. Ved etablering av en sentral ordning vil små virksomheter kunne få midler til EVU allerede ved oppstart av ordningen. Blir ordningen derimot organisert i den enkelte virksomhet, jf. avsnitt 8.3, vil det i mange små virksomheter kunne ta tid før utbetalingene kommer i gang.

En fordel med en sentral ordning (framfor virksomhetsvise eller individuelle ordninger) vil således være at utbetalingene kan starte kort tid etter at ordningen er opprettet. Sannsynligheten den enkelte arbeidstaker har for å skaffe finansiering til EVU gjennom ordningen, vil imidlertid neppe påvirkes av om ordningen er organisert sentralt eller lokalt.

### 8.3 Finansiering i den enkelte virksomhet eller innenfor det enkelte tariffområde

---

En ordning med virksomhetsvis finansiering innebærer at alle virksomheter pålegges å etablere en ordning for å finansiere livsopphold ved etter- og videreutdanning av egne ansatte. Det mest nærliggende vil være et pålegg om å avsette et visst kronebeløp/en viss prosent av lønnsmassen for å bygge opp et fond.

#### 8.3.1 Tre modeller

En kan tenke seg ulike utforminger av lokal finansiering. Bransje- og tariffområde som basis for en slik ordning vil innebære en viss grad av sentralisering,

og dermed være en slags mellomløsning. En kan også tenke seg en ordning som er rent virksomhetsbasert.

- *Ordning innenfor den enkelte bransje*  
Bransje er ikke et entydig begrep. En mengde fag og bransjer griper over i hverandre, og blant annet derfor vil det være vanskelig å bruke bransje som basis for å etablere en finansieringsordning.
- *Ordning etablert innenfor det enkelte tariffområde*  
Ved å legge tariffområdet til grunn for avgrensingen unngår en problemet med uklare bransjeskiller; her vil tariffavtalen klargjøre hvem som er parter. Tariffavtalene vil imidlertid kunne ha ulik struktur i virksomheter med mer enn én arbeidstakerorganisasjon. Det vil innebære at ansatte i en virksomhet med representanter fra ulike arbeidstakerorganisasjoner vil kunne bli behandlet ulikt. I den uorganiserte delen av arbeidslivet vil det være vanskelig å drive en finansieringsordning uten at det offentlige overtar ansvaret for driften.
- *Ordning i den enkelte virksomhet*  
Ordninger innen de enkelte virksomheter vil være mer oversiktlige enn de to forannevnte. Innbetalinger fra arbeidsgiver, eventuelt med bidrag fra arbeidstakerne til et EVU-fond som alle arbeidstakerne kan søke om støtte fra, virker i utgangspunktet som et enkelt system. Det vil imidlertid kunne medføre særlige vansker for de minste virksomhetene. Mange virksomheter vil nok ha sterke motforestillinger mot at de pålegges å etablere en finansieringsordning som de ikke ser nytten av.

Siden en finansieringsordning ifølge mandatet skal gjøres gjeldende for alle virksomheter, vil de to første være vanskelige å etablere med mindre det offentlige organiserer ordningene. I praksis er det vanskelig å trekke klare skiller mellom de ulike bransjene. Bransje er ikke noe klart definert begrep, og en slik avgrensing anses derfor ikke som hensiktsmessig for en ordning. Drøftingen nedenfor gjelder først og fremst virksomhetsbaserte ordninger.

### **8.3.2 Fare for overveltning**

Ved en virksomhetsvis ordning vil beslutningene om hva og hvem som skal støttes, bli desentralisert. Sammenlignet med en sentral ordning vil det derfor i utgangspunktet være mindre fare for at virksomhetsspesifikke kostnader overveltes på en lokal ordning. Partene ved virksomhetene vil kontrollere hverandre, og styrkeforholdet disse imellom vil være avgjørende for i hvor stor grad virksomhetsspesifikke kostnader overveltes til ordningen. Dermed vil graden av organisering kunne påvirke graden av overveltning. I virksomheter med høy organisasjonsgrad er det grunn til å tro at virksomhetene i mindre grad vil kunne velte virksomhetsspesifikke kostnader over på ordningen.

### **8.3.3 Administrering av ordningen**

Den enkelte virksomhet kan pålegges å avsette et gitt beløp, eventuelt en gitt andel av lønnsmassen. Det bør være anledning til å variere avsetningen utover minimumsnivå fra år til år - avhengig av bedriftens økonomiske situasjon og utdanningsbehov. Det bør sikres at de årlige avsetningene faktisk brukes til utdanningsformål. Dette kan imidlertid bli vanskelig å få til i praksis. Inn- og utbetalinger til og fra fondet må framgå av bedriftens regnskap og dokument-

eres på ordinært vis. Det vil imidlertid være svært vanskelig ut fra regnskapene å kontrollere om vedkommende som mottar støtte, faktisk har gjennomført utdanning som forutsatt.

Mange små virksomheter vil kunne bruke lang tid på å avsette tilstrekkelig med midler til at ansatte vil kunne få finansiert livsopphold ved etter- og videreutdanning av noen varighet. Særlig vil dette gjelde for virksomheter med dårlig økonomi. Dermed vil større virksomheter eller virksomheter med god økonomi kunne finansiere livsopphold ved etter- og videreutdanning for ansatte vesentlig tidligere enn små virksomheter med svak økonomi.

## **8.4 Individuelle spareordninger**

---

### **8.4.1 Innledning**

En ordning med individuell sparing vil kunne ta hensyn til den enkeltes behov for og ønsker om EVU. Innbetaling til en individuell spareordning kan i prinsippet gjøres obligatorisk for alle arbeidsgivere og arbeidstakere. Alternativt kan ordningen gjøres valgfri for arbeidstaker, men med obligatorisk tilslutning fra arbeidsgiver hvis arbeidstaker velger å opprette en spareordning.

De arbeidstakerne som er best utdannet, har også sterkest tendens til å etterspørre mer utdanning. Dermed vil en individuell ordning først og fremst kunne bli nyttet av dem med høyest utdanning og best fotfeste i arbeidsmarkedet. Dessuten vil en ordning som utelukkende er basert på den enkeltes sparing, være dårlig tilpasset personer med lav inntekt.

Et offentlig utvalg i Sverige har utredet spørsmålet om en individuell kompetansespareordning (IKS) med skattefradrag, jf. avsnitt 6.2.3. Under avsnitt 8.5.2 gir utvalget en kort vurdering av det svenske forslaget.

### **8.4.2 Eiendomsrett/disposisjonsrett/forholdet til overveltningsproblemer**

I en individuell ordning må det avklares hvem som har disposisjonsretten og eiendomsretten til de innbetalte midlene. Dette er problemstillinger som blir aktualisert blant annet ved valg av formål for EVU. Videre må blant annet problemstillinger knyttet til skifte av arbeidsgiver, oppkjøp og fusjoner, konkurs og styrt avvikling avklares.

Den enkleste løsningen ville være å gi arbeidstaker full råde- og eiendomsrett over midlene. Denne løsningen er valgt innenfor IKS- og Skandia-ordningene. På den annen side vil en slik løsning innebære at begrensningene som ligger i Riksmeklingsmannens møtebok, blir satt ut av kraft. For eksempel vil full råderett over midlene for arbeidstaker kunne medføre at det tas ut støtte til utdanning til annet fagområde. Den eneste begrensningen som da kommer inn, knytter seg til retten til permisjon, særlig kravet om arbeidsmarkedsrelevant utdanning.

Dersom en forutsetter at arbeidstakeren har full råderett over de samlede innbetalingene på sin konto, vil det være svært små muligheter for arbeidsgiver til å overvelte virksomhetsspesifikke kostnader. Hvis ordningen utformes på denne måten, kan det være rimelig at arbeidstaker betaler en høyere andel enn arbeidsgiver.

### 8.4.3 Ulike behov hos arbeidstakerne

Av de modellene som er drøftet her, vil en individuell spareordning best ivareta den enkeltes behov for eller ønsker om EVU. Innenfor en individuell spareordning vil det være opp til den enkelte hvor mye han eller hun vil bruke til etter- og videreutdanningsformål. Gjennom en individuell spareordning vil en i hovedsak unngå at noen betaler for andres EVU.

## 8.5 Skatt som virkemiddel for å stimulere til etter- og videreutdanning

---

### 8.5.1 Bruk av skatteincentiver

Ordninger for finansiering av livsopphold ved etter- og videreutdanning vil kunne kombineres med skatteincentiver for å stimulere til avsetninger til EVU. Særskilte lempninger knyttet til skattefradrag for etter- og videreutdanning kan imidlertid føre til kontrollproblemer for likningskontorene. Skattefavouriserende ordninger innebærer også et tap av skatteinntekter som for et gitt utgiftsnivå vil måtte dekkes inn ved å øke andre skatter og avgifter.

Det er en rekke viktige prinsipielle hensyn som må avveies under vurdering av støtteordninger gjennom skattesystemet:

- Innføring av skatteincentivordninger i form av skattekreditter, avsetningsordninger e.l. bryter med prinsippene bak skattereformen 1992 om brede skattegrunnlag og lave satser. Under skattereformen ble en rekke skattekreditter og avsetningsordninger fjernet for å sikre at den skattemessige inntekten ble mer i tråd med den reelle inntekten. På denne måten oppnådde en at skattemotiverte tilpasninger ble redusert, det vil si at virksomhetenes beslutninger, som blir fattet med bedriftsøkonomisk lønnsomhet som mål, i større grad sammenfaller med det som er samfunnsøkonomisk lønnsomt. En bør ikke gjeninnføre ordninger som innsnevrer skattegrunnlagene og åpner for skattemotiverte tilpasninger.
- Dersom arbeidstaker for eksempel får skattelette for arbeidsgivers finansiering av livsopphold ved etter- og videreutdanning, vil dette bryte med skattelovgivningens grunnleggende prinsipp om skattemessig likebehandling av alle typer inntekter. Som hovedregel er det skatteplikt på enhver fordel vunnet ved arbeid. Dette gjelder uavhengig av om fordelene ytes i form av kontanter, naturalia, dekning av privatutgifter eller annen økonomisk støtte. Arbeidsgivers dekning av utgifter til livsopphold ved etter- og videreutdanning skal derfor behandles som kontante lønnsutbetalinger, noe som innebærer ordinær inntektsbeskatning hos arbeidstakeren og plikt til å svare arbeidsgiveravgift for arbeidsgiveren.
- Generelt vil skatteincentivordninger ikke omfatte personer eller virksomheter som ikke er i skatteposisjon. Videre vil verdien av en skattestimulert ordning være avhengig av skatteyderens marginalsatt. Eksempelvis vil fritak for arbeidsgiveravgift slå forskjellig ut i ulike deler av landet, mens fritak for lønnsbeskatning vil være gunstigst for høytlønnede.
- Skatteincentivordninger kan ha lav treffsikkerhet. Det vil være vanskeligere å målrette tiltaket mot enkelte grupper, for eksempel personer med lavere utdanning eller inntekt som kan antas å ha størst behov for etter- og videreutdanning.

- Ved en individuell ordning tilsvarende IKS-ordningen som er foreslått i Sverige, knyttes skattefordelen til arbeidstakerens frivillige innskudd på en kompetansesparingskonto. Det er grunn til å tro at særlig grupper med høy utdanning og inntekt vil benytte seg av en slik spareordning. Bare de som har mulighet til å sette av penger til kompetansesparing får offentlig støtte via ordningen.
- Ved skattefrie, frivillige avsetninger til et etter- og videreutdanningsfond på virksomhetsnivå, vil virksomheter som går godt og som har muligheten til å sette av relativt store beløp på et slikt fond, få relativt mest i statlig støtte. De ansattes muligheter til etter- og videreutdanning vil være avhengig av hvor godt virksomheten går, noe som innebærer forskjellsbehandling av ansatte i virksomheter med ulik lønnsomhet.

Det kan være betydelige kontrollproblemer knyttet til skatteincentivordninger. For å unngå at ordningen utvikler seg til en generell spareordning med skattefradrag, vil det derfor være viktig å utforme et regelverk for håndtering av tilfeller der pengene ikke benyttes etter intensjonen.

### 8.5.2 Noen betraktninger rundt det svenske forslaget

Det svenske forslaget til IKS, jf. avsnitt 6.2.3, illustrerer en rekke problemstillinger som melder seg ved modeller som er basert på individuell sparing med skattefradrag:

- Hvem skal ha råderett over kontoen?
- Hvem skal kunne forvalte midlene?
- Skal det stilles krav til hvordan midlene skal plasseres?
- Hvordan sikre at midlene benyttes etter intensjonen?
- Hva ved opphør av arbeidsforhold eller når arbeidstakeren går av med pensjon?
- Hva med dem som ikke betaler tilstrekkelig i skatt til å få utnyttet skattefordelen, jf. for eksempel arbeidsledige?
- Skal uttak fra kontoen regnes med ved avkorting av ulike trygdeytelser mv.?
- Hvordan sikre en god fordelingsprofil på ordningen?

Ordningen vil lett bli komplisert når en skal lage et regelverk som tar hensyn til alle punktene ovenfor.

Når det gjelder kontroll med hva pengene benyttes til, har en i det svenske forslaget valgt å knytte dette opp mot lærestedet og ikke arbeidstakeren. En forsøker dermed ikke å begrense skattefordelen til kompetanseutvikling som er innenfor arbeidstakerens fagområde, slik det er forutsatt skal gjelde i en norsk ordning. Ettersom det legges opp til at den gjeldende permisjonsretten for studier også skal omfatte kompetanseutvikling innenfor IKS, vil heller ikke arbeidsgiveren kunne sikre at utdanningen er relevant eller innenfor arbeidstakerens fagområde.

Det svenske forslaget framstår alt i alt som svært sjenerøst og vidt-favnende. Følgende forhold kan redusere treffsikkerheten i den foreslåtte ordningen:

- Ettersom skattefordelen beregnes sjablonmessig ved eventuell tilbakebetaling vil det kunne være tilfeller der det lønner seg for arbeidstakeren å

spare på en IKS-konto framfor på andre måter, selv om han eller hun ikke har intensjoner om å ta utdanning. Fordi beskatningen av lønnsinntekter er progressiv vil en ikke sjelden få lavere skatt ved å jevne ut inntekten over tid. Det legges dessuten ikke opp til at arbeidsgiveren må tilbakebetale skattefordelen dersom arbeidstakeren benytter midlene til andre formål enn kompetanseutvikling.

- Det legges opp til å benytte de samme gunstige skattereglene for kompetansesparing som gjelder for pensjonssparing. Det vil dermed kunne være risiko for at kompetansesparing blir benyttet som en form for pensjonssparing. Det legges opp til å benytte de samme gunstige skattereglene for kompetansesparing som det er for pensjonssparing. Så lenge det er et tak på pensjonssparing med skattefordel kan kompetansesparing være et middel til å heve taket på pensjonssparingen, siden ubenyttet sparebeløp ved pensjonsalder kan omgjøres til pensjon.

Spareordninger med skattefordeler vil lett kunne ha en uheldig fordelingsprofil. For å bøte på dette, foreslår den svenske utredningsgruppen å tildele et særskilt statlig starttilskudd for dem med lav inntekt, blant annet for å styrke fordelingsvirkningene og incentivene til å opprette IKS-konto for lavtlønte. I tillegg vil forslaget om at uttak fra IKS-kontoen ikke skal samordnes med eventuelle trygdeytelser mv. kunne bedre fordelingsprofilen ved ordningen. Det vil likevel være slik at de som har høyest inntekt og størst anledning til å spare selv, også vil få de største skattefordelene ved en slik IKS-ordning.

---

### Boks 8.1 Skatteregler og tilskuddsordninger

#### *Gjeldende skatteregler for arbeidsgiverfinansiert utdanning*

Med gjeldende regler er arbeidsgiverfinansiert etter- og videreutdanning i utgangspunktet skattefri, under visse vilkår. Finansiering av utgifter til livsopphold kommer imidlertid ikke inn under skattefritaket.

I Ot.prp. nr. 1 (1998-99) foreslo regjeringen Bondevik en presisering av regelverket for beskatning av arbeidsgiverfinansiert utdanning. Det gjeldende regelverket var uklart og ulikt praktisert av likningskontorene. Hensikten med presiseringen var å likebehandle skatteyttere i de ulike kommunene og at skattesystemet skulle stimulere til etter- og videreutdanning. I forslaget ble det derfor lagt til grunn at arbeidsgiverfinansiert utdanning fortsatt skulle være helt eller delvis skattefri i den grad utdanningen er styrt av arbeidsgivers behov.

På bakgrunn av forslaget i Ot.prp. nr. 1 (1998-99) vedtok Stortinget nye regler for beskatning av arbeidsgiverfinansiert utdanning med virkning fra innteksåret 1999. Nedenfor gis en gjennomgang av hovedtrekkene i gjeldende regelverk:

- For at arbeidsgiverfinansiert utdanning skal være skattefri, settes det vilkår om at utdanningen er relevant, det vil si at den gir kompetanse som kan benyttes i arbeid hos nåværende eller framtidig arbeidsgiver. Kurs med privat karakter, for eksempel som angår hobbyer, vil i utgangspunktet være skattepliktige.
- Intern utdanning (det vil si utdanning i arbeidsgivers regi) vil normalt

- være skattefrie for arbeidstakeren og fradragberettiget for arbeidsgiveren uansett lengde på utdanningen. Arbeidsgivers dekning av ekstern utdanning vil kun være skattefri for den delen av utdanningen som er innenfor en normert studietid på 4 semestre (20 måneder). For ekstern utdanning med varighet over 2 måneder må den ansatte ha arbeidet i heltidsstilling hos arbeidsgiver i minst 1 år for å komme inn under skattefritaket.
- Dersom utdanningen er skattefri etter vilkårene ovenfor, vil i hovedsak følgende utdanningsutgifter kunne dekkes av arbeidsgiver uten skatteplikt for arbeidstaker:
    - Kostnader knyttet til undervisningen, for eksempel skolepenger, eksamensavgift, skolebøker og lignende.
    - Reisekostnader fra arbeidstakerens permanente eller midlertidige bosted til studiestedet.
    - Merkostnader ved opphold utenfor hjemmet i tilfeller der arbeidstakeren på grunn av utdanningen må bo utenfor sitt egentlige hjem, herunder besøksreiser til hjemmet.
  - Skattefritaket for utdanningsutgifter i forbindelse med opphør av arbeidsforhold er begrenset til 1,5 G (denne grensen økte fra 1 G fra og med 2001). Dersom arbeidsgiver dekker utgiftene direkte, eller refunderer arbeidstakerens utgifter på grunnlag av bilag, vil utgiftene i sin helhet være skattefrie. Ved mer runde utgiftsgodtgjørelser og stipend skatlegges den delen av godtgjørelsen som overstiger de faktiske utgiftene som nevnt ovenfor.
  - Arbeidsgivers dekning av vanlige levekostnader, for eksempel hel eller delvis lønn under studiepermisjon, vil alltid være skattepliktig. Selv om den ansatte bruker av lønnen til å dekke sine egne utdanningsutgifter, er lønnen fullt ut skattepliktig.

## 8.6 Kombinerte løsninger

---

En kan tenke seg flere ulike kombinasjoner av ordninger med både sentral, lokal og individuell finansiering. I dette punktet kommenteres kun en løsning med sentral og lokal finansiering. I tillegg omtales de vesentligste elementene i en modell som under utvalgets arbeid ble lagt fram av LO.

Formålet med en todelt løsning kan være at også ansatte i små virksomheter skal kunne få utbetalt midler til finansiering av livsopphold under EVU kort tid etter oppstart av ordningen. Ved å etablere en hovedordning med for eksempel virksomhetsvise fond, kunne en gitt andel av virksomhetenes og arbeidstakernes samlede innbetalinger gå til den sentrale ordningen. Utbetalingene fra den sentrale ordningen ville være øremerket finansiering av livsopphold ved EVU for ansatte i små virksomheter. Dette vil kreve at en fastsetter bestemte kriterier for hvilke virksomheter som er små nok til å kunne motta støtte fra ordningen, for eksempel antall ansatte. En slik ordning vil innebære en inntektsoverføring fra store til små virksomheter, og vil i praksis være ekvivalent med skatlegging av virksomheter etter størrelse.

En todelt ordning vil i hovedsak være beheftet med de samme problemene som en sentral ordning: Det vil være fare for overveltning både av utdanninger



som ligger innenfor virksomhetens behov, og av utdanninger til andre fagområder, og ordningen vil være krevende å administrere. Det vil blant annet være nødvendig med både lokale og sentrale organer for å håndtere ordningen.

Under arbeidet med utredning av ulike modeller har LO, med tilslutning fra YS, kommet med et forslag som bygger på sentral innkreving (jf. Vedlegg 2). Forvaltning av ordningen (blant annet avgjørelser knyttet til støtte og utbetalinger) skal skje på landsforenings- eller overenskomstnivå. Ikke-organiserte knyttes til ordningen gjennom å betale en administrasjonsavgift. Etter forslaget skal arbeidstaker kunne få finansiert utdanning som har til hensikt å utvikle relevant yrkeskompetanse og omstillingsevne i arbeidslivet.

Forslaget fra LO inneholder i hovedsak elementer som er drøftet i kapittel 8, se særlig avsnitt 8.3. Av denne grunn har en ikke funnet det nødvendig med en særskilt drøfting av det framsatte forslaget.

## **8.7 «Ny sjanse»-gruppen**

---

### **8.7.1 Innledning**

Etter- og videreutdanning kan finansieres av det enkelte individ, virksomheten, staten eller en kombinasjon av disse aktørene. Til nå i kapittel 8 har en i hovedsak drøftet modellene under forutsetning av at partene skulle være bidragsyttere. Dersom det offentlige skulle bidra med finansiering av utdanning, kan dette begrunnes ut fra flere hensyn. For det første kan utdanning ha betydelige positive eksterne effekter. Det betyr at utdanningen gir fordeler til flere enn til det individet som mottar utdanning. Eksempler på positive eksterne virkninger er at personer blir mer aktive i samfunnslivet med mer utdanning, og høyere produktivitet i arbeidslivet gir gevinster til både arbeidsgiver og staten. Det er imidlertid grunn til å tro at de positive eksterne effektene er størst ved grunnleggende utdanning, og mindre jo mer spesialisert utdanningen er. I den grad etter- og videreutdanning er et privat gode, som bare er til fordel for den enkelte arbeidsgiver og arbeidstaker, bør utdanningen som hovedregel finansieres av disse. Dette vil gjelde store deler av den jobbrelaterte opplæringen. For det andre er det betydelige informasjonsproblemer i forbindelse med finansiering av utdanning. Personer som ønsker utdanning kan få problemer med å finansiere dette i det private kredittmarkedet på grunn av lav sikkerhet for lånet. Dette argumentet gjelder først og fremst unge og ubemidlede.

Etter- og videreutdanning kan også bidra til å realisere fordelingspolitiske mål. Ved å øke kvalifikasjonene til de lavest utdannede kan etter- og videreutdanningen på denne måten bidra til å redusere lønnsspredningen og dermed medvirke til en jevnere inntektsfordeling.

Som vist har alle de tre modellene for finansiering av livsopphold ved etter- og videreutdanning uheldige sider. En sentral ordning vil være administrativt kostnadskrevende og/eller ha lav treffsikkerhet, mens både en virksomhetsvis ordning og en individuell spareordning vil ha uønskede fordelingsvirkninger.

Ifølge utvalgets mandat skal ordningene også vurderes ut fra i hvilken grad de kan tenkes å overta ansvaret til Lånekassen, samt sikre at ungdom

ikke utsetter sin førstegangsutdanning. Alle de hittil beskrevne ordningene kan tenkes å overta noe av ansvaret til Lånekassen, og alle vil kunne medføre en utsettelse av førstegangsutdanningen. Det kan imidlertid iverksettes tiltak som klart vil begrense disse mekanismene. Ettersom utvalget ikke har gått inn for noen av de nevnte modellene, finner en det ikke nødvendig å drøfte disse problemstillingene nærmere.

På dette grunnlaget vil en her se på tiltak som er rettet mot den såkalte «Ny sjanse»-gruppen. Fordelene med et slikt tiltak vil være økt treffsikkerhet, bedre målretting og en god fordelingsprofil. Tiltak som er rettet bare mot denne gruppen, kan være på utsiden av mandatet. Formelt sett kan tiltak som er rettet bare mot denne gruppen likevel forsvares i forhold til mandatet, ettersom tiltakene vil «gjøres gjeldende for hele arbeidslivet.»

Selv om det er store individuelle forskjeller, ligger Norge helt i toppen i internasjonal sammenheng når det gjelder både utdanningsnivå, andel av BNP som blir brukt på utdanning, og utgifter per elev/student, jf. punkt 3.2. Utdanningsnivået i Norge er klart høyest blant yngre alderskategorier, noe som avspeiler at utdanningsnivået har steget relativt raskt. Det er imidlertid en stor del i aldersgruppen 21-55 år som ikke har fullført en fullstendig videregående opplæring. Tall fra SSB viser at dette gjelder 45 pst. i denne aldersgruppen. I tillegg er det mange voksne som ikke har fullført grunnskoleopplæring. I Kompetansereformen er det lagt vekt på at denne gruppen skal tilbys grunn- og videregående opplæring («Ny sjanse»-gruppen). Det vil på denne bakgrunnen kunne være fornuftig å avgrense en eventuell ny ordning med offentlig finansiering til å gjelde voksne med rett til videregående opplæring og voksne med rett til grunnskoleopplæring.

Stortinget har nylig sluttet seg til regjeringens forslag om betydelige forbedringer i den norske studiefinansieringsordningen, jf. St.meld. nr. 27 (2000-2001) *Gjør din plikt - Krev din rett - Kvalitetsreform av høyere utdanning*. Disse forslagene er omtalt i avsnitt 8.7.4. Forslagene i stortingsmeldingen gjelder ikke grunnskole og videregående opplæring for voksne. En modell som kan vurderes, er å gjøre de foreslåtte endringene i studiefinansieringen gjeldende også for denne gruppen. Innenfor en slik modell vil en også kunne vurdere ytterligere tiltak rettet spesielt mot denne gruppen blant annet å fjerne avkortingsreglene knyttet til inntekt og formue. En slik ordning vil være forholdsvis lett å administrere, i og med at den bygger på det allerede etablerte systemet for utdanningsfinansiering. En slik modell er beskrevet i avsnitt 8.7.5.

### **8.7.2 «Ny sjanse»-gruppen**

#### *Bakgrunn for betegnelsen «Ny sjanse»*

I Arntsen-utvalget (NOU 1999:14) valgte en å se på Kompetansereformen som to ulike deler. «Ny sjanse» var først og fremst et tilbud om videregående opplæring til personer som ikke var omfattet av Reform 94, og som ikke har fullført videregående opplæring. Inn under betegnelsen «Ny sjanse» ligger også grunnskoleopplæring for voksne. Etter- og videreutdanning ut over dette fikk betegnelsen «ny kompetanse». Utvalget avga sin innstilling 1. mars 1999.

*Videregående opplæring for voksne*

Som et ledd i oppfølgingen av Kompetansereformen har voksne som er født før 1978, fått rett til videregående opplæring, jf. opplæringsloven § 4A-3 første ledd. Retten gjelder voksne som har fullført grunnskolen eller tilsvarende, men som ikke har fullført videregående opplæring.

Det antas at mange voksne ønsker å kombinere videregående opplæring med jobb og familieliv. For at retten til videregående opplæring skal være aktuelt for den voksne, er det viktig at tilbudene er smidige når det gjelder tid, sted, lengde og progresjon. Opplæringen skal bygge på den formal- og realkompetansen den enkelte voksne har fra før, det vil si gi et avkortet tilbud som gjør det mulig å fortsette utdanningen fra det nivået der den voksne står. Det er motiverende, søkeren sparer tid, og det er billigere for både samfunnet og den enkelte.

Lovformuleringen i opplæringsloven § 4A-3 første ledd er utformet slik at det vil være relativt enkelt å skille ut hvem som er i rettighetsgruppen, i og med at utgangspunktet er fødselstidspunktet. Det kan knytte seg noen vansker til å vurdere hva som er fullført grunnskole og fullført videregående opplæring, men disse spørsmålene er ikke nye, og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har i noen grad tatt stilling til hvordan disse spørsmålene skal løses. Retten knytter seg til opplæring som gir studie- eller yrkeskompetanse. Det innebærer at personer med ett- eller toårig yrkesutdanning eller annen utdanning ikke vil ha rett til videregående opplæring hvis deres utdanning på det tidspunktet da de fullførte den, ga studie- eller yrkeskompetanse.

Når det gjelder de som har fullført videregående opplæring, men ikke bestått ett eller flere fag, vises det til forskrift til opplæringsloven, der det skilles mellom fullført og bestått videregående opplæring, jf. forskriftens §§ 4-20 og 4-22. Kravet om fullført grunnskole for å få rett til videregående opplæring, jf. §§ 3-1 og 4-A3, innbefatter ikke krav om bestått. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har lagt til grunn at de som tidligere har fullført et opplæringsløp, uten å få bestått, ikke har rett etter § 4-A3.

Opplæringen skal være gratis, men fylkeskommunen kan pålegge de voksne å holde seg med undervisningsmaterieell, jf. opplæringsloven § 4A-3 siste ledd. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har her lagt til grunn at all undervisning, for dem som har rett til opplæring etter § 4A-3, er gratis. Dette gjelder også teoriopplæring til fagprøven i forbindelse med avleggelse av fag-/svenneprøve (praksiskandidatordningen).

En ordning for dekning av livsopphold for voksne som tar videregående opplæring, vil kunne følge de samme avgrensningene som gjelder for retten til videregående opplæring.

*Grunnskoleopplæring for voksne*

Det er også vedtatt en rett til grunnskoleopplæring for voksne. Denne retten skal tre i kraft fra høsten 2002.

Lovbestemmelsene om rett til grunnskoleopplæring har få avgrensninger. Lovteknisk er retten delt opp i to bestemmelser, der den første regulerer grunnetten til opplæring, mens den andre regulerer tilleggsretten til spesialunder-

visning for dem som trenger det. Retten gjelder de som ikke har fullført grunnskolen. De som formelt sett har fullført grunnskolen, men likevel trenger mer grunnskoleopplæring, har også rettigheter etter bestemmelsene i opplæringsloven. Voksne som på grunn av sykdom eller skade har behov for re-læring av grunnleggende kommunikasjonsferdigheter, vil falle inn under bestemmelsene. Det samme vil personer med behov for opplæring for å utvikle eller holde ved like grunnleggende ferdigheter (ADL-trening). Dette innebærer at betegnelsen grunnskoleopplæring vil dekke tilbud til personer med svært ulikt kompetansenivå, og svært ulike behov for opplæring. Det innebærer også at det er vanskelig å finne operasjonelle kriterier for å skille ut dem som er omfattet av retten.<sup>16</sup> Dette gjør det vanskelig å etablere en kontrollerbar finansieringsordning som gjelder også for denne gruppen.

Videre er retten til grunnskoleopplæring i stor grad basert på søkerens vurdering av eget behov for opplæring. Det kan være vanskelig å vurdere hva som er et tilfredsstillende kunnskaps- og ferdighetsnivå. For manges vedkommende vil grunnskoleopplæring være et springbrett for inntak til videregående opplæring. Etter at det ble innført en rett til videregående opplæring for voksne, samtidig som en åpnet for realkompetanse som inntaksgrunnlag, er det grunn til å tro at mange av de voksne ikke har behov for ytterligere grunnskoleopplæring. I stor grad vil de kunne starte på et tilrettelagt videregående opplæring.

Personer med svake grunnleggende kunnskaper både deltar minst i kompetanseutviklingstiltak og faller lettere ut av arbeidsmarkedet. En styrket grunnutdanning vil dermed kunne øke den enkeltes mulighet for deltakelse i arbeidslivet. Hensynet til at alle bør få mulighet til å få tilstrekkelig basisopplæring, taler klart i retning av at ordningene som foreslås under avsnitt 8.7.5, også skal gjøres gjeldende for dem som har behov for grunnskoleopplæring.

*Hvor mange personer er i «Ny sjanse»-gruppen?*

Ifølge Statistisk sentralbyrå var det per 1. november 1994 om lag 1,1 mill. voksne i aldersgruppen 25-66 år som manglet en fullverdig videregående opplæring, det vil si studiekompetanse eller fag-/svennebrev. Det er særlig i

16. Fra Ot. prp. nr. 44 (1999-2000) side 41: *Til § 4A-1*: Uttrykket «treng grunnskoleopplæring» i lovteksten inneber at det må vurderast om den enkelte søkjaren treng grunnskoleopplæring. I denne vurderinga må det leggjast vekt på dei uttalte behov for grunnskoleopplæring søkjaren har. Søkjaren si eiga vurdering av opplæringsbehovet kan likevel ikkje utan vidare vere avgjerande for om vedkommande har krav på opplæring.

Lovformuleringa inneber at det er behovet for opplæring i seg sjølv som er avgjerande for retten. Årsaka til behovet er såleis ikkje avgjerande. Ein kan ha behov for fornya grunnskoleopplæring på grunn av sjukdom eller skade, på grunn av at grunnskoleopplæringa har vore mangelfull, eller ein kan ha behov for meir opplæring på grunn av andre omstende. Personar som har fått eit likeverdig opplæringstilbod, vil i mange tilfelle ikkje ha behov for ytterlegare grunnskoleopplæring. Somme vil likevel kunne ha eit slikt behov, og dermed rett til grunnskoleopplæring. Dersom den tidlegare opplæringa ikkje inkluderte dei fag ein i dag treng for å få vitnemål for fullført grunnskoleopplæring for vaksne, vil ein kunne ha behov for, og dermed rett til, opplæring så langt behovet rekk. Personar med utanlandsk opphav og/eller utdanningsbakgrunn vil måtte bedømmast ut frå dei behov for opplæring dei måtte ha etter norske forhold. Når det gjeld retten til vidaregåande opplæring etter § 3-1, er denne knytt til tidspunktet for fullført grunnskole. Retten etter § 3-1 omfattar også dei som fullfører grunnskolen seinare enn vanleg, til dømes innvandrarar (asylsøklarar og flyktningar).

de eldste aldersgruppene at det er mange som ikke har fullført videregående opplæring. Det er grunn til å tro at antallet voksne uten fullverdig videregående opplæring er noe lavere i dag enn i 1994.

I skoleåret 2000/2001 var det om lag 16 500 voksne personer som gjennomførte videregående opplæring i skole. Dette utgjorde om lag 12 000 helårsekvivalenter. Statistisk sentralbyrå har anslått at om lag 16 000 voksne vil etterspørre grunnskoleopplæring når retten blir innført. Av disse har om lag 4000 personer innvandrerbakgrunn (notat fra SSB 2001/19).

### 8.7.3 Dagens støtteordning i Lånekassen for voksne

Stortingets vedtak i forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 27 (2000-2001) innebærer en vesentlig forbedring av studiefinansieringen. Som nevnt over innebærer forslagene imidlertid ingen endringer for voksne i videregående opplæring. I dag gis det normalt ikke stønad fra Lånekassen til grunnskoleopplæring for voksne.

I dagens regler for utdanningsstøtte opereres det med et aldersskille på 19 år. Det er ulike regler for utdanningsstøtte for støttesøkere over og under 19 år. Voksne som tar videregående opplæring har rett til utdanningsstøtte etter satsene for høyere utdanning. Unntatt er støtte til bøker og materiell, som følger reglene for utdanningsstøtte under aldersskillet. Dette gir følgende støttesystem for voksne med rett til videregående opplæring:

Over 19 år i videregående opplæring (2001-2002):

	Grunnbeløp:	4210 kr per mnd.
+	Bøker/materiell:	275 kr per mnd.
=	Hjemmeboer:	4485 kr per mnd.
+	Botillegg:	2190 kr per mnd.
=	Borteboer:	6675 kr per mnd.

*Stipendet* utgjør 1805 kroner per mnd., noe som gir 27 pst. stipendandel.

- I tillegg kan det tildeles *forsørgertillegg* for barn og eventuell ektefelle. Dagens beregningsmodell medfører at 97,2 pst. av forsørgertillegget i praksis tildeles som stipend. *Gift søker* kan få opptil 2530 kroner per mnd. for ektefelle og ett barn, opptil 1265 kroner per mnd. for det andre barnet, og opptil 815 kroner per mnd. for hvert barn flere enn to. Forsørgertillegget blir redusert med 60 pst. av ektefellens bruttoinntekt over 17 370 kroner per mnd. *Enslig forsørger* kan få forsørgertillegg på opptil 1265 kroner per mnd. for hvert av de to første barna og opptil 815 kroner per mnd. for hvert barn flere enn to.
- Støttebeløpet blir redusert på grunnlag av egen *arbeidsinntekt* dersom denne er over 5200 kroner brutto per mnd. Videre blir støttebeløpet redusert på grunnlag av arbeidsfri inntekt, stipend og legat til utdanning fra andre enn arbeidsgiver og ved *formue* som overstiger 189 000 kroner for enslig søker og 362 000 kroner (formuen til søkeren + ektefellen) for gift søker.

Ved reduksjon av støttebeløpet på grunn av egen inntekt og/eller formue avkortes stipendet først, deretter avkortes lånebeløpet.

#### 8.7.4 Stortingsmelding nr. 27 (2000-2001)

Regjeringen la i St.meld. nr. 27 (2000-2001) fram en modell som innebar betydelige endringer i dagens studiefinansieringssystem. Forslagene var ment å gjelde for all utdanning med unntak av grunnskole og rettighetsbasert videregående opplæring. Stortinget sluttet seg til disse endringene.

Regjeringen signaliserte i meldingen at den ønsket:

- Å øke kostnadsnormen med ca. 10 000 kroner per år.
- At økningen av kostnadsnormen skal skje utelukkende ved å øke stipendet. Dette innebærer at stipendandelen økes fra 30 pst. til 39 pst.
- Å innføre en ordning med tildeling av stipend etter avlagte studier, det vil si at hele støttebeløpet i første omgang utbetales som lån, men der deler av lånet (stipendandelen) bli omgjort til stipend ved fullført opplæring (konverteringsordning).
- At fribeløpet knyttes til samlet årsinntekt inkludert sommermånedene, og økes til 100 000 kroner per år.
- At forsørgertillegget for barn ikke omfattes av konverteringsordningen og i sin helhet tildeles som stipend.
- At ordningen med forsørgertillegg for ektefelle avvikles.
- At ordningen med et aldersskille i utdanningsstøtten opphører. Utdanningsstøtteordningen vil sette et skille mellom rettighetsbasert videregående opplæring og all annen utdanning.
- Å oppheve kravet om at elever/studenter må oppholde seg på lærestedet for å kunne motta utdanningsstøtte.
- At utdanningsstøtte til utdanning etter videregående opplæring som ikke er høyere utdanning, skal gå av støtteperioden for høyere utdanning.

**Tabell 8.1: Støttebeløp per måned**

Søkertype (over aldersskillet)		Dagens modell (2001-02)	Ny modell, St.meld. nr. 27
Borteboer, ingen fradrag	Stipend	1805 kr	3130 kr
	Lån	4870 kr	4870 kr
	Sum	6675 kr	8000 kr
	Stip.andel	27	39
Enslig forsørger, ett barn, ingen fradrag	Stipend	3034 kr	4395 kr
	Lån	4905 kr	4870 kr
	Sum	7939 kr	9265 kr
	Stip.andel	38	47
Enslig forsørger, to barn, ingen fradrag	Stipend	4264 kr	5660 kr
	Lån	4941 kr	4 870 kr
	Sum	9205 kr	10 530 kr
	Stip.andel	46	54

**Tabell 8.1: Støttebeløp per måned**

Søkertype (over aldersskillet)		Dagens modell (2001-02)	Ny modell, St.meld. nr. 27
Forsørger, ett barn, ektefelle tillegg (for ektefelle som ikke er student), ingen fradrag	Stipend	4264 kr	Stipend 4395 kr
	Lån	4941 kr	Lån 4870 kr
	Sum	9205 kr	Sum 9265 kr
	Stip.andel	46	Stip.andel 47
Forsørger, to barn, ektefelle tillegg (for ektefelle som ikke er student), ingen fradrag	Stipend	5493 kr	Stipend 5660 kr
	Lån	4976 kr	Lån 870 kr
	Sum	10469 kr	Sum 10530 kr
	Stip.andel	52	Stip.andel 54

### 8.7.5 Stønad til voksne med rett til grunnskole og videregående opplæring

For å legge bedre til rette for at voksne skal kunne ta grunnskole og videregående opplæring, vil en mulig ordning være å la den nye støtteordningen gjelde også for «Ny sjanse»-gruppen. Lån og stipend vil da bli slik som vist i tabell 8.1.

Dersom en innfører en slik ordning for denne gruppen, vil beregnet kostnadsnorm bli 80 000 kroner per år og stipendandelen 39 pst. Det gir rett på årlig stipend på 31 200 kroner per år. (3120 kroner per mnd.), noe som vil innebære en økning i stipend på om lag 73 pst. i forhold til dagens nivå.

En slik ordning vil innebære at staten finansierer en betydelig del av livsoppholdet til denne gruppen. Støtteordningene i Lånekassen er rettighetsbasert, og en har derfor små muligheter til å styre den statlige utgiftsveksten når en ny rett først er innført. Det er høyst usikkert hvor mange voksne som i årene framover vil gjennomføre videregående opplæring. Alt avhengig av hvor mange dette vil gjelde, vil de statlige merutgiftene bli om lag som vist i tabell 8.2 under.

**Tabell 8.2: Kostnader knyttet til stipend**

Antall stønadmottakere	Dagens ordning	Stipend etter St.meld. nr. 27	Merkostnad
5 000	101 mill. kr	156 mill. kr	55 mill. kr
10 000	202 mill. kr	312 mill. kr	110 mill. kr
15 000	303 mill. kr	468 mill. kr	165 mill. kr
20 000	404 mill. kr	624 mill. kr	220 mill. kr
25 000	505 mill. kr	780 mill. kr	275 mill. kr

Kostnaden ved tildeling av stipend per 1000 nye voksne beløper seg til om lag 31 millioner kroner, dersom en legger til grunn finansieringsordningen som foreslås i St.meld. nr. 27 (2000-2001).

Tabell 8.2 gir kun et bilde av hvilke kostnader som påløper dersom et gitt antall voksne skulle søke videregående opplæring med støtte i form av stipend. Utnyttelsesgraden vil variere, og utformingen av finansieringsordningen vil spille sterkt inn på graden av utnyttelse. Jo mer sjenerøse støtteordninger som innføres, jo flere vil sannsynligvis benytte seg av ordningen.

*Studieprogresjon vil påvirke stønadsgrad*

Per mars 2001 var det 11 500 personer i gruppen voksne født før 1978 som mottok stønad fra Lånekassen til videregående opplæring, jf. tabell 8.3. Dersom en innfører et støttenivå for voksne i videregående opplæring tilsvarende det som følger av St.meld. nr. 27 (2000-2001), vil merkostnaden være i størrelsesorden 125 mill. kroner årlig. Dette beløpet dekker kun merkostnad for å finansiere dem som allerede mottar stønad fra Lånekassen.

**Tabell 8.3: Støttemottakere født før 1978 i videregående opplæring i undervisningsåret 2000/2001 per 01.03.2001**

Født	Alder	Antall	Født	Alder	Antall
1937	63	1	1958	42	142
1939	61	1	1959	41	151
1940	60	2	1960	40	158
1941	59	3	1961	39	176
1942	58	2	1962	38	215
1943	57	7	1963	37	213
1944	56	8	1964	36	248
1945	55	11	1965	35	279
1946	54	11	1966	34	287
1947	53	20	1967	33	348
1948	52	20	1968	32	400
1949	51	30	1969	31	435
1950	50	30	1970	30	422
1951	49	42	1971	29	578
1952	48	54	1972	28	602
1953	47	63	1973	27	684
1954	46	68	1974	26	922
1955	45	82	1975	25	1194
1956	44	91	1976	24	1501
1957	43	144	1977	23	1864
				totalt	11509



**Tabell 8.3: Støttemottakere født før 1978 i videregående opplæring i undervisningsåret 2000/2001 per 01.03.2001**

Født	Alder	Antall	Født	Alder	Antall
------	-------	--------	------	-------	--------

*Ytterligere tiltak for denne gruppen*

I arbeidet med Kompetansereformen har det blitt lagt vekt på at opplæringen skal kunne skje i nær tilknytning til arbeidsplassen, og at tiltakene blir gjennomført slik at færrest mulig trer ut av arbeidsmarkedet under opplæringen. Dette hensynet bør det også legges vekt på i en eventuell finansieringsordning for «Ny sjanse»-gruppen. En slik ordning bør legge opp til at flest mulig gjennomfører opplæringen samtidig som de står helt eller delvis i arbeid. For å stimulere til dette vil en i en finansieringsordning for denne gruppen kunne vurdere ytterligere tiltak:

*Heving/avvikling av ordningen med behovsprøving mot ektefelles inntekt ved forsørgertillegg for barn*

Etter dagens regelverk er det behovsprøving mot ektefelles inntekt ved tildeling av forsørgertillegg for barn, jf. forskriftene kapittel III punkt 3.4.1. Voksne som tar videregående opplæring, vil trolig i større grad enn førstegangsstuderende ha barn å forsørge og en ektefelle i lønnet arbeid. Å heve eller avvikle grensen for behovsprøvingen vil derfor kunne forbedre utdanningsfinansieringen for denne gruppen.

*Heving/avvikling av regelen om behovsprøving mot formue*

En del voksne vil kunne rammes av reglene om behovsprøvingen mot formue, jf. forskriftene kapittel III punkt 4.3 og 4.4. Det er grunn til å tro at en del voksne har formue bundet opp i fast bolig, innbo med mer. Verdien av disse eiendelene kommer fort opp i beløp som gir reduksjon i ytelsene fra Lånekassen. Å heve eller avvikle grensen for behovsprøving mot formue vil derfor kunne forbedre utdanningsfinansieringen for denne gruppen.

*Høyere grense for avkorting av støtte mot annen inntekt*

I St.meld. nr. 27 (2000 -2001) foreslår regjeringen at fribeløpet heves for arbeidsinntekt til 100 000 kroner eller høyere per år. Det kan eventuelt foreslås en samlet fribeløpsgrense for arbeidsinntekt, arbeidsfrie ytelser og stipend og legat fra andre enn arbeidsgiver. I denne sammenhengen kan det vurderes å innføre en egen og høyere fribeløpsgrense for voksne med rett til videregående opplæring. Det bør fremdeles avkortes mot ytelser til livsopphold fra folketrygden.

*Regelen om minimumsomfang på 3 måneder*

For at utdanningsstøtte kan tildeles, er det et vilkår at en tar en fulltidsutdanning med varighet i minst 3 måneder, alternativt en deltidsutdanning som varer i minst 5 måneder. Departementet har foreslått å opprettholde dagens

ordning med et minimumsomfang på 3 måneder på fulltid eller 5 måneder på halvtid for godkjenning av tilbud for studiefinansiering, jf. St.meld. nr. 20 (2000-2001) Om korte yrkesrettede utdanninger etter videregående opplæring. Dersom det åpnes for Lånkassefinansiering av slike korte kurs, vil dette kunne gjøre det lettere for virksomhetene å velte kostnadene for slike kurs over på arbeidstakerne og staten.

Voksne (født før 1978) som søker inntak i videregående opplæring, har rett til å få vurdert sin realkompetanse. På bakgrunn av denne vurderingen skal tilbudet starte på det nivået den voksne befinner seg på. For de voksne som har behov for mindre enn 3 måneder fulltidsutdanning for å oppnå studie- eller yrkeskompetanse, vil det kunne være hensiktsmessig med unntak fra regelen om minimumsvarighet på studiet. Unntaket begrenses til kun å gjelde for tilbud til voksne som har fått vurdert sin realkompetanse i forbindelse med inntak til videregående opplæring.

For voksne som søker grunnskoleopplæring med varighet kortere enn 3 måneder, kan det stilles spørsmål ved om de trenger grunnskoleopplæring. I slike tilfeller vil det være nærliggende å henvise søkeren til videregående opplæring. Det er, som nevnt, ikke krav om fullført grunnskole for inntak til videregående opplæring. Søker skal vurderes på grunnlag av sin realkompetanse, og deretter få et tilbud tilpasset det nivået han befinner seg på.

## Kapittel 9

**Utvalgets vurderinger og forslag**

Utvalget ble nedsatt på bakgrunn av brevveksling mellom Riksmeklingsmannen og statsministeren i forbindelse med lønnsoppgjøret mellom LO og NHO våren 2000. Utvalget fikk i oppdrag å utarbeide forslag til modeller for finansiering av livsopphold ved utdanningspermisjon. Modellene skulle etter mandatet kunne gjøres gjeldende for hele arbeidslivet. Utvalget har i sitt arbeid bygd på de formuleringer som fremkommer av Riksmeklingsmannens møtebok fra LO-NHO-oppgjøret våren 2000. Her fremkommer det at spørsmålet om finansiering av livsopphold under utdanningspermisjon for utdanning innen samme fagområde, men utover bedriftens behov, stod sentralt. I tillegg har utvalget lagt til grunn tidligere utredninger om Kompetansereformen. En har også innhentet ny informasjon, blant annet gjennom en undersøkelse gjort av FAFO.

Etter- og videreutdanning er viktig både for den enkelte, for virksomheten og for samfunnet som helhet. Utdanning har dermed både økonomiske, velferdsmessige og sosiale aspekt. Utvalget mener at ulike utdanningstiltak mest mulig må søkes gjennomført i nær tilknytning til den enkeltes arbeidsplass. Ved at det opprettholdes en nær tilknytning mellom arbeidsplass og utdanning, vil etter utvalgets syn motivasjonen for den enkelte øke og kostnadene for den enkelte virksomhet bli lavere.

Gjennom satsing på etter- og videreutdanning kan arbeidsstyrkens produktivitet økes, og dermed kan det framtidige vekstpotensialet i økonomien forbedres. Blant annet kan etter- og videreutdanningen spille en vesentlig rolle i forhold til omstilling på arbeidsmarkedet som følge av teknologisk og yrkesrettet utvikling. Omfanget av etter- og videreutdanning er imidlertid allerede stort, og lønnsomme investeringer innenfor utdanning blir i stor grad realisert. Den positive samfunnsøkonomiske effekten av en tung satsing på etter- og videreutdanning kan derfor være usikker.

Videre kan utdanning bidra til å redusere den strukturelle arbeidsledigheten ved å redusere eventuelle utdanningsmessige skjevheter i arbeidsstyrken. Et høyere kvalifikasjonsnivå for den lavest utdannede delen av arbeidsstyrken kan således bidra til å skape en bedre balanse mellom tilbud av og etterspørsel etter kvalifisert arbeidskraft, og en høyere mobilitet på arbeidsmarkedet. Etter- og videreutdanning kan dessuten forebygge og avhjelpe eventuelle flaskehalsar i arbeidsmarkedet og dermed redusere risikoen for lønnspress. Etter- og videreutdanning kan også føre til en større arbeidsstyrke ved å gjøre flere i stand til å bli på arbeidsmarkedet i lengre tid enn de ellers ville vært. Den strukturelle arbeidsledigheten i Norge i dag er imidlertid svært lav, og det er et stort behov for arbeidskraft på en lang rekke områder. Samtidig er yrkesdeltakelsen på et historisk og internasjonalt sett svært høyt nivå.

Utvalget vil vise til at en viktig side ved arbeidet har vært å prøve å finne fram til omfanget av eksisterende ordninger og det reelle behov for nye ordninger. En annen viktig side har vært å klarlegge forhold som gjør at en avstår fra eller mangler motivasjon til å gå inn i opplegg for etter- og videreutdanning. Det synes å være en godt dokumentert sammenheng mellom utdanningsnivå

og i hvor stort omfang en benytter seg av tilbud om etterutdanning. Erfaringsmessig er det også slik at de med dårligst utdanning ofte stiller svakest og er mest sårbare overfor endringer i arbeidsmarkedet. Etter utvalgets mening er det derfor nødvendig at det fremmes forslag om tiltak overfor denne gruppen.

Samfunnet kan legge til rette for dette gjennom lovverket og økonomiske ordninger som sikrer en god grunnutdanning for alle, samt utdanning på videregående og høyere nivå. Lovfestet rett til utdanningspermisjon sikrer voksne permisjon ved etter- og videreutdanning.

Utvalget vil understreke virksomhetenes klare ansvar for å ivareta arbeidskraftens kompetansebehov og legge til rette for at den enkelte kan gjennomføre konkrete opplegg knyttet opp mot etter- og videreutdanning. Den enkelte arbeidstaker kan på sin side bidra enten direkte eller indirekte gjennom virksomhetsvise avtaler, bransjeoverenskomster eller gjennom hovedavtalene. Det finnes allerede i dag avtaler og overenskomster som omfatter dette formålet. Etter utvalgets syn tilsier utviklingen i arbeidsmarkedet at de virksomhetene som best ivaretar arbeidskraftens utdanningsbehov vil stå sterkere i kampen om den beste arbeidskraften. Det vil således være i virksomhetenes egen interesse å investere fremtidsrettet i «menneskelig kapital». Dette vil være minst like viktig som beslutninger om investeringer i annen produksjonskapital.

Næringslivet i Norge kjennetegnes ved det store antallet små og mellomstore virksomheter. Disse vil ha svært ulik evne til å foreta slike investeringer. Dette tilsier at ordninger om støtte til livsopphold bør ha en bredere forankring enn den enkelte virksomhet. Samtidig vil det være nødvendig at finansieringen av slike ordninger ikke virker konkurransevridende mellom virksomhetene. Utvalget har i sitt arbeid, jf. kapittel 8, vurdert ulike modeller og forslag til ordninger for støtte til livsopphold. Når det gjelder spørsmålet om allmenngjøring, vises det til kapittel 7.

Etter en samlet vurdering vil utvalget ikke tilrå at det etableres en sentral finansieringsordning. Utvalget har lagt vekt på at en sentral ordning kan bli tungvinn og kostbar å administrere, og at det fort vil gå lang tid mellom søketidspunkt og tidspunkt for eventuell utbetaling. Dersom en skal unngå at en sentral ordning blir treg og kostbar, må en legge liten vekt på behandling av enkeltsøknader, og i stedet etablere en mer tilfeldig eller grovkornet ordning. Utvalget ser imidlertid ikke en slik modell som ønskelig. Utvalget har i sin vurdering også lagt vekt på at en sentral ordning vil måtte behandle alle personer og virksomheter likt uavhengig både av økonomisk situasjon og av behovet for etter- og videreutdanning, og at den således vil bli lite fleksibel.

Utvalget vil heller ikke tilrå at det etableres en virksomhetsbasert ordning. Selv om en slik modell vil kunne legges opp mer fleksibelt enn en sentral ordning, vil også en slik modell innebære at alle arbeidstakere må betale inn et minimumsbeløp uavhengig av behov og økonomisk situasjon. En slik ordning vil kunne bli vanskelig å gjennomføre i de ikke-organiserte delene av arbeidslivet.

Utvalget har også vurdert en individuell spareordning med skattefradrag. En slik modell vil være mer fleksibel, ettersom det da blir opp til den enkelte arbeidstaker å vurdere og eventuelt prioritere midler til å dekke livsopphold ved etter- og videreutdanning. En slik ordning vil imidlertid også ha klare

ulemper. For det første vil en spareordning kunne ha en ugunstig fordelingsprofil. Dersom det ble lagt skattelette inn i ordningen, ville den ugunstige fordelingsprofilen forsterkes. Det vil videre bli vanskelig å sikre at midlene ble brukt til utdanning utover virksomhetens behov, men innenfor samme fagområde. Utvalget har også lagt vekt på at en ordning med sparing med skattefradrag til etter- og videreutdanningsformål ville bryte med viktige prinsipper i skattesystemet, jf. kap 8.5. Utvalget vil derfor ikke vil tilrå at det etableres en slik ordning.

Utvalget har funnet det vanskelig å komme fram til en generell finansieringsordning som både er fleksibel, enkel å administrere og som samtidig er målrettet. Utvalget har ikke maktet å samle seg om å anbefale en konkret modell.

Gjennom utvalgets arbeid er det ikke skapt et nytt grunnlag som nå tilsier at spørsmålet om livsopphold til etter- og videreutdanning kan løses forhandlingsveien. Dette utelukker ikke at en kan gå videre med ordninger i den enkelte virksomhet, eller at spørsmålet vurderes politisk.

Utvalget vil i denne sammenhengen vise til at utdanningsnivået i Norge er høyt sammenlignet med andre land. Også omfanget av etter- og videreutdanning er stort og voksende, og store grupper av arbeidstakerne får i dag tilbud om ulike former for etter- og videreutdanning, jf. kapittel 4. Mange arbeidstakere finansierer også etter- og videreutdanning på egen hånd. Utdanningsnivået er imidlertid klart høyest i de yngre alderskategoriene, jf. kapittel 3. I de eldre aldersgruppene er det en stor andel som ikke har gjennomført fullstendig videregående opplæring. Etablering av en finansieringsordning rettet mot voksne som mangler videregående opplæring, vil således være et målrettet tiltak rettet mot en gruppe som har lite utdanning fra før, og som mangler den grunnutdanningen som ofte vil være en forutsetning for å kunne ta ytterligere utdanning. Utvalget vil derfor foreslå tiltak overfor «Ny sjanse»-gruppen, både når det gjelder grunnskole og videregående opplæring, jf. avsnitt 8.7.

I St. meld. nr. 27 (2000-2001) ble det foreslått at stipendet økes med om lag 1 000 kroner per måned, dvs at stipendandelen økes fra 30 pst. til 39 pst. Forslagene, som fikk støtte i Stortinget, omfatter ikke «Ny sjanse»-gruppen. Utvalget går inn for at det etableres en finansieringsordning gjennom Statens lånekasse for utdanning som avgrenses til å gjelde voksne med rett til grunnskole og videregående opplæring. Utvalget foreslår at forslaget om økt stipend gjøres gjeldende også for voksne med rett til grunnskole og videregående opplæring.

*Medlemmene Olsen, Sterner, Paulsrud og Kleppe mener at finansiering av livsopphold for gruppen «Ny sjanse» primært skal gis i form av stipend. Dette begrunnes med at voksne som tar grunnskole og videregående opplæring med offentlig støtte i tråd med forslaget vil få en betydelig egenandel for å dekke bortfall av lønn under utdanningspermisjon.*

*Medlemmene Olsen, Sterner og Paulsrud har følgende merknad:*

LO og YS har i tråd med Riksmeklingsmannens møtebok, tatt utgangspunkt i utvalgets mandat og vurdert framsatte modeller for allmenngjort finansiering av livsopphold ved utdanningspermisjon.

LO og YS oppfatter ikke at utvalgets mandat er innfridd gjennom ordningen med statlig finansiering av «Ny sjanse»-gruppen alene, men at forslaget i stor grad innfrir punkt 5 «Grunnskole og videregående opplæring for voksne» i Handlingsplanen mellom NHO og LO etter tariffoppgjøret i 1998. Det vises også til brev av 12. mars 1998 fra YS til NHO vedrørende YS' prinsipper og prioriteringer vedrørende etter- og videreutdanningsreformen samt protokoll av 19. mars 1998 mellom YS og NHO vedrørende reformen. Forslag om finansiering av livsopphold for voksne med rett til grunnskole og videregående opplæring kommer som følge av at det ikke er oppnådd enighet om en anbefalt modell for allmenngjøring av finansiering av livsopphold ved utdanningspermisjon i henhold til utvalgets mandat.

LO og YS mener at flertallets innstilling bryter med forutsetningene som lå til grunn for godkjenning av meklingsresultatet i 2000, og andre relevante protokoller i denne sammenheng. Vi viser til LO-NHO Handlingsplan for kompetanse, punkt 3 «Et system for styrket yrkesorientert etter- og videreutdanning», Riksmeklingsmannens møtebok av 12. april 1999 og brev fra statsministeren av 10. april 1999 i tariffrevisjonen mellom LO/NHO og YS/NHO, med klare intensjoner om å finansiere livsopphold under utdanningspermisjon der staten gjennom støtteordninger i Lånekassen skulle bidra sammen med partene i arbeidslivet.

LO og YS oppfatter at spørsmålet om *hvordan* en ordning skal kunne allmenngjøres, samt andre nevnte hensyn i utvalgets mandat, var de sentrale punktene å utrede i et utvalg.

Da flertallets innstilling ikke inneholder løsninger i denne retning, forutsetter LO og YS at myndighetene følger opp med en politisk behandling og viser til den fra LO og YS foreslåtte modell (elementene i forslaget er drøftet i avsnitt 8.6 og følger innstillingen som Vedlegg 2). Under rådende omstendigheter anses det ikke som aktuell løsning av utvalgets mandat å oversende spørsmålet til partene i arbeidslivet for gjentatte forhandlinger ved det kommende tariffoppgjøret.

LO og YS har presentert et forslag til modell som bl.a. skal sikre mulighet for støtte uavhengig av virksomhetenes størrelse slik at fordelingseffekten mellom små og store virksomheter ivaretas. Videre sikre partene sin innflytelse i fastsetting av vilkår som innebærer nærhet til Tariffområde/Landsforening for å lette administrasjon og motvirke overveltning. En sentral innkrevingsordning basert på et lovfestet minimum ville gi de enkelte parter anledning til å bygge ut ordningen gjennom framtidige forhandlinger, samt ivareta en minimumsordning for ansatte utenfor det organiserte arbeidslivet.

Modellen har ikke til hensikt å bygge opp fond, men både en sentral (innkreving) og lokal forvaltning (utbetalinger) på Landsforening/overenskomstnivå både i privat og offentlig sektor.

LO og YS ønsker derfor en reform som bygger opp under følgende hovedprinsipper:

- Finansiering av livsopphold ved utdanningspermisjon i denne sammenheng, skal være rettet mot etter- og videreutdanningstiltak initiert av arbeidstaker med hensikt å utvikle relevant yrkeskompetanse og omstillingsevne i arbeidslivet.
- Allenngjøring gjennom lovfesting av minimums avsetning fra

- arbeidsgiver og fastsettelse av øvrige vilkår for ordningen
- Sentral innkreving
  - Fordeling ut på Landsforening/overenskomst/ gruppe av overenskomstområder
  - Administrasjon av Landsforening/overenskomstnivå med en administrasjonsavgift for ikke organiserte
  - Partssammensatt styre og klagenemnd

For øvrig må det utarbeides retningslinjer for den praktiske gjennomføringen av ordningen hva angår for eksempel søknadsprosedyre, skifte av arbeidsgiver osv.

*Medlemmet Kleppe har følgende merknad:*

Utover støtte fra Statens lånekasse for utdanning mener Akademikerne hovedtyngden av støtte til livsopphold ved utdanningspermisjon skal administreres på bedrifts-/virksomhetsnivå (virksomhetsbaserte ordninger). Ordningene må bygge på avtaler mellom de lokale parter og knyttes til loven om individuell rett til utdanningspermisjon. Det er på den enkelte bedrift/virksomhet nytte og kostnader for den enkelte best kan vurderes. Det vil være svært ulike behov for etter- og videreutdanning. I en slik modell vil det være rom for variasjoner slik at ordningene kan tilpasses den enkeltes behov.

For å ivareta enmannsforetak/selvstendige næringsdrivende må det for denne gruppen gis anledning til skattefrie avsetninger til støtte til livsopphold under utdanning.

## Kapittel 10

### **Økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag**

Tiltak for å heve kompetansenivået i arbeidsstyrken bør sees på som en investering i «menneskelig kapital» for å styrke det framtidige produksjonsgrunnlaget og verdiskapingen. En ordning for finansiering av livsopphold ved utdanningspermisjon vil på den ene siden kunne bidra til å øke arbeidsstyrkens kompetanse og produktivitet og derigjennom ha en positiv økonomisk effekt for samfunnet. Men en ordning vil også ha samfunnsøkonomiske kostnader, først og fremst knyttet til redusert produksjon ved tapt arbeidstid. Det er usikkert om en generell ordning samlet sett vil ha positive eller negative samfunnsøkonomiske effekter. Generelt kan en imidlertid si at jo mer økonomisk sjenerøs og jo mindre målrettet en ordning blir utformet, jo større blir kostnadene. Utvalget vil påpeke at dersom en generell ordning utformes slik at den i stor grad trekker personer ut av arbeidsmarkedet, vil den fort kunne bli kostbar for samfunnet. Dersom det etableres en ordning som krever utstrakt behandling av enkeltsøknader, vil det også være behov for en betydelig administrasjon.

Utvalget går inn for at den låne- og stipendordningen som Stortinget nylig har vedtatt for all utdanning som ikke er rettighetsfestet, blir innført også for voksne med rett til grunnskoleopplæring og voksne med rett til videregående opplæring («Ny sjanse»-gruppen). Dersom dette blir gjennomført, innebærer det at staten bærer store deler av kostnadene ved en ordning. Utvalget har valgt å kun gjøre konkrete vurderinger av de økonomiske effektene av «Ny sjanse»-ordningen.

Det er usikkert hvor mye det vil koste å innføre den nye låne- og stipendordningen for «Ny-sjanse»-gruppen. For det første er det usikkert hvor mange voksne som vil gjennomføre grunnskoleopplæring og/eller videregående opplæring per år. Det er grunn til å tro at dette blant annet vil avhenge av utviklingen i arbeidsmarkedet, finansieringsordninger for livsopphold, og hvor godt opplæringen blir tilpasset den enkelte. I tillegg kommer innvandrere som har behov for grunnskoleopplæring, hvor antallet kan variere fra år til år. Videre er det veldig variert hvor mye opplæring den enkelte trenger, og om opplæringen blir gjennomført på hel- eller deltid. Dette vil ha betydning for hvor mye stipend den enkelte har rett til, og følgelig hvor store kostnadene blir. Endelig vil kostnadene ved å øke stipendet for «Ny sjanse»-gruppen avhenge av hva som blir gjort med reglene for avkorting mot inntekt og formue. Dersom disse blir fjernet, vil kostnadene øke, men det er uvisst med hvor mye.

Det er stor usikkerhet knyttet til beregningene, og de gjøres under bestemte forutsetninger. Vurderingene må derfor ses på som illustrasjoner av kostnadene.

Statistisk sentralbyrå har anslått at samlet vil om lag 16 000 voksne kunne etterspørre grunnskoleopplæring. Anslaget er basert på et prøveprosjekt som ble gjennomført i 37 kommuner i 2000. Det er usikkert hvor mange av de voksne som vil etterspørre grunnskoleopplæring, som mottar andre offentlige



kontantytelser og som dermed vil få avkortet støtten fra Lånekassen. Voksne mottar i dag ikke støtte fra Lånekassen til grunnskoleopplæring.

Av de om lag 16 500 voksne som i dag (skoleåret 2000/2001) gjennomfører videregående opplæring i skole, mottar om lag 11 500 personer støtte fra Lånekassen. Dersom en stipendøkning ikke fører til noen økning i antallet voksne som søker støtte i Lånekassen til grunnutdanning, vil de statlige utgiftene øke med om lag 125 mill. kroner årlig. Dette beløpet dekker kun merkostnaden ved å finansiere de som allerede mottar støtte fra Lånekassen, og må derfor anses som et absolutt minimum for merutgiftene ved å innføre ny stipendordning for «Ny sjanse»-gruppen. Dersom en stipendøkning i tillegg fører til en økning på 5000 støttemottakere (som får heltidsopplæring og som ikke får støtten avkortet), vil statens utgifter til dette bli om lag 150 mill. kroner mer per år. Dersom innføringen medfører en økning på 10 000 nye elever vil kostnadene for dette bli om lag 310 mill. kroner mer per år.

Retten til videregående opplæring for voksne er avgrenset til å gjelde personer født før 1978. Om noen år vil derfor antallet voksne som etterspør slik opplæring avta. Det er også mulig at antallet voksne som etterspør grunnskoleopplæring vil avta. Dette tilsier at kostnadene knyttet til å øke stipendet til «Ny sjanse»-gruppen om noen år vil reduseres.

**Vedlegg 1****Ressursbruk til etter- og videreutdanning i norsk arbeidsliv**

*Av Anna Hagen, Bård Jordfald, Arne Pape og Sveinung Skule, FAFO*

**Forord**

Forskningsstiftelsen Fafo fikk våren 2001 i oppdrag av Arbeids- og administrasjonsdepartementet å estimere ressursbruk på etter- og videreutdanning i norsk arbeidsliv. Bakgrunnen for prosjektet var den pågående utredningen av spørsmål om støtte til livsopphold under studiepermisjon. Prosjektet er gjennomført innenfor stramme tids- og kostnadsrammer, og anslagene er basert på allerede tilgjengelig datamateriale.

**Sammendrag**

Formålet med dette notatet er å anslå tidsbruk og kostnader til etter- og videreutdanning i norsk arbeidsliv. Våre estimater viser at ansatte i norsk arbeidsliv i gjennomsnitt bruker 1,9 prosent av arbeidstiden på kurs og utdanning betalt av arbeidsgiver. Sammenliknet med andre undersøkelser er dette lite. I øvrige undersøkelser estimeres tiden brukt til opplæring til 4–6 prosent av arbeidstiden. Hovedårsaken til at andre undersøkelser anslår høyere tidsbruk er trolig at våre data er hentet fra Statistisk sentralbyrås arbeidskraftsundersøkelse, som har et forholdsvis snevert opplæringsbegrep (kurs og utdanning), mens de øvrige undersøkelsene også omfatter andre former for organisert opplæring, for eksempel fagopplæring i bedrift, seminarer, hospitering og organisert veiledning.

Virksomhetenes utgifter til lønn for ansatte som går på kurs eller utdanning utgjør minst 8,42 milliarder kroner. Estimateret er konservativt. Tallene er også beheftet med usikkerhet, særlig for de minste næringsområdene er anslagene usikre.

Data fra Arbeids- og bedriftsundersøkelsen fra 1989 indikerer videre at bedriftenes utgifter til lønn for egen opplæringsorganisasjon (stab og linje), kjøp av tjenester, kursavgifter, utgifter til reise og opphold med mer, i forbindelse med opplæring kan være i størrelsesorden 23–31 milliarder kroner. Dette kommer i tillegg til lønnskostnadene for ansatte som deltar på kurs og i utdanning. Disse tallene er imidlertid beheftet med meget stor usikkerhet. Dette gjelder også andre undersøkelser som forsøker å anslå virksomhetenes kostnader.

Ressursene til kurs og utdanning fordeles ujevnt. Noen deltakelsesmønstre er svært stabile, nærmest uavhengig av hvordan man operasjonaliserer eller måler deltakelse. Eldre arbeidstakere og personer med lav utdanning deltar minst. Det er også stor forskjell mellom ulike sektorer og næringsområder. Ansatte i offentlig forvaltning deltar mest på kurs og utdanning. Forskjellen mellom næringsområder speiler trolig også hvorvidt virksomhetene har valgt å organisere sin opplæringsaktivitet på en slik måte at denne aktiviteten fanges opp med begrepet «kurs og utdanning».

Det er en rekke problemer forbundet med å måle tids- og ressursbruk på etter- og videreutdanning. De viktigste problemene er knyttet til hvilke aktiv-

iteter som skal inkluderes. Hovedkonklusjonen er at vi mangler gode data i Norge, særlig når det gjelder anslag over de av virksomhetens kostnader som kommer i tillegg til lønnsutgifter for ansatte som deltar på kurs og utdanning.

## 1 Innledning

---

I notatet presenteres anslag over hvor store ressurser som brukes på formell opplæring i norsk arbeidsliv. Prosjektet er gjennomført på oppdrag fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet i tilknytning til det pågående utredningsarbeidet om støtte til livsopphold ved etter- og videreutdanning. Utredningsarbeidet skjer igjen som et ledd i gjennomføringen av Kompetansereformen (også omtalt som etter- og videreutdanningsreformen).

Prosjektets rammer har ikke gitt rom for innsamling av nye data. Analysen og beregningene som presenteres her er basert på sekundærdata fra Statistisk sentralbyrå. Tidligere publiserte arbeider om ressursbruk og deltakelse i etter- og videreutdanning blir gjennomgått som bakgrunn og vurderingsgrunnlag for egne anslag.

### *Sentrale begreper*

Formålet med begrepsavklaringen er å synliggjøre forutsetninger og avgrensninger som er gjort her og i andre prosjekter. Hvilket opplæringsbegrep som legges til grunn vil ha stor betydning for hvilke tall man kommer fram til, og hvilke konklusjoner som kan trekkes på grunnlag av tallene. Mulighetene til å sammenligne tall fra ulike undersøkelser vil også avhenge av i hvilken grad man har brukt de samme begrepene og målemetodene.

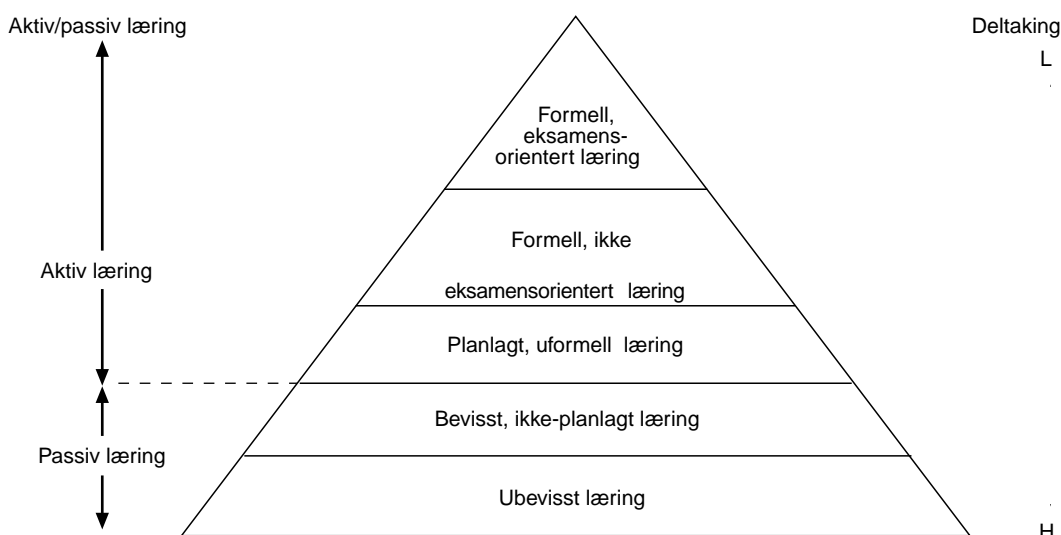
Buer-utvalget ble i flere av høringsuttalelsene kritisert for manglende begrepsavklaring, og det ble hevdet at dette førte til uklarheter på flere sentrale punkter i utvalgets forslag. Kritikken gjaldt særlig bruken av begrepene etterutdanning og videreutdanning. I stortingsmeldingen om kompetansereformen (St.meld. nr 42 (1997–98)) forsøkte man å omgå dette ved å unngå etter- og videreutdanningsbegrepene. I stedet valgte man å skille mellom grunnutdanning og etterutdanning. Grunnutdanning ble brukt som begrep om all form for opplæring som er formelt kompetansegivende i utdanningssystemet, uavhengig av tidspunkt for gjennomføring av opplæringen. Videreutdanning ble brukt om all form for opplæring som ikke gir formell kompetanse i utdanningssystemet. Her valgte man altså å fokusere på *hvor* opplæringen ble tatt, mens man ikke la vekt på *når* opplæringen ble gjennomført.

I faglitteraturen og sannsynligvis også blant folk flest, er *læring* et videre begrep enn opplæring og utdanning. Med *opplæring* tenker vi gjerne på relativt kortvarige, organiserte tiltak med kompetanseutvikling som formål. Kurs og seminarvirksomhet er typiske eksempler. *Utdanning*, derimot, vil oftest være langvarig, offentlig godkjent skolegang eller studievirksomhet. Læringsbegrepet omfatter også kompetanseutvikling gjennom erfaring i arbeid eller problemløsning (Reichborn, Pape og Kleven, 1998). Marsick (1987:4) bruker følgende definisjon:

Learning is the way in which individuals or groups acquire, interpret, reorganize, change or assimilate a related cluster of information, skills and feelings. Learning takes place through daily interaction and experience within the organization, whether or not it has been structured by teachers or trainers.

En liknende definisjon finner vi hos Nordhaug (1998), som definerer læring som prosesser som fører til endringer i kunnskap, ferdigheter, evner, holdninger eller andre personlighetsrelaterte forhold.

Med en så bred tilnærming vil nesten all aktivitet innebære en form for læring, med mindre det dreier seg om ren gjentakelse av tidligere utførte aktiviteter. Nordhaug skiller mellom fem hovedtyper av læring i arbeidslivet; fra passiv, ubevisst læring til formell, eksamensorientert læring. Klassifikasjonen er gjengitt i figur 1.1. Pyramideformen er brukt for å illustrere hvordan deltakelsen synker med økt formalisering.



Figur 1.1 Læringshierarki i arbeidslivet

Kilde: Kilde Nordhaug, 1998

Nesten alle arbeidstakere deltar i de passive læringsformene, der læringen er mer eller mindre bevisst, men uten å være planlagt. Store deler av læringen faller også inn under den tredje kategorien: planlagt, uformell læring. Lærling- og trainee-ordninger, jobbtotasjon, hospitering og jobb utvikling er eksempler på denne typen læringsformer. Nordhaug inkluderer også selvstudier, egenlæring gjennom prøving og feiling, læring av andres erfaringer og vurderinger og personaltiltak som medarbeidersamtalen. Læringsformen har med andre ord mange likhetstrekk med de to første opplæringsstypene, men skiller seg fra disse ved at læringen er planlagt.

I en bedriftsundersøkelse fra 1995 oppga halvparten av bedriftene at de brukte planlagt jobbtotasjon som opplæringsform. Det var imidlertid store bransjemessige forskjeller. Jobbtotasjon var mest utbredt i nærings- og nytels-

esmiddelindustrien, kjemisk produksjon, hotell- og restaurantbransjen og metallindustrien. Bruken av lærlingordninger var omtrent like utbredt som jobbotasjon, mens trainee-ordninger var mer sjeldne (Nordhaug, 1996).

Nordhaug skiller videre mellom to typer *formell opplæring*, avhengig av om opplæringen omfatter en eller annen form for test, prøve eller eksamen. Ved opplæring uten prøving, kan selve deltakelsen være dokumentert i form av kursbevis.

Disse formelle opplæringsformene vil normalt være enklere å observere, måle og dokumentere enn de andre læringsformene. Mange vil også først og fremst assosiere begrepene kompetanseutvikling og etter- og videreutdanning med formelle opplæringsformer. Dette til tross for at det er gjennomført en rekke studier som viser at en stor del av læringen i arbeidslivet er det som skjer gjennom det daglige arbeidet, og at dette i mange sammenhenger blir vurdert som den viktigste delen av læringen.

I en spørreundersøkelse blant et landsrepresentativt utvalg arbeidstakere, oppga to av tre arbeidstakere at læring gjennom det daglige arbeidet var den viktigste kilden til kunnskap (Larsen, Longva, Pape og Reichborn, 1997). I en undersøkelse blant LO-medlemmer svarte over halvparten at kunnskap og ferdigheter fra det daglige arbeidet hadde betydd mest for dem i arbeidslivet (AOF/Opinion, 1998). Også arbeidsgiverne legger stor vekt på den læringen som finner sted gjennom det daglige arbeidet. I en bedriftsundersøkelse blant NHO-bedrifter svarte ni av ti arbeidsgivere at kompetanse som utvikles gjennom daglig praksis betyr ganske mye eller svært mye for å kunne gjøre en god jobb (Reichborn, Pape og Kleven, 1998).

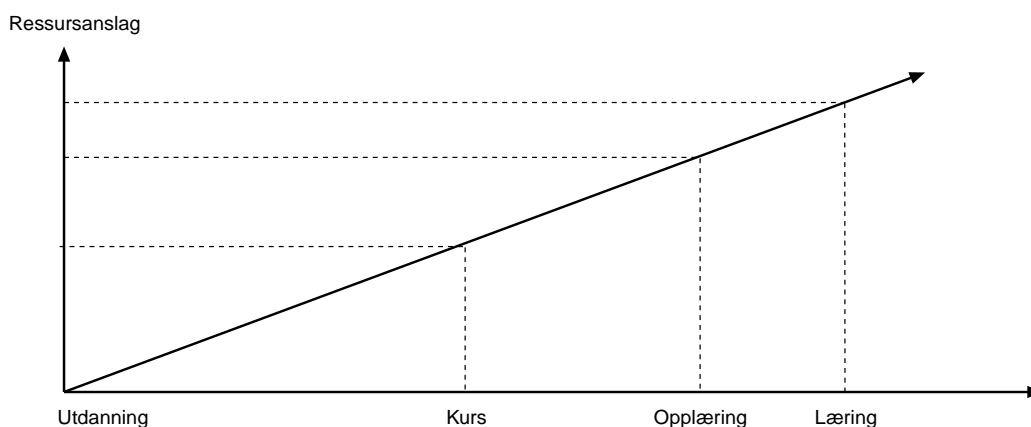
I Larsen, Longva, Pape og Reichborn (1997) brukes begrepet etter- og videreutdanning om kompetanseutvikling der formålet er vedlikehold og oppdatering av kompetanse, videreutvikling av kompetanse eller utvikling av omstillingskompetanse. Her blir begrepet definert ut fra *formålet* med aktiviteten. Samtidig blir det understreket i rapporten at heller ikke denne grensdragningen er enkel å gjennomføre i praksis. Det rene opplæringsformålet vil være klartest ved formelle kurs, skolegang eller fravær fra produksjonsprosessen. Når aktivitetene ligger nært opp til produksjonsprosessen, vil det derimot være vanskelig å skille ut hva som er opplæring og hva som er produksjon. I grenseflaten finner vi en rekke eksempler på læringsformer som bygger på erfaringer fra det daglige arbeidet. Eksempler på slike læringsformer er utplassering og jobbotasjon, systematisk erfaringsbearbeiding, refleksjon og problemløsning knyttet til daglig praksis. Går vi tilbake til Nordhaugs modell, er det særlig den planlagte, men uformelle læringen som utgjør gråsonen mellom aktiviteter med henholdsvis opplæring og produksjon som hovedformål.

#### *Tilnærming og begrepsbruk i prosjektet*

Som grunnlag for anslagene benytter vi oss i hovedsak av data fra Arbeidskraftundersøkelsene (AKU) til Statistisk sentralbyrå (SSB). Spørsmål om deltakelse i yrkesrettet opplæring i AKU er avgrenset til kurs og utdanning. Dette betyr at fagopplæring i bedrift, hospitering, trainee-ordninger, organisert veiledning og en rekke andre aktiviteter med opplæring som hovedformål eller del av formålet faller utenfor. Avgrensningen er imidlertid ikke gjort snevert i forhold til nåværende jobb. Dette betyr at intervjupersonenes egne

vurderinger av opplæringsens potensielle yrkesrelevans vil avgjøre hva som inkluderes. I kapittel tre går vi nærmere inn på disse spørsmålene. Her vil vi bare konstatere at det datamaterialet vi har tilgjengelig innebærer en avgrensning i forhold til formelle, yrkesrettede tiltak med kompetanseutvikling som uttalt hovedformål.

Ut fra begrepsgjennomgangen i forrige avsnitt, er det klart at dette utgjør en begrenset del av læringsaktiviteter i arbeidslivet. Hadde man i spørsmålsformuleringen brukt begrepet opplæring, ville trolig flere svart at de hadde deltatt. Dermed hadde også anslaget for ressursbruk økt. Forholdet mellom ressursbruken og læringsbegrepet som legges til grunn for anslaget, kan også vises slik:



Figur 1.2 Illustrasjon av læringsbegrep og ressursbruk

Om vi skulle inkludere aktiviteter med både produksjon og opplæring som formål, måtte vi forsøke å komme fram til rimelige anslag på forholdet mellom produksjon og opplæring. Her vil det være store variasjoner mellom ulike typer aktiviteter. En slik tilnærming ville være metodisk krevende og beheftet med stor usikkerhet. Innenfor rammene av dette prosjektet er en slik tilnærming ikke mulig.

#### *Datakildene*<sup>17</sup>

Arbeidskraftundersøkelsen fra 2000 er hovedkilden for analysen av deltakelse og tidsbruk til kurs og utdanning. Timelønnssatsene er beregnet ut fra SSBs lønnsstatistikk.

Som grunnlag for beregningen av opplæringskostnader ut over deltakernes lønnskostnader, har vi benyttet tall fra SSBs Arbeids- og bedriftsundersøkelse fra 1989.

17. Data som er benyttet i denne publikasjonen er hentet fra Arbeidskraftundersøkelsene 2. kvartal 2000 og Levekårsundersøkelsen 1996. Data i anonymisert form er stilt til disposisjon gjennom Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD). Innsamling og tilrettelegging av data ble opprinnelig utført av Statistisk sentralbyrå. Hverken Statistisk Sentralbyrå eller NSD er ansvarlige for analysen av dataene eller de tolkninger som er gjort her.

Som referansemateriale har vi også benyttet tall fra SSBs samordnede levekårsundersøkelse fra 1996 (tverrsnittundersøkelsen). Enkelte tall fra denne undersøkelsen vil også bli referert. En nærmere omtale av de ulike datasettene følger i kapittel tre.

## 2 Tidligere studier av ressursbruk og deltakelse

---

Det siste tiåret er det gjennomført en rekke studier av deltakelse i yrkesrettet opplæring. Det er likevel få undersøkelser som er rettet mot hele arbeidslivet og som tar opp både spørsmål om ressursbruk og fordeling mellom ulike grupper i arbeidslivet. En rekke undersøkelser har data om deltakelse i opplæring på individnivå. Det er langt vanskeligere å finne informasjon om opplæringskostnader på bedrifts- eller virksomhetsnivå. Som det også ble påpekt av Buer-utvalget (NOU 1997:25) fører virksomhetene i liten grad opplæringsregnskap som viser kostnader og investeringer på kompetansesiden. Opplæringskostnader er vanligvis fordelt på ulike poster i regnskapet. Dette gjør det vanskelig å beregne kostnader på virksomhetsnivå, og skaper derfor stor usikkerhet ved kostnadsberegning for arbeidslivet sett under ett. I tillegg kommer store variasjoner i hva som regnes som opplæringsaktiviteter og -kostnader. Dette fører også til store forskjeller i anslagene som er gjort. I samtlige studier påpekes også usikkerheten i anslagene, og det blir understreket at tallene må brukes med forsiktighet.

Tabell 1.1 gir oversikt over studiene som er gjort over ressursbruk og/eller deltakelse. I framstillingen videre vil studiene bli kommentert hver for seg. Mot slutten av kapitlet oppsummeres likheter og forskjeller.

### *Studier av hele arbeidslivet*

Pape (1993) gjennomførte beregninger av ressursbruk til opplæring på grunnlag av tall fra Arbeids- og bedriftsundersøkelsen (ABU) til Statistisk sentralbyrå fra 1989. Undersøkelsen omfattet hele arbeidslivet (med unntak av Forsvaret). Her ble de gjennomsnittlige opplæringskostnadene beregnet til ni tusen kroner per arbeidstaker per år. Lønnskostnader under opplæringen er ikke tatt med. Av de ni tusen utgjorde direkte kostnader i form av utgifter til eksterne kurs og leie av eksterne lærekrefter nesten to tusen kroner (rundt 22 prosent). Til sammen utgjorde kostnadene til eksterne lærekrefter og kurs rundt tre milliarder for arbeidslivet sett under ett. På bakgrunn av estimatet på 9000 kroner, ble arbeidslivets samlede opplæringskostnader senere beregnet til 18 milliarder kroner (Forum for verdiskaping, 1995, etter NOU 1997:25).

**Tabell 1.1: Undersøkelser av kompetanseutvikling i arbeidslivet**

Kompetansebegrep	Datagrunnlag for anslagene	Omfatter	Oppl.- tid per ansatt	Oppl. kostn. per ansatt – lønn	Andre opplærings – kostn. per ansatt*)	Samlede oppl. kostn. (dekket av arb.giver) ca	Deltakera ndel (%)	Høyest deltakelse
Pape (1993)	Formell utdanning i form av kurs el.l. (betalt av arb.giver)	ABU 1989 Spørreundersøkelse til arbeidstakere – personalavd.	Hele arbeidslivet	4 dager (ca. 1,5 pst av arb. tiden)	–	9000	–	33 (siste år) – unge – høy utd. – off. sektor – menn
Forum for verdiskaping (1995)	Som Pape (1993)	ABU 1989	Hele arbeidslivet	–	–	9000	18 mrd	–
Nordhaug og Gooderham (1996)	Opplæring (ikke spesifisert)	Cranfield-studien (Postal spørreundersøkelse blant priv. og off. virksomheter med over 100 ansatte)	Hele arbeidslivet	–	7000 (heltid **) 2000 (deltid) 3-4 pst av lønnsmassen	11.5 mrd	Se tabell 1.2	–
Larsen, Longva, Pape og Reichborn (1997)	Organisert opplæring eller etterutdanning (spesifisert)	1) Spørreundersøkelse 1004 yrkesaktive (telefon) 2) bedriftsundersøkelse (11 bedrifter)	Hele arbeidslivet	1,5-4,5 pst av arb. tiden	–	–	–	75 (siste fem år) – 30-39 år – høy utd. – off.sektor – bank og finans – menn
Larsen, Nyseth og Vrålstad (1997)	Kompetansehevede tiltak (spesifisert)	Spørreundersøkelse (postal) til ansatte og ledere i kommunesektoren	Kommunesektoren (ikke undervisning)	ca. 4,6 pst av arb.tiden	7400	3000-4800	4,5 mrd	76 pst (siste år) – høy utd. – heltid – menn – 25-29 år (introkurs) – 45-49 år – sentr. adm. – helse/sosial



**Tabell 1.1: Undersøkelser av kompetanseutvikling i arbeidslivet**

Kompetansebegrep	Datagrunnlag for anslagene	Omfatter	Oppl.- tid per ansatt	Oppl. kostn. per ansatt – lønn	Andre opplærings – kostn. per ansatt*)	Samlede oppl. kostn. (dekket av arb.giver) ca	Deltakera ndel (%)	Høyest deltakelse
AOF/Opinion (1998)	Opplæringstilbud (spesifisert)	Spørreundersøkelse til LO-medlemmer (telefon)	LO-medlemmer	–	–	–	–	70 (siste tre år) – 42-55 år – høy utd. – staten
Berg, Nebben og Seip (1999)	Formaliserte opplæringstiltak	1) Spørreundersøkelse 10 etater 2) Spørreundersøkelse til alle statlige virksomheter (N=141)	Statlig sektor	102 timer/ 6 pst av arb.tiden	–	11000	–	74 pst (siste år) – høy utd. – 18-40 år – virsomh. m. etatsutd.. – heltid
Skaalvik, Finbak og Ljosland (2000) «MOBA-prosjektet»	Yrkesrettede kurs med relevans for nåværende eller framtidige yrke	Spørreundersøkelse 1836 personer mellom 18 og 79 år (1029 i arbeid)	Hele befolkningen (kan skille på selskilling)	–	–	–	–	73 pst (siste tre år) – høy utd. – unge (18-29 år – menn)

En tredjedel av arbeidstakerne oppga at de hadde deltatt i kurs eller formell yrkesopplæring i løpet av det siste året. Kursenes varighet varierte en god del. Det vanligste var kurs på rundt en uke, men enkelte opplæringstiltak var betydelig lengre, slik at opplæringstiltakenes gjennomsnittlige varighet lå rundt tolv dager. Når en av tre arbeidstakere hadde deltatt på kurs, ble den gjennomsnittlige kursdeltakelse fordelt på alle ansatte på fire dager i året. Dette tilsvarer rundt 1,5 prosent av arbeidstiden.

Deltakelsesnivået var høyest innenfor offentlig næringsdrift og statlig administrasjon, noe som ble forklart med bruken av etatsutdanning. Innenfor privat sektor var deltakelsen høyest innen bank, forsikring og forretningsmessig tjenesteyting.

Unge arbeidstakere deltok mer enn eldre, og arbeidstakere med høy formell utdanning deltok mer enn de med lav utdanning. Sammenhengen mellom utdanning og opplæring ble imidlertid svekket ved kontroll for yrke og alder. Dels blir det gitt mer opplæring i yrker der det i utgangspunktet stilles krav til utdanning. Dels deltar unge mennesker – som i snitt har mer utdanning enn eldre – mer

i opplæring. Selv ved kontroll for yrke og alder, var det likevel en klar direkte sammenheng mellom formell utdanning og deltakelse i yrkesrettet opplæring (Pape, 1993:84).

Nordhaug og Gooderham (1996) baserte sin analyse på den norske delen av en internasjonal bedriftsundersøkelse fra 1995 (Cranfield-studien). Her deltok vel 300 norske bedrifter og offentlige institusjoner med over 100 ansatte. For disse virksomhetene ble kostnader knyttet til opplæring beregnet til mellom fire og fem prosent av de samlede lønnsutbetalingene. Dette omfatter både direkte opplæringskostnader og lønn i opplæringstiden. Ut fra en forventning om at småbedriftene ville trekke tallet noe ned, ble mellom tre og fire prosent av lønnsmassen antydnet som et mer realistisk anslag. Fordelt på alle ansatte ble gjennomsnittlig opplæringskostnad beregnet til mellom 6000 og 8000 kroner per år (samme sted, s. 72).

Anslaget ble nedjustert for å ta hensyn til at deltidsansatte deltar mindre i opplæring enn heltidsansatte. Gjennomsnittskostnadene for heltidsansatte ble satt til 7000 kroner, og det ble forutsatt at gjennomsnittskostnaden for deltidsansatte lå rundt 2000 kroner. Den samlede ressursbruken for arbeidslivet sett under ett ble beregnet til 11,5 milliarder kroner i året.

I Cranfield-undersøkelsen ble det også stilt spørsmål om hvor stor andel av de ansatte som hadde gjennomgått intern eller ekstern opplæring i løpet av 1994. Disse tallene er gjengitt i Gooderham, Kvitastein og Nordhaug (1996: 41).

**Tabell 1.2: Deltakelse i interne eller eksterne opplæringsaktiviteter i løpet av det siste året (1995). Prosentandeler**

Andel av arbeidstakere som har deltatt	Mindre enn 10%	10–24%	25–50%	Mer enn 50%	N
Prosent av virksomhetene	10,5	30,6	26,0	32,9	219

I 33 prosent av virksomhetene hadde over halvparten av de ansatte deltatt i intern eller ekstern opplæring i løpet av året. 11 prosent av bedriftene oppga at mindre enn 10 prosent av de ansatte hadde deltatt i opplæring.

Larsen, Longva, Pape og Reichborn (1997) analyserte data fra et landsrepresentativt utvalg av arbeidstakere (1004 personer). Her ble arbeidstakerne spurt om deltakelse i formelle kurs i løpet av de siste fem årene. Tre av fire oppga at de hadde deltatt. Det var liten forskjell mellom kvinner og menn. Arbeidstakere over 50 år deltok minst på kurs, også ved kontroll for andre forhold som utdanning, stilling og bransje. De viktigste skillelinjene gikk mellom stillingsnivå og aldersgrupper. Den bivariate sammenhengen mellom utdanningsnivå og kursdeltakelse ble nesten borte når det ble kontrollert for stillingsnivå. Uavhengig av utdanningsnivå, deltok høyere funksjonærer mellom 30 og 39 år mest i opplæring. Arbeidstakere over 50 år i ufaglærte stillinger deltok minst.

I tillegg til spørreundersøkelsen, ble det gjennomført intervjuer i elleve bedrifter. Basert på bedriftenes egne rapporter og beregninger ble omfanget av opplæringsaktivitetene til bedriftene i utvalget anslått til å ligge mellom 1,5

og 4,5 prosent av arbeidstiden. I tallene ligger aktiviteter som bedriftene selv definerte som opplæring, med vekt på aktiviteter med opplæring som hovedformål. I rapporten blir det understreket at dette er løse anslag, og at undersøkelsen langt på vei demonstrerer vanskeligheten av å finne fram til sammenliknbare størrelser når det gjelder omfanget av opplæringsaktiviteter.

I 1998 ble det gjennomført en spørreundersøkelse blant 1000 LO-medlemmer på oppdrag fra AOF (AOF/Opinion, 1998). Undersøkelsen viste at 70 prosent av LO-medlemmene hadde deltatt i yrkesrettet opplæring i løpet av den siste treårsperioden. Personer over 55 år med lav utdanning deltok minst. Arbeidstakere i offentlig sektor deltok i betydelig høyere grad enn arbeidstakere i privat sektor.

Skaalvik, Finbak og Ljosland (2000) gjennomførte en spørreundersøkelse der 1836 personer mellom 18 og 79 år deltok. Undersøkelsen dreide seg om deltakelse i ulike former for voksenopplæring i løpet av den siste treårsperioden. I undersøkelsen skilte man mellom allmenndannende kurs, yrkesrettede kurs og hobby- og fritidskurs. Av personer i arbeid, oppga 73 prosent at de hadde deltatt på yrkesrettede kurs i løpet av de siste tre årene. Også her var det en klar tendens til at de eldste og de med minst utdanning var de som deltok minst.

#### *Studier av statlig sektor*

Berg, Nebben og Seip gjennomførte i 1999 en undersøkelse av etter- og videreutdanning i ti statlige virksomheter på oppdrag fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Her ble omfanget av formaliserte opplæringstiltak beregnet til gjennomsnittlig seks prosent av arbeidstiden. Det var imidlertid store variasjoner mellom etatene: Fra 17 prosent i den militære delen av Forsvaret til 2–3 prosent i lagmannsrettene. I tilknytning til prosjektet ble det også sendt ut et spørreskjema til ledelsen i alle statlige virksomheter. Basert på svar fra 141 virksomheter ble opplæringskostnadene beregnet til om lag 11 000 per ansatt per år. Det ble understreket at dette tallet ikke er representativt for staten. En av grunnene var at de store statlige virksomhetene var underrepresentert i utvalget, og variasjonene mellom virksomhetene i utvalget var store. Tallene må derfor tolkes med forsiktighet. Samlet peker de likevel i retning av at statlige virksomheter i gjennomsnitt bruker mer på opplæring enn private bedrifter (Berg, Nebben og Seip, 1999:37).

Tre av fire ansatte i etatene som var med i undersøkelsen oppga at de hadde deltatt på opplæringstiltak i løpet av det siste året. Ansatte i etater med omfattende etatsutdanning fikk mer opplæring enn andre, yngre ansatte deltok mer enn eldre, og de med høyere utdanning deltok mer enn de med lav utdanning.

#### *Studier av kommunesektoren*

ECON Senter for økonomisk analyse gjennomførte i 1997 en spørreundersøkelse blant ansatte i kommunesektoren (Larsen, Nyseth og Vrålstad, 1997). KS, LO, YS og AF var oppdragsgivere. Ledere ved tjenestestedene ble bedt om å oppgi hvor mye det var budsjettert med til kompetanseheving for de ansatte i 1996 og om disse midlene faktisk ble benyttet til formålet. Lederne ble også

bedt om å oppgi hvor stor andel dette utgjorde av lønnsbudsjettet. Arbeidstakerne ble spurt om hvilke typer kompetansehevende tiltak de hadde deltatt på i løpet av de siste 12 månedene. Det ble listet opp i alt 13 ulike kompetansetiltak, og man ble bedt om å oppgi samlet tidsforbruk i timer eller dager. Listen var ikke avgrenset til formelle kurs og utdanning, men inkluderte også organisert veiledning og jobbrotasjon, studiereiser m.v.

Tidsbruk til opplæring med lønn fra kommunesektoren ble beregnet til 2,5 millioner dagsverk. Dette utgjør 4,6 prosent av den samlede tidsbruken. Tidsbruken til kompetanseheving ble beregnet til å koste arbeidsgiver 7400 kroner per person i form av lønn og sosiale kostnader. Andre kostnader som ble dekket av arbeidsgiver ble beregnet til mellom 3000 og 4800 kroner per ansatt avhengig av ulike modeller for fordeling av opplæringsmidlene. I «andre kostnader» ligger utgifter til kurs/ studiedeltakelse, transport, kost og losji, studiemateriell og annet.

Det samlede omfanget av kompetansehevende tiltak i sektoren ble anslått til å ligge rundt seks milliarder kroner. Av dette ble rundt 75 prosent, eller 4,5 milliarder kroner, betalt av arbeidsgiver.

Rundt 78 prosent av de ansatte hadde deltatt i en eller flere av de opplæringsaktivitetene som ble listet opp i spørreskjemaet i løpet av de siste tolv månedene. Internt arrangerte fagkurs og seminarer var den vanligste aktiviteten, med 40 prosent deltakelse. Også her var det en klar tendens til at de med høy utdanning deltok mest. Videre var deltakelsen høy i aldersgruppene 25–29 år og 45–49 år. Heltidsansatte deltok mer enn deltidsansatte og menn deltok noe mer enn kvinner. Det var også forskjeller mellom ulike tjenestesteder, med høyest deltakelse i sentraladministrasjonen og helse- og sosialsektoren utenom eldreomsorgen.

#### *Oppsummering – likhetstrekk og forskjeller*

Når det gjelder deltakelse i yrkesrettet opplæring, er det i stor grad gjort sammenfallende funn. Det er godt dokumentert at høyt utdannede arbeidstakere deltar mer enn de med lav formell utdanning. Det er også et gjennomgående trekk at eldre arbeidstakere deltar mindre enn yngre. Hvilken aldersgruppe som deltar *mest*, avhenger blant annet av hvilken del av arbeidsmarkedet man ser på. Studiene opererer også tildels med ulike grupperinger, noe som gjør denne type sammenlikninger vanskelig.

I flere av studiene finner man at menn deltar noe mer enn kvinner i yrkesrettet opplæring, men forskjellene er ikke store (Pape, 1993; Larsen Longva, Pape og Reichborn., 1997; Larsen, Nyseth og Vrålstad, 1997; Skaalvik, Finbak og Ljosland, 2000). I de øvrige studiene finner man ingen forskjell.

Studiene tyder også på store forskjeller både innenfor og mellom ulike sektorer. Offentlig sektor, og da særlig staten, peker seg ut med et høyt deltakelsesnivå. I privat sektor har ansatte i bank- og finansnæringen høy kursdeltakelse.

Når det gjelder det generelle deltakelsesnivået, er det vanskelig å foreta direkte sammenlikninger mellom undersøkelsene. Det er flere årsaker til dette. For det første har man stilt spørsmål om deltakelse over ulike perioder, fra deltakelse de siste fire uker (Pape, 1993) til deltakelse i løpet av den siste femårsperioden (Larsen, Longva, Pape og Reichborn, 1997). For det andre er

det brukt ulike kompetansebegrep. I ABU er det spurt om deltakelse i formell utdanning i form av kurs eller liknende. Læretid eller kurs i forbindelse med tillitsmannsarbeid, arbeidsmiljølov eller liknende skal ikke tas med. Det samme gjelder «vanlig opplæring». Bare kurs som helt eller delvis er betalt av arbeidsgiver er tatt med. Dette er med andre ord en ganske snever definisjon. Hos Berg, Nebben og Seip (1999), og ikke minst hos Larsen, Nyseth og Vrålstad (1997) er opplæringsbegrepet videre, og ulike opplæringstiltak er listet opp. Det er også sannsynlig at spørsmålsformuleringen påvirker resultatet. En opplisting av aktuelle opplæringstiltak vil trolig fungere som en påminnelse for respondenten, noe som vil kunne gi et høyere deltakelsesnivå enn et generelt spørsmål om deltakelse. Anslag for tidsbruk til opplæring varierer fra 1,5 prosent til seks prosent av arbeidstiden i de ulike studiene. Forskjellene er dels av substansiell, dels av metodisk karakter. Flere studier har konkludert med at ansatte i staten deltar mye i opplæring. Det er likevel grunn til å tro at anslaget på seks prosent ligger for høyt for staten som helhet. En av de ti statlige etatene som er med i undersøkelsen er Forsvaret, som bruker spesielt mye tid på opplæring. I den militære delen av Forsvaret brukes rundt 17 prosent av arbeidstiden på opplæring, noe som trekker opp gjennomsnittlig tidsbruk i undersøkelsen en god del. I de øvrige etatene varierte tidsbruken mellom åtte og tre prosent.

Pape (1993) finner det laveste anslaget for tidsbruk; 1,5 prosent. Igjen er det rimelig å anta at dette har sammenheng med den snevre opplæringsdefinisjonen i ABU. Om flere opplæringstyper hadde blitt inkludert i undersøkelsen, ville deltakelsesnivået og dermed også tidsbruken økt.

Når det gjelder ressursanslagene, er det store forskjeller i grunnlagsmaterialet, hvilke kostnader som inkluderes og hvordan kostnadene er fordelt på de ansatte. Forutsetningene som er gjort kommer ikke alltid klart fram i rapportene. Det er også store usikkerheter i anslagene for den enkelte undersøkelse. I alle undersøkelsene der det er hentet inn opplysninger om opplæringskostnader fra virksomhetene, har det vært lav svarprosent.

Larsen, Longa, Pape og Reichborn (1997) oppsummerer med fire hovedårsaker til at det er vanskelig å komme fram til eksakte sammenliknbare størrelser når det gjelder opplæringsmengde i arbeidslivet (s. 133–134):

- Det eksisterer ingen felles definisjon av hvilke aktiviteter som skal inkluderes i opplæringsbegrepet.
- Selv om tid til formelt orienterte kurs enkelt lar seg registrere, utgjør dette bare en del, og i mange sammenhenger en begrenset del, av de pedagogiske virkemidlene bedriftene tar i bruk. Dette gjør at bedriftene ikke bruker mye ressurser til å lage opplæringsregnskaper som på en eksakt måte dokumenterer omfanget.
- Bedriftene gjør ulike valg når det gjelder bruk av opplæringsformer. Større bedrifter har for eksempel oftere formaliserte tilbud innenfor områder som ledelse, samarbeid og kommunikasjon. Det betyr ikke nødvendigvis at mindre bedrifter vier dette mindre oppmerksomhet, men opplæringen kan i større grad inngå som en del av daglige arbeidet uten å bli inkludert i noe opplæringsregnskap.
- Trekk ved bedriftens produkt, teknologi, og omgivelser vil også påvirke bedriftens oppmerksomhet og valg. Der kunder, leverandører eller det

offentlige krever formelle sertifikater for bestemte jobber, øker sjansen for at kompetansetiltaket som ligger bak formaliseres, synliggjøres og blir definert som opplæring, også i bedriftens egne begreper. Innen offshore-industrien er det flere eksempler på dette. Bransjer som ikke møter samme formelle krav, kan løse tilsvarende kompetansebehov på andre måter, for eksempel ved å integrere læringen i produksjon og daglig problemløsning, uten at det i bedriften og medarbeidernes bevissthet defineres som opplæring.

### **3 Deltakelse og ressursanslag basert på AKU**

---

Som grunnlag for egne anslag benytter vi oss av data fra arbeidskraftundersøkelsene til Statistisk sentralbyrå. AKU gjennomføres hvert kvartal som representative utvalgsundersøkelser blant personer i alderen 16–74 år. Formålet med undersøkelsene er å gi informasjon om utviklingen i sysselsetting og arbeidsledighet, og om ulike befolkningsgruppers tilknytning til arbeidsmarkedet. I 2. kvartal hvert år inneholder undersøkelsen tilleggsspørsmål om deltakelse i yrkesrettede kurs og utdanning.

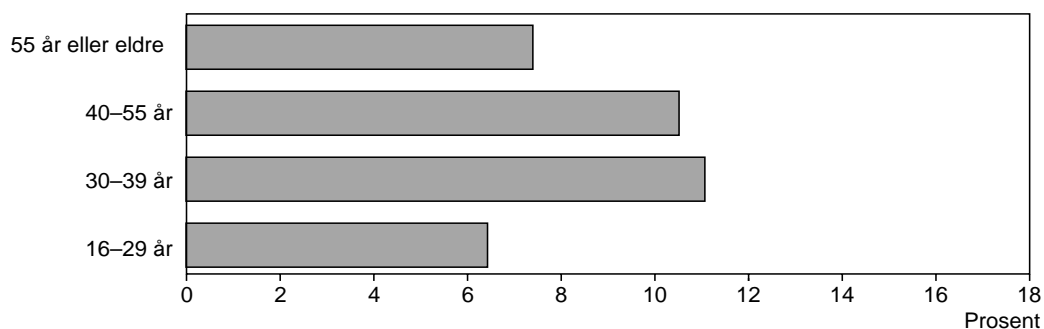
Spørsmålet om deltakelse er formulert slik:

Har du i løpet av de siste fire ukene deltatt i noen form for kurs eller utdanning? Her tenker vi bare på kurs eller utdanning som kan være av betydning for nåværende jobb eller annen jobb.

Om lag 330 000 arbeidstakere, eller 15 prosent av arbeidsstyrken, har deltatt i en eller annen form for utdanning eller kurs den siste måneden. Dette tallet omfatter også studenter, skoleelever og ansatte som går på kurs eller tar utdanning som ikke er direkte relatert til den jobben de har. Her er vi primært interessert i opplæring som er finansiert av arbeidsgiver. AKU gir mulighet til å gjøre en slik avgrensning gjennom oppfølgingsspørsmålet:

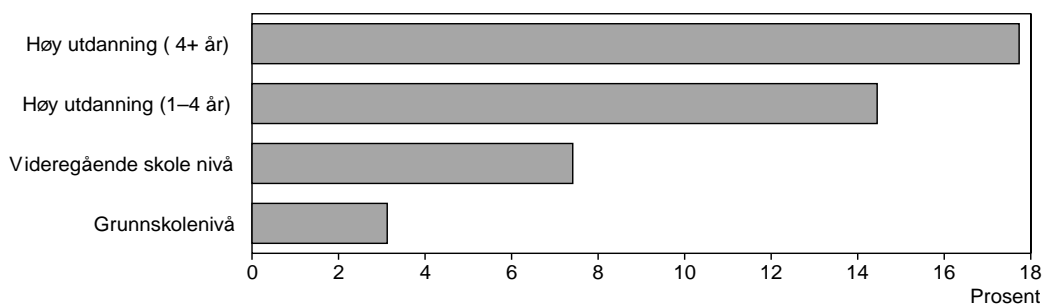
Mottok du lønn for å delta i denne opplæringen?

På dette spørsmålet svarer 211 000 arbeidstakere, eller 70 prosent av dem som hadde vært med på utdanningstiltak eller kurs at de mottok lønn under opplæringen. Blant disse er 50 prosent menn og 50 prosent kvinner. Ettersom kvinnene utgjør 47 prosent av den samlede arbeidsstyrken, betyr det at det er en svak overvekt av kvinner som har deltatt i opplæring med lønn fra arbeidsgiver. I den videre analysen ser vi fordelingen av opplæring med lønn fra arbeidsgiver etter arbeidstakernes alder, kjønn, utdanning, næringshovedområde og yrke.



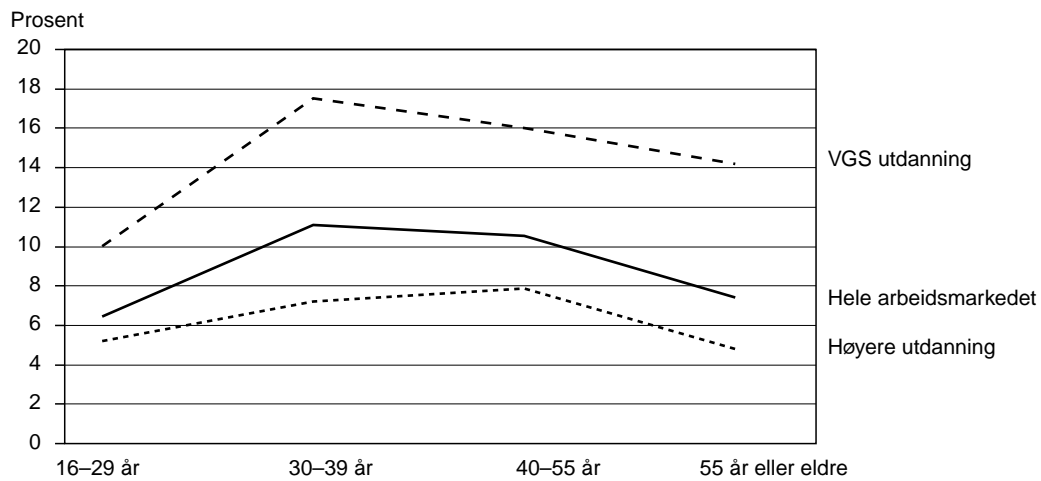
Figur 1.3 Deltakelse etter alder

Som figur 1.3 viser, er det de yngste og de eldste arbeidstakerne som deltar minst i kurs og utdanning. Deltakernivået er høyest hos arbeidstakere i midten av trettiårene (ikke vist).



Figur 1.4 Deltakelse etter utdanningsnivå

Det går klart fram av figur 1.4 at deltakelsen øker med høyere utdanningsnivå. Andelen som har deltatt varierer fra 18 prosent hos dem med høyest utdanning til rundt tre prosent blant dem som ikke har utdanning ut over grunnskolenivå.



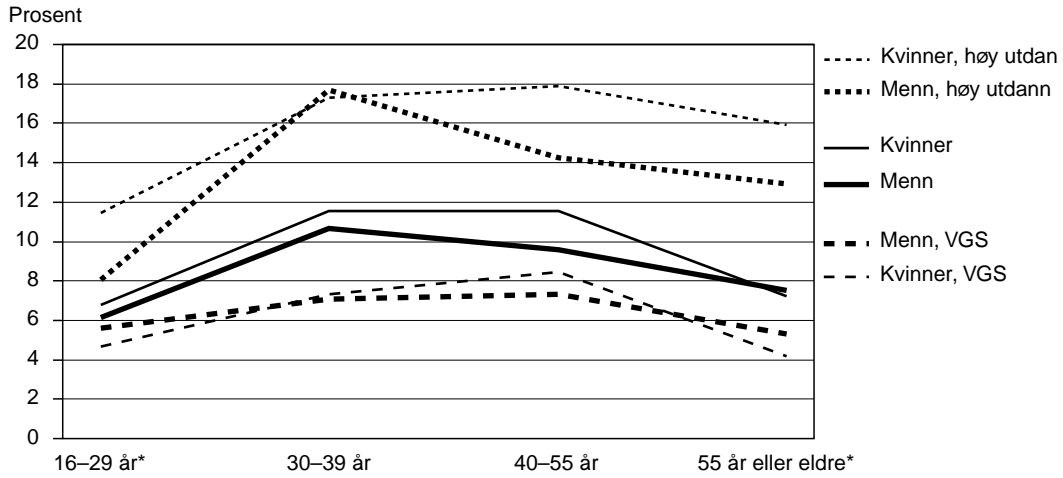
Figur 1.5 Deltakelse etter alder og utdanning\*

\* Utdanning på grunnskolenivå og videregående skoles nivå er her slått sammen i en utdanningsgruppe: VGS

I figur 1.5 er det to forhold som det er verdt å merke seg. For det første at arbeidstakere med høy utdanning deltar mest, uavhengig av alder. For det andre at sammenhengen mellom alder og deltakelse er ulik i de to utdanningsgruppene. Blant arbeidstakere med høyere utdanning er deltakelsen høyest i 30-årene. Blant arbeidstakere med bare ungdomsskole eller videregående skole er derimot deltakelsen høyest i aldersgruppen 40-55 år.

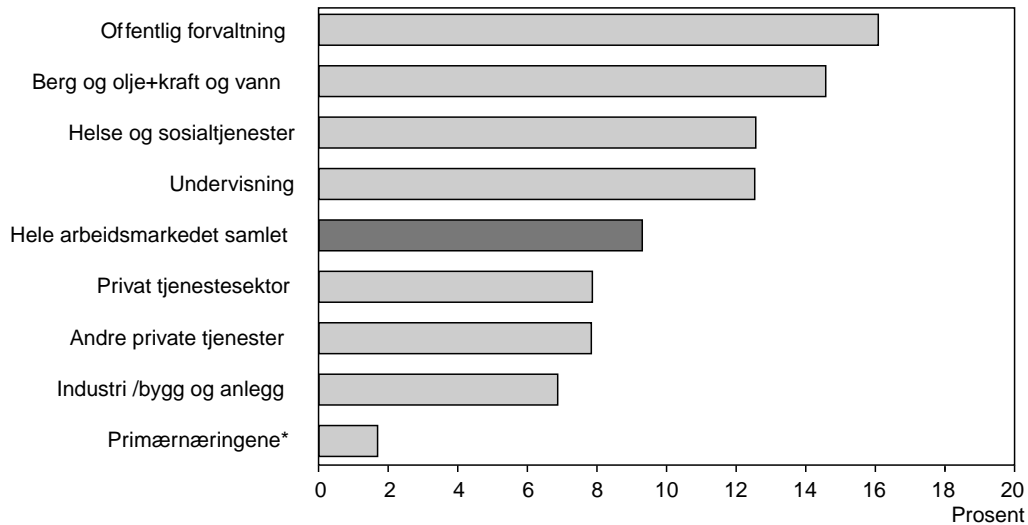
I figur 1.6 ser vi at sammenhengen mellom alder og deltakelse er noe ulik hos kvinner og menn. Særlig tydelig er dette for arbeidstakere med høy utdanning. Blant kvinner med høyere utdanning er deltakelsen på sitt høyeste nivå i aldersgruppen 40-55 år. Hos menn med høy utdanning er deltakelsen høyest i 30-årene, for deretter å synke fram mot pensjonsalderen. En mulig forklaring er at kvinner med høyere utdanning arbeider i sektorer hvor arbeidsgiver har et mer systematisk opplegg for kurs og utdanning. Vi tenker her i første rekke på store kvinnedominerte høyskolegrupper som sykepleiere og lærere. En annen forklaring kan være at formelle kvalifikasjoner er viktigere som karrierestrategi for kvinner.





Figur 1.6 Deltakelse etter kjønn, alder og utdanning\*

\* Utdanning på grunnskolenivå og videregående skoles nivå er her slått sammen i en utdanningsgruppe: VGS

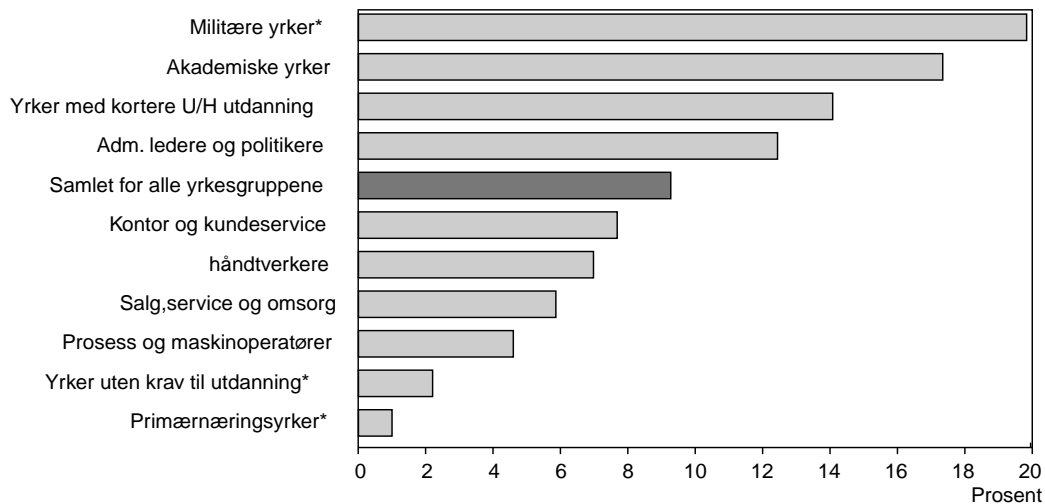


Figur 1.7 Deltakelse etter næringshovedområde

\* utvalget er her så lite at det er knyttet høy usikkerhet til tallene

Figur 1.7 viser at deltakelsen er høyest innen offentlig forvaltning. Tilsvarende ser man at de store private næringshovedområdene som privat tjenestesektor<sup>18</sup> og industri/ bygg og anlegg ligger under gjennomsnittet for arbeidsmarkedet samlet. Offentlig sektor trekker opp, mens privat sektor trekker ned.

18. Ut fra standard for næringsgruppering (SN 94) er dette Nace-kode 50-74



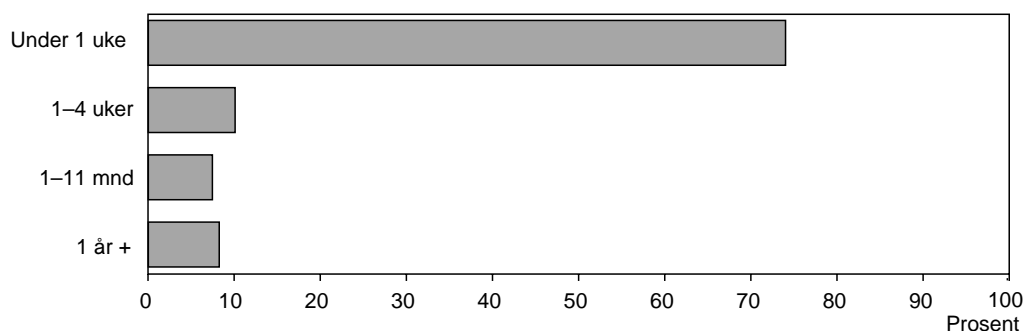
Figur 1.8 Deltakelse etter yrkeskategori

\* antall respondenter er lavt og tallene derfor usikre

Ut fra de foregående avsnittene er det ingen overraskelse at deltakelsesnivået er høyest innenfor yrker der det i utgangspunktet stilles krav til utdanning. Deltakelsesnivået er lavest blant prosess- og maskinoperatører og i salgs-, service- og omsorgsyrkene.

### 3.1 Kursenes varighet

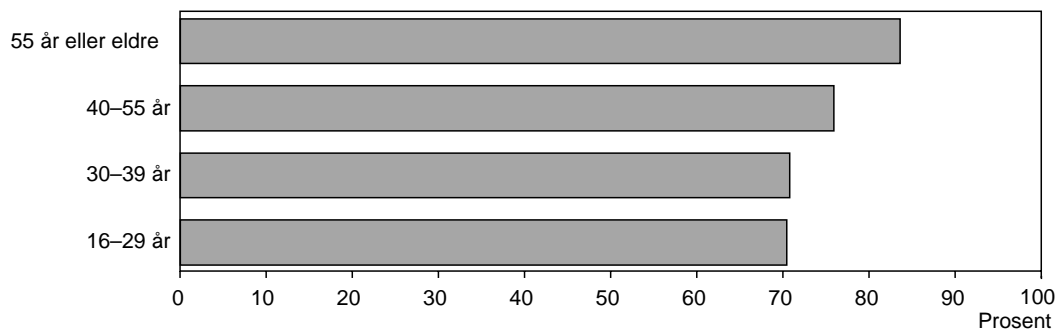
Vi har sett at deltakelse på kurs fordeler seg ulikt mellom arbeidstakerne. Her vil vi se om det også er en systematisk skjevfordeling mellom de samme gruppene når det gjelder varigheten på opplæringstiltakene



Figur 1.9 Varighet på kurs og utdanning med lønn fra arbeidsgiver

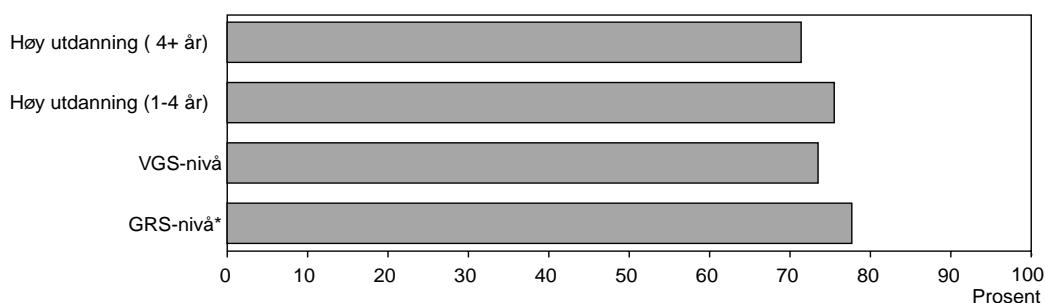
Vi ser i figur 1.9 at de korte utdanningstiltakene dominerer. Tre av fire som hadde vært på kurs med lønn, hadde vært på et tiltak som varte under en arbeidsuke. Fordi antall respondenter som har deltatt på kurs med lengre varighet er begrenset, kan vi ikke bryte ned deltakelsen på utdanningsnivå, næringshovedområder og aldersgrupper. Vi kan likevel få en indikasjon på

fordelingen ved å sammenlikne andelen som har fått korte kurs i de ulike gruppene.



Figur 1.10 Andel av kursdeltakere på korte kurs – etter alder

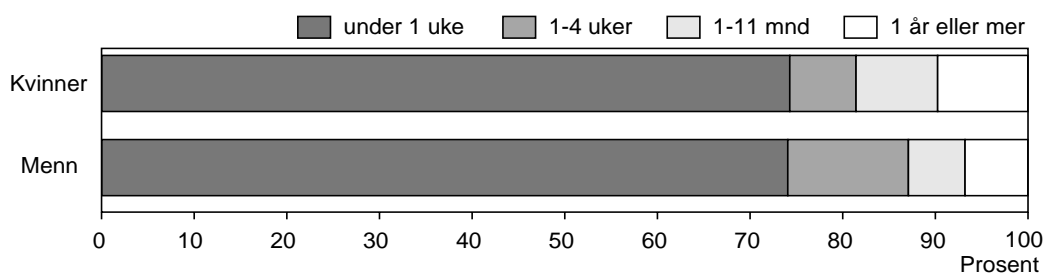
Figur 1.10 viser hvor mange av de som har deltatt på kurs som oppgir at kurset hadde en varighet på under en uke. Vi ser at andelen som deltar på korte kurs er noe høyere hos de eldste arbeidstakerne. Det er med andre ord færre eldre som deltar på langvarige opplærings tiltak. Ellers er det små forskjeller mellom aldersgruppene.



Figur 1.11 Andel av kursdeltakere på korte kurs etter utdanningsnivå

\* utvalget for de med grunnskolenivå som høyeste utdanning er lite og derfor forbundet med usikkerhet.

I figur 1.11 ser vi at andelen som deltar på korte kurs er temmelig jevnt fordelt mellom utdanningsgruppene. Dette tyder på at selv om *deltakelsen* er skjevt fordelt, er det ikke tilsvarende skjevheter når det gjelder kursenes varighet.



Figur 1.12 Kursenes varighet – etter kursdeltakernes kjønn

Andelen som deltar på korte kurs er også tilnærmet lik for kvinner og menn. I figur 1.12 kan vi også se hvordan deltakelsen fordeler seg på kurs av lengre varighet enn en uke. Det er noe flere menn enn kvinner som deltar på de mellomlange kursene (1-4 uker), mens det er en større andel av kvinnene som har deltatt på de lengste kursene. 10 prosent av kvinnene som deltar på kurs og utdanning med lønn, har deltatt på et utdanningstiltak som varer lengre enn et år.

Det er små forskjeller mellom næringene (figur 1.13). Av de som har deltatt på kurs, har fra rundt 70 til rundt 80 prosent deltatt på korte kurs. Det største innslaget av kurs av lengre varighet finner vi i offentlig forvaltning.

### 3.2 Tidsbruk til kurs og utdanning

De som hadde deltatt på kurs og utdanning i løpet av de siste *fire ukene* ble også bedt om å angi :

omtrent hvor mange timer *per uke* har du brukt på denne utdanningen eller opplæringen?

Gruppert etter timetallet intervjuobjektene selv oppgir, får man følgende spredning, jf. tabell 1.3.

Tabell 1.3: Kursdeltakelse gruppert etter timetall kurset varte

Respondenter som deltar på kurs og utdanning med lønn	Antall	Prosent	Kumulativ prosent
1-8 timer	94 259	45,2	45,2
9-16 timer	56 610	27,1	72,4
16-37 timer	41 259	19,8	92,1
Mer enn 37 timer	16 398	7,9	100,0
Til sammen	208 526	100,0	

Fordelingen viser at 92 prosent oppgir at de har brukt mindre enn en normal arbeidsuke på kurs. Vi antar at de som har brukt *mer enn 40 timer* i gjennomsnitt ikke mottar overtidsgodtgjørelse for dette. De som sier at de har brukt mer enn 40 timer, har derfor blitt satt til 40 timer med lønn per uke <sup>19</sup>.

Tabell 1.4 viser fordelingen av antall timer på kurs og utdanning med lønn fra arbeidsgiver, fordelt på næringshovedområder. I tillegg viser tabellen antall timer på kurs regnet ut som andel av antall arbeidede timer i referanseuken for samtlige arbeidstakere i næringshovedområdet (det vil si alle som har oppgitt antall timer de har arbeidet).

**Tabell 1.4: Tidsbruken på kurs og utdanning**

Næringsområde	Nace	Sum arbeidstimer	Sum kurstimer	Sum årsverk brukt på kurs og utdanning	Kurstimer i prosent av arbeidstimer
Jord og skogbruk	01-02	3 067 463	3 688	98	0,1
Fiske	05	614 765	8 688	230	1,4
Bergverk og olje	10-14	1 075 271	41 166	1 090	3,8
Industri	15-37	8 454 154	139 368	3 689	1,6
Kraft og vann	40-41	574 838	19 087	505	3,3
Bygg og anlegg	45	4 424 981	41 000	1 085	0,9
Varehandel, reparasjon av kjøretøy	50-52	9 478 772	77 405	2 049	0,8
Hotell og restaurant	55	1 949 836	11 434	303	0,6
Transport og kommunikasjon	60-64	5 162 749	111 761	2 958	2,2
Finansiell tjenesteyting	65-67	1 402 587	37 704	998	2,7
Forretningsmessig tjenesteyting	70-74	5 958 390	104 376	2 763	1,8
Offentlig forvaltning	75	4 300 304	159 300	4 217	3,7
Undervisning	80	4 506 013	105 552	2 794	2,3
Helse- og sosialtjenester	85	9 461 261	256 990	6 803	2,7
Andre personlige tjenester	90-93	2 342 364	46 486	1 231	2,0
Samlet alle næringshovedområder		62 773 748	1 164 005	30 812	1,9

For hele arbeidsmarkedet utgjør betalte kurstimer 1,9 prosent av samlet arbeidstid i referanseuken<sup>20</sup>. Dette tilsvarer 30 812 årsverk i løpet av ett arbeidsår. Tabellen viser at ansatte i oljeindustri og offentlig forvaltning

19. Siden spørsmålet gjelder en periode på fire uker, mens vi er interessert i gjennomsnittlig tidsbruk i én referanseuke, har vi delt timetallet for de som deltar på kortere kurs enn én uke på fire, for å få et gjennomsnittlig timetall i referanseuken. For de som har deltatt på kurs mellom én og fire uker har vi delt på midtverdien 2,5. For de som oppgir at kurset varer lengre enn 4 uker, lar vi antall timer de oppgir stå uberørt (med unntak av at ingen får mer enn 40 timer). Forutsetningen her er at de som går på kurs med varighet mindre enn fire uker ikke har gått på mer enn ett kurs i fireukersperioden. I den grad noen har gått på flere påfølgende kurs i de fire ukene, og har oppgitt gjennomsnittlig timetall i de fire ukene, fører denne metoden til at vi underestimerer timetallet. Vi antar imidlertid at dette gjelder svært få respondenter.

20. Dersom man kun tar med de ansatte og ansatte som er midlertidig fraværende (dvs at vi tar bort selvsysselesatte og ansatte i familiebedrifter) utgjør kursandelen 2,0 prosent av den samlede arbeidstiden de ansatte hadde i referanseuken. Med andre ord er det små forskjeller dersom man tar selvsysselesatte og ansatte i familiebedrifter ut av tallmaterialet.

bruker størst andel av arbeidstiden til betalt kurs og utdanning, mens primærnæringene, varehandelen og bygg og anlegg bruker minst.

### 3.3 Estimerte timelønnsatser

Timelønnsatsene er beregnet ut fra SSBs lønnsstatistikk. De satsene som brukes her vil ha stor betydning for de estimerte kostnadene for arbeidsgiver. Vi har tatt utgangspunkt i «brutto månedsverkfortjeneste» som består av:

- utbetalt avtalt lønn
- uregelmessige tillegg
- bonuser og provisjoner

Overtidsgodtgjørelse er ikke inkludert. Beregningsgrunnlaget for lønn per måned baserer seg på at lønnen utbetales 12 ganger i året og er basert på lønnsopplysninger per 1. oktober 2000. For enkelte næringshovedområder finnes det ingen lønnsstatistikk. For jordbruk, fiske, hotell og restaurant er lønnsnivået satt som for det største næringshovedområdet; varehandel. Tilsvarende er det for en del næringshovedområder ikke tilgjengelige tall for 2000. For offentlig forvaltning, skoleverket, helse og sosialtjenester, og andre personlige tjenester er 1999-tallene brukt. Her har vi indeksregulert lønnsatsene med 4,5 prosent for å kompensere forskjellen i registreringstidspunkt. Tilsvarende er den høyeste arbeidsgiversatsen (14,1 prosent) blitt lagt på selve lønnen. Vi har ikke differensiert arbeidsgiveravgiften ut fra virksomhetenes beliggenhet.

Som tabell 1.5 viser finner vi den høyeste gjennomsnittlige timelønnen innen bergverk og oljeutvinning – 249 kroner per time inkludert arbeidsgiveravgift. Helse og sosialtjenester har lavest gjennomsnittlig timelønnsfortjeneste, med 146 kroner per time.

Ved å bruke disse timesatsene er det klart at kostnaden per time for arbeidsgiver er *lavt anslått*. Som de foregående avsnittene viste deltar de med høyere utdanning mest på kurs og utdanning med lønn fra arbeidsgiver. Disse vil i de aller fleste tilfellene tjene mer enn gjennomsnittet i næringshovedområdene. Vi har likevel valgt å bruke gjennomsnittlig lønn som beregningsgrunnlag. Siden avstanden mellom gjennomsnittslønnen og lønn for grupper med høy utdanning varierer mye mellom sektorer og næringshovedområder (mindre forskjeller i offentlig sektor, større i privat sektor), ville det være komplisert å anslå andre timelønnsatser enn gjennomsnittssatsen. Samtidig vil problematikken knyttet til utdanningsnivå og yrke gjøre en slik beregning enda vanskeligere.

### 3.4 Lønnskostnader for arbeidsgiver knyttet til kurs og utdanning for arbeidstakerne

Ut fra de forutsetninger og beregninger som ble gjort i de to foregående avsnittet kan vi sette opp følgende kostnadsmodell for lønnskostnader relatert til etter og videreutdanning.

**Tabell 1.5: Lønn fordelt etter næringshovedområde – etter mnd, time og time med arbeidsgiveravgift**

Næringsområde	Nace	lønn(mnd)	lønn(time)	lønn(arb. avgift)
Jord og skogbruk	01-02	23 922	147	168
Fiske	05	23 922	147	168
Bergverk og olje	10-14	35 376	218	249
Industri	15-37	23 400	144	164
Kraft og vann	40-41	23 714	146	166
Bygg og anlegg	45	23 182	143	163
Varehandel, reparasjon av kjøretøy	50-52	23 922	147	168
Hotell og restaurant	55	23 922	147	169
Transport og kommunikasjon	60-64	24 498	151	172
Finansiell tjensteyting	65-67	28 687	177	201
Forretningsmessig tjensteyting	70-74	29 027	179	204
Offentlig forvaltning	75	23 650	146	166
Undervisning	80	23 812	147	167
Helse- og sosialtjenester	85	29 843	128	146
Andre personlige tjenester	90-93	25 015	154	176

**Tabell 1.6: Lønnskostnader til kurs og utdanning etter næringshovedområde**

Næringsområde	Lønnskostnader per uke	45 normaluker i året
Jord og skogbruk	619 387	27 872 402
Fiske	1 459 132	65 660 940
Bergverk og olje	9 878 514	444 533 130
Industri	21 778 345	980 025 525
Kraft og vann	3 027 644	136 243 980
Bygg og anlegg	6 150 455	276 770 475
Varehandel, reparasjon av kjøretøy	12 999 626	584 983 170
Hotell og restaurant	1 920 182	86 408 190
Transport og kommunikasjon	18 188 217	818 469 765
Finansiell tjensteyting	7 528 294	338 773 230
Forretningsmessig tjensteyting	20 156 829	907 057 305
Offentlig forvaltning	24 629 798	1 108 340 910
Undervisning	16 634 309	748 543 905
Helse- og sosialtjenester	34 520 2365	1 553 410 575
Andre personlige tjenester	7 619 693	342 886 185

**Tabell 1.6: Lønnskostnader til kurs og utdanning etter næringshovedområde**

Næringsområde	Lønnskostnader per uke	45 normaluker i året
Samlet alle næringshovedområder	187 110 660	8 419 979 687

Tabell 1.6 viser at de ukentlige kostnadene i hele arbeidsmarkedet ligger i overkant av 187 millioner kroner. Dersom man korrigerer for at arbeidstakerne ikke deltar på kurs i egen ferie, på bevegelige helligdager eller i de inneklemtede dagene i påske eller romjul kan man multiplisere ukeskostnaden med «45 normalarbeidsuker». Dette gir en årlig kostnad for arbeidsmarkedet samlet på 8,42 milliarder. Dette må betegnes som et *lavt* estimat. Grunnene til det er:

- Vi har antatt at de som har vært på kurs de siste fire ukene, kun deltok på ett kurs
- Timelønnsatsene baseres på gjennomsnittlig månedsverksfortjeneste, samtidig som de med høyere utdanning (og høyest lønn) deltar mest på kurs og utdanning med lønn

Forhold som trekker estimatet opp er :

- Arbeidsgiveravgiften er ikke differensiert, men satt til 14,1 prosent for alle
- Skjevheter i noen av de minste næringene med få arbeidstakere på lange kurs og utdanningstiltak

Samlet sett er det liten tvil om at effekten av forutsetningene om gjennomsnittslønn og ett kurs i perioden veier tyngre enn arbeidsgiveravgiften og skjevheter i noen av de minste næringene. De 8,42 milliardene er med andre ord et nokså forsiktig og konservativt anslag.

#### *Usikre anslag for små næringer*

For de minste næringene vil det være stor usikkerhet knyttet til estimatene, fordi det er såpass få som arbeider her – og enda færre som er på kurs og utdanning med lønn. SSB anbefaler å ikke bryte ned antall vektete respondenter på mindre enn 8000 enheter. Desto mindre næringen er, desto større er usikkerheten og mulighetene for feil.

**Tabell 1.7: Fordeling av AKUutvalg – vektet og uvektet etter næring**

Næringsområde	AKUutvalget	Sysselsatte (vektet AKU)	Kursutvalg (AKU)	Kursdeltakere (vektet AKU)
Jord og skogbruk	579	80 894	9	1 267
Fiske	122	16 473	2	372
Bergverk og olje	231	33 888	27	3 902
Industri	2 013	295 410	146	21 449
Kraft og vann	135	18 747	24	3 768
Bygg og anlegg	997	146 374	59	8 874



**Tabell 1.7: Fordeling av AKUutvalg – vektet og uvektet etter næring**

Næringsområde	AKUutvalget	Sysselsatte (vektet AKU)	Kursutvalg (AKU)	Kursdeltaker e (vektet AKU)
Varehandel, reparasjon av kjøretøy	2 304	351 504	127	19 713
Hotell og restaurant	494	74 389	17	2 262
Transport og kommunikasjon	1 113	168 252	99	15 288
Finansiell tjensteyting	324	50 069	54	8 149
Forretningsmessig tjenesteyting	1 283	205 533	132	21 384
Offentlig forvaltning	957	145 715	148	23 436
Undervisning	1 263	184 673	154	23 137
Helse- og sosialtjenester	2 716	401 915	345	50 481
Andre personlige tjenester	590	90 439	49	7 470
Samlet alle næringshovedområder	15 121	2 264 276	1 392	210 950

Ser man på den siste kolonnen i tabell 1.7 «kursdeltakere (vektet AKU)» er det for næringshovedområdene industri, bygg og anlegg, varehandel, transport og kommunikasjon, finansiell tjenesteyting, forretningsmessig tjenesteyting, offentlig forvaltning, undervisning og helse og sosialtjenester vi har best statistisk grunnlag for anslagene.

### 3.5 Bedriftenes kostnader til egen opplærings-organisasjon og kjøp av opplæringstjenester

I tillegg til lønnskostnader for ansatte på kurs og utdanning har virksomhetene en rekke andre utgifter til opplæring og kompetanseutvikling. Så langt vi er kjent med eksisterer det ingen undersøkelser med solid og representativ datagrunnlag som kan brukes for å estimere bedriftenes øvrige kostnader <sup>21</sup>. De viktigste kostnadstypene som kommer i tillegg til lønnskostnader for ansatte som går på kurs, er trolig:

- bedriftenes egen opplæringsorganisasjon, det vil si lønnsutgifter til ansatte i personal- og opplæringsavdelinger, og til linjeledere som bruker en andel av tiden sin til å planlegge og gjennomføre kompetanseutviklingstiltak
- kjøp av eksterne tjenester til opplæring (lærere, kursavgifter)
- andre interne kostnader, som for eksempel kontorhold og driftsutgifter til personalansatte, egne kurslokaler og annet

For å få en ide om størrelsen på slike kostnader, vil vi referere noen tall fra SSBs Arbeids- og bedriftsundersøkelse i 1989, der bedrifter med over 15 ansatte ble bedt om å oppgi slike kostnader. Undersøkelsen omfattet bedrifter fra Arbeidsgiver- og arbeidstakerregistret, men frafallet er både stort og vanskelig å anslå på grunn av et svært komplisert undersøkelsesdesign. Skjemaet med de aktuelle spørsmålene ble formidlet via et intervju med daglig leder, og det totale frafallet skyldes for det første frafall blant de daglige lederne, for det

21. SSB har på oppdrag fra Eurostat nylig samlet inn data som tar sikte på å kartlegge denne typen kostnader. Disse dataene vil imidlertid ikke offentliggjøres før våren 2002.

andre at daglig leder ikke har distribuert det aktuelle skjemaet videre til personalleder eller andre internt i bedriften, og for det tredje manglende svar.<sup>22</sup> Generaliseringer ut fra undersøkelsen må derfor i beste fall regnes som kvalifisert gjetning. Vi har likevel valgt å ta med tallene her, som en illustrasjon på at denne typen kostnader i en del tilfelle kan være betydelige.

I undersøkelsen ble bedriftene stilt spørsmålet:

Omtrent hvor mange årsverk ble brukt i 1988 av ansatte i bedriften/virksomheten til planlegging og gjennomføring av kurs og annen intern opplæring av andre ansatte? Regn *ikke* med den tiden *kursdeltagerne* har brukt.

Om lag 35 prosent av de 633 bedriftene som fikk skjemaet har svart på dette spørsmålet, og over halvparten svarte 0 årsverk. For de som svarte utgjorde antall årsverk knyttet til egen opplæringsorganisasjon (personal-/opplæringsansatte, tid brukt av linjeledere) 1,4 prosent av alle ansatte. Svarene var da vektet slik at det totale utvalget skulle være representativt.

Regner vi med at lønnsnivået til de som arbeidet med opplæringsspørsmål ligger midt mellom lavere og høyere tekniske funksjonærer tilsier denne undersøkelsen at blant de som svarte på spørsmålet, utgjorde lønn og arbeidsgiveravgift til egen opplæringsorganisasjon om lag 3300 kr per ansatt. Det er verdt å legge merke til at dette spørsmålet, i motsetning til spørsmålet til ansatte i AKU, er meget vidt formulert. For det første brukes begrepet opplæring i stedet for begreper som kurs og utdanning, noe som betyr at også planlagt veiledning, jobbrotasjon og andre opplæringstiltak er tatt med. For det andre omfatter spørsmålet både planlegging og gjennomføring av opplæring. Det betyr at alt arbeid utført både av personal- og linjeledere i forbindelse med opplæringsplaner, planlegging og kjøp av opplæringstjenester etc er tatt med.

Videre ble bedriftene spurt:

- Omtrent hvor store utgifter har bedriften/virksomheten hatt i 1988 til
- eksterne kurs som de ansatte har deltatt på ?
  - eksterne lærere og m.v. ved kurs holdt i bedriften regi ?

På det første av disse spørsmålene svarte omlag 44 prosent av de som fikk utdelt skjema via daglig leder, på det andre 36 prosent. Samlet utgjorde utgiftene til disse formålene 1970 kroner per ansatt.

22. At undersøkelsen bare omfatter bedrifter over 15 ansatte representerer trolig ikke noe stort problem i forhold til representativiteten. Data fra levekårsundersøkelsen i 1996 viser at med unntak av de aller minste og de aller største bedriftene, varierer ikke deltakelse på kurs særlig mye med størrelse på virksomheten. Tabellen viser variasjonen i deltakelsesmønster basert på disse dataene: Antall ansatte Deltatt siste 12 mnd Ikke deltatt siste 12 mnd

Under 5 personer	3070
5- 19 personer	4159
20- 49 personer	3763
50- 99 personer	3367
100-199 personer	3169
200 eller flere	4852

**Tabell 1.8: Tall fra Arbeids- og bedriftsundersøkelsen. Anslag på utgiftene per ansatt i 1988**

Lønn til egen opplæringsorganisasjon (stab pluss linjeorganisasjon)	3300
Andre interne kostnader	-
Kjøp av eksterne tjenester	1970
Til sammen	5270

Tallene i tabell 1.8 fra Arbeids- og bedriftsundersøkelsen gir anslag på utgiftene per ansatt i 1988.

Undersøkelsen gir ikke tall for hvor mye andre interne utgifter utgjør. Beregninger på grunnlag av Dun & Bradstreets database over norske aksjeselskaper viser at lønn og sosiale utgifter utgjør om lag 35 prosent av de samlede driftsutgiftene til selskaper innen voksenopplæring og annen undervisning. Legger vi dette tallet til grunn, skulle bedriftenes opplæringsorganisasjoner ha samlede driftsutgifter på 9400 per ansatt i 1988. Beregner vi de interne kostnader med å kombinere dette tallet med opplysningene fra Arbeids- og bedriftsundersøkelsen får vi kostnader for bedriftenes egne opplæringsorganisasjoner vist i tabell 1.9.

**Tabell 1.9:**

Lønn til egen opplæringsorganisasjon (stab pluss linjeorganisasjon)	3300
Andre interne kostnader	4130
Kjøp av eksterne tjenester	1970
Til sammen	9400

Regnet om til 2000-kroner tilsvarer dette et beløp på 12 895 kroner per ansatt<sup>23</sup>. Skulle dette være representativt for alle ansatte i norsk arbeidsliv (2,1 millioner ansatte) betyr dette samlede kostnader (eksklusiv lønnskostnader for de som går på kurs) på 27 milliarder kroner. Regner vi med en usikkerhet på 15 prosent i begge retninger, betyr dette at kostnadene ligger i størrelsesorden 23–31 mrd. kroner. Dette er altså kostnader som kommer i tillegg til lønn for de som deltok på kurs og utdanning. Bedriftenes kostnader til egen opplæringsorganisasjon, og til kjøp av tjenester i forbindelse med opplæring, kan altså være dobbelt så store som lønnskostnadene til dem som gikk på kurs. At kostnadene til egen opplæringsorganisasjon er såpass store, sett i forhold til lønnskostnadene til dem som går på kurs, kan trolig forklares med at kurs og formell utdanning bare utgjør ett av arbeidsområdene til opplæringsorganisasjonen.

Dersom disse tallene er representative for arbeidslivet som helhet, noe vi altså vet for lite om, ville de bringe det totale anslaget for bedriftenes kost-

23. Omregningen er basert på konsumprisindeksen, som er økt med 37,2 pst. i perioden 1988–2000.

nader opp i størrelsesorden 31,5–39,5 milliarder kroner (8,5 mrd. i lønnskostnader for dem som gikk på kurs pluss 23–31 mrd. i andre kostnader). Vi understreker igjen at disse tallene er ment mest som en illustrasjon.

På tross av usikkerheten som hefter ved tallene fra Arbeids- og bedriftsundersøkelsen, illustrerer de likevel to viktige poenger:

- For det første at kostnadene i forbindelse med egen opplæringsorganisasjon trolig utgjør en betydelig del av virksomhetenes kostnader til opplæring.
- For det andre illustrerer den lave svarprosenten, variasjonen, og den store andelen som svarer 0 på utgiftene til egen opplæringsorganisasjon, at oversikten over disse kostnadene i svært liten grad finnes samlet i bedriftene. Årsakene til dette er både at ansvaret for utvikling av de ansattes kompetanse er desentralisert og spredt i organisasjonen, og at mye av kompetanseutviklingen, også den som er planlagt og organisert, foregår i form av aktiviteter som har både produksjon og opplæring som formål. Bruk av ressurser til opplæring er derfor vanskelig å isolere.

## 4 Oppsummering og diskusjon

---

### 4.1 Ressursbruk til etter- og videreutdanning

Data fra Arbeidskraftundersøkelsen 2000 indikerer at ansatte i norsk arbeidsliv i gjennomsnitt bruker 1,9 prosent av arbeidstiden på kurs og formell utdanning betalt av arbeidsgiver. Dette tilsvarer omlag 31 000 årsverk for arbeidsmarkedet sett under ett i løpet av ett år. Sammenliknet med andre undersøkelser er dette lite. I øvrige undersøkelser estimeres at 4–6 prosent av arbeidstiden blir brukt til opplæring. Hovedårsaken til at andre undersøkelser anslår høyere tidsbruk er trolig at Arbeidskraftundersøkelsen har et forholdsvis snevert opplæringsbegrep (kurs og utdanning), mens de øvrige undersøkelsene også omfatter andre former for organisert opplæring, for eksempel fagopplæring i bedrift, seminarer, hospitering, organisert veiledning og andre former for opplæring som ikke fanges opp i Arbeidskraftundersøkelsen.

Basert på gjennomsnittslønn og tidsbruk i ulike næringsområder, viser våre beregninger at virksomhetenes utgifter til lønn for ansatte som går på kurs eller utdanning utgjør minst 8,42 milliarder kroner. Estimater er trolig for lavt, særlig fordi lønnsatsene er satt til gjennomsnittslønn i de ulike sektorene, samtidig som vi vet at de med høy lønn og ledende stilling deltar langt mer enn øvrige ansatte. Tallene er også beheftet med usikkerhet, særlig er anslagene usikre for de næringsområdene som har få ansatte.

Data fra Arbeids- og bedriftsundersøkelsen indikerer videre at bedriftenes utgifter til egen opplæringsorganisasjon (stab og linje), kjøp av tjenester, kursavgifter, utgifter til reise og opphold med mer i forbindelse med opplæring kan utgjøre 23–31 milliarder kroner. Dette kommer i tillegg til lønnskostnadene for ansatte som går på kurs og utdanning. Disse tallene er imidlertid beheftet med meget stor usikkerhet. Dette gjelder også andre undersøkelser som forsøker å anslå virksomhetenes kostnader. Alle undersøkelsene som har forsøkt å samle data om kostnader på virksomhetsnivå har lav svarprosent.

## 4.2 Fordeling av ressursene

Både våre data og andre undersøkelser viser at ressursene til kurs og utdanning fordeles ujevnt. Noen av deltakelsesmønstrene er svært stabile, nærmest uavhengig av hvordan man operasjonaliserer eller måler deltakelse i etter- og videreutdanning. Eldre arbeidstakere og personer med lav utdanning deltar minst. Eldre deltar også i større grad på korte kurs. Det er også stor forskjell mellom ulike sektorer og næringsområder. Ansatte i offentlig forvaltning deltar mest på kurs og utdanning. Ansatte i oljevirksomheten deltar også mye, noe som trolig har sammenheng med strenge formelle krav til kvalitetssikring og sikkerhet. Ansatte i industri, bygg og anlegg deltar minst i denne formen for opplæring. Forskjellen mellom næringsområder speiler trolig også hvorvidt virksomhetene har valgt å organisere sin opplæringsaktivitet på en slik måte at denne aktiviteten fanges opp med begrepet «kurs og utdanning».

## 4.3 Problemer ved operasjonalisering og måling

Estimater over tid og ressurser brukt på etter- og videreutdanning er helt avhengig av hvordan man operasjonaliserer og måler deltakelse i opplæringsaktiviteter. Bruker man en snever definisjon, får man et lavt anslag, bruker man en videre definisjon får man et høyere anslag. De utvalgsundersøkelsene som fanger opp mest opplæringsaktivitet, og som derfor kommer fram til høyere estimater på tidsbruk til etter- og videreutdanning, er basert på at respondenten må svare på om han eller hun har deltatt i en rekke opplæringsformer og opplæringstyper som nevnes spesifikt (for eksempel Larsen m.fl. 1997, Berg m.fl. 1999). For å få et mest mulig dekkende bilde av opplæringsaktivitetene er denne metoden å anbefale. For å kunne følge utviklingen i etter- og videreutdanningsaktiviteten er det imidlertid behov for å utvikle et mer standardisert begrepsapparat rundt de ulike opplæringsformene. Opplæringen vil anta en rekke ulike former i ulike typer virksomheter og ulike yrker. Begrepsvaliditeten – om man virkelig måler det man forsøker å måle i denne typen utvalgsundersøkelser – vil være avhengig av respondentens forståelse og tolkning av de begreper som brukes, og i hvilken grad disse har relevans til de opplæringsformer som brukes i virksomheten.

Et annet viktig problem er alle de aktivitetene som har både opplæring og produksjon som formål. Dette gjelder blant annet læretiden i fagopplæringen, som formelt består av ett «opplæringsår» og ett «verdiskapningsår». Hvor stor andel av tiden som faktisk brukes på opplæring, og hvor mye som brukes på produksjon, er likevel vanskelig å anslå. Det samme gjelder ulike former for jobbotasjon, hospitering og veiledning.

Et tredje viktig problem, som gjelder de ressursene virksomheten bruker på egen opplæringsorganisasjon, er at oversikten over slike kostnader i svært liten grad finnes samlet i bedriftene. Årsakene til dette er både at ansvaret for utvikling av de ansattes kompetanse er desentralisert og spredt i organisasjonen, og at mye av kompetanseutviklingen, også den som er planlagt og organisert, foregår i form av aktiviteter som har både produksjon og opplæring som formål. Bruk av ressurser til planlegging og organisering av opplæringsaktiviteter er derfor vanskelig å isolere. Hvordan bedriftene organiserer sine personalutviklingsaktiviteter vil videre være avhengig av virksomhetens størrelse. Små virksomheter vil sjelden ha en egen opplæringsavdeling, uten at

dette betyr at det brukes mindre ressurser på opplæring per ansatt. For slike virksomheter vil det imidlertid være vanskeligere å estimere ressursbruken, fordi den ikke kommer fram i noe regnskap. Den lave svarprosenten i undersøkelser som forsøker å innhente kostnadsdata på bedriftsnivå er trolig en indikasjon på hvor vanskelig det er for bedriftene å anslå slike kostnader.

Alt i alt er det altså betydelige problemer forbundet med å måle hvor mye ressurser som brukes på etter- og videreutdanning i norsk arbeidsliv. Hovedkonklusjonen er at vi mangler gode data i Norge, særlig når det gjelder anslag over de av bedriftenes kostnader som kommer i tillegg til lønnsutgifter for ansatte som deltar på kurs og utdanning.

## 5 Referanser

---

AOF/Opinion (1998), *På rett spor? – en undersøkelse om opplæring og utdanning blant LO-medlemmer og tillitsvalgte*. Oslo

Berg, L., E. B. Nebben og Å. A. Seip (1999), *Etter- og videreutdanning i staten. En studie av ti statlige virksomheter*. Fafo-rapport 268. Oslo: Fafo

Gooderham, P. N., O. A. Kvitastein, O. Nordhaug (1996), *Strategier for menneskelige ressurser. Norske bedrifter i europeisk perspektiv*. SNF-rapport 14/1996. Bergen: SNF

Larsen, K. A., F. Longva, A. Pape og A. N. Reichborn (1997), *Bedriften som lærested. En gjennomgang av etter- og videreutdanning i norske bedrifter*. Fafo-rapport 212. Oslo: Fafo

Larsen, K.A., T. Nyseth og K. Vrålstad (1997), *Kompetanseheving i kommunesektoren*. NF-rapport 10/97. Nordlandsforskning

Marsick, V. (1987), *Learning in the workplace*. New York: Croom Helm

Nordhaug, O. (1998), *Kompetansestyring i arbeidslivet*. Oslo: Tano Aschehoug

Nordhaug, O. og P. Gooderham m.fl. (1996), *Kompetanseutvikling i næringslivet*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag

NOU 1997: 25, *Ny kompetanse*

Pape, A. (1993), *Kampen om kompetansen. Hva brukte vi utdanningsekspljosjonen til?* Fafo-rapport 148. Oslo: Fafo

Reichborn, A. N., A. Pape og K. Kleven (1998), *Papir på egen dyktighet. Dokumentasjon av realkompetanse fra arbeidslivet*. Fafo-rapport 245. Oslo: Fafo

Skaalvik, E.M., L. Finbak og O.H. Ljosland (2000), *Voksenopplæring i Norge ved tusenårsskiftet. Deltakelse, motivasjon og barrierer*. Trondheim: Norsk Voksenpedagogisk Institutt

St meld nr 42 (1997–98), *Kompetansereformen*

**Vedlegg 2****Forslag til modell fra LO og YS**

Modellen har ikke til hensikt å bygge opp fond, men både en sentral (innkreving) og lokal forvaltning (utbetalinger) på Landsforening/overenskomstnivå.

Finansiering av livsopphold ved utdanningspermisjon vil i denne sammenheng være rettet mot etter- og videreutdanningstiltak initiert av arbeidstaker med hensikt å utvikle relevant yrkeskompetanse og omstillingsevne i arbeidslivet.

- Alminneliggjøring gjennom lovfesting av minimums avsetning fra arbeidsgiver og øvrige vilkår for ordningen
- Sentral innkreving gjennom arbeidsgiveravgift
- Fordeling ut på Landsforening/overenskomst/gruppe av overenskomstområder
- Administrasjon av Landsforening/overenskomstnivå med en administrasjonsavgift for ikke organiserte
- Partssammensatt styre og klagenemnd

*Øvrige vilkår:*

- Arbeidstaker som skifter bransje trer inn i den ordningen som eksisterte for området med like rettigheter som andre lønsmottakere som allerede er tilsluttet så fremt de fyller vilkårene for finansiering i den Landsforening/overenskomstområde som de forlater
- Behandlingstid for søknader må være slik at det kan samordnes søknad om utdanningspermisjon (minst stå i forhold til rettighetene i AML vedrørende Utdanningspermisjon). Det må være mulig å få behandlet tilsagn om finansiering som utløses ved dokumentasjon av opptak/igangsettning av kompetansetiltak
- Utbetaling av kortvarig permisjon (tre måneder og mindre) skjer med minimum av det lønsmottakeren har tilgjengelig for en samlet permisjon uansett lengde

Ordningen må kunne være et supplement til Lånekassens finansiering for voksne uten samordning.

---

---