

07.10.2022

# Kompetanseinvesteringer i arbeidslivet – behov for mer?

Rapport 16-2022

Rapport nr. 16-2022 fra Samfunnsøkonomisk analyse AS

ISBN-nummer: 978-82-8395-146-2

Oppdragsgiver: LO

Forsidefoto: Unsplash/Elisa Calvet

Tilgjengelighet: Offentlig

Dato for ferdistilling: 7. oktober 2022

Forfattere: Jørgen Steen, Markus Gyene, Rolf Røtnes, Hanne Jordell

Kvalitetssikrer Fernanda Winger Eggen og Karin Ibenholt

Samfunnsøkonomisk analyse AS

Borggata 2B  
N-0650 Oslo

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

## Forord

Samfunnsøkonomisk analyse AS (SØA) har på oppdrag for Landsorganisasjonen i Norge (LO) undersøkt forhold som fremmer og hemmer kompetanseutvikling i arbeidslivet. Bakgrunnen er at de ansattes kompetanse er viktigste innsatsfaktor i de fleste virksomheter, og en sentral nøkkel for verdiskaping, vekst og samfunnsutvikling, men det er usikkert om og hvordan kompetanseutvikling skjer lokalt. Prosjektet er basert på intervjuer med et utvalg virksomheter, både i offentlig og privat sektor, og vi har intervjuet både ledere og tillitsvalgte.

Vi takker spesielt avdelingsnestleder Liv Sannes for gode og lærerike diskusjoner underveis i prosjektet. I tillegg ønsker vi å takke alle våre intervjuobjekter.

Oslo, 7. oktober 2022

Rolf Røtnes  
Prosjektleder  
Samfunnsøkonomisk analyse AS

## Sammendrag

Kompetanseutvikling er viktig for samfunnsutviklingen, for verdiskapingen, for den enkelte virksomhets konkurransekraft og for det enkelte individ. I lys av at arbeidsmarkedet blir mer og mer kunnskapsintensivt, og den teknologiske utviklingen bidrar til en endring i oppgaver for arbeidstakere, er det grunn til å tro at kompetanseutvikling vil bli enda viktigere framover, både på samfunns-, virksomhets- og individnivå. Myndighetene i de fleste industrialiserte land har aktivt oppmuntret personer og virksomheter til å investere i kompetanse, som følge av den observerte sammenhengen mellom økonomisk vekst og humankapital (OECD, 2020). Oppmuntringen er også et viktig svar på framvoksende samfunnsutfordringer, som eksempelvis utenforskap.

På oppdrag fra LO har SØA gjennomført dette prosjektet for å kartlegge hvordan virksomheter driver med kompetanseutvikling i praksis, og hvorvidt det er behov for mer kompetanseutvikling enn det aktørene selv iverksetter. Rapporten drøfter følgende spørsmål:

1. I hvilken grad er kompetanseutviklingen som foregår i arbeidslivet samfunnsøkonomisk optimal?
2. I hvilken grad og på hvilken måte foregår kompetanseutvikling i arbeidslivet i dag, særlig i næringer med lav formell utdanning?
3. I hvilken grad oppstår det barrierer som forhindrer kompetanseutvikling?

Vi benytter i hovedsak dokumentstudier og intervjuer for å drøfte problemstillingene, og rapporten dekker både privat og offentlig sektor. Det er like fullt kun et *utvalg* av norsk arbeidsliv som danner datagrunnlaget for rapporten. Utvalget fra privat næringsliv er basert på hypoteser om hvilke deler av norsk arbeidsliv som kanskje investerer mindre i kompetanseutvikling enn de bør. Intervjuene med representanter for offentlige virksomheter er ment for å fange opp om tilsvarende kompetanseinsentiver og -barrierer er til stede i utvalget av offentlige virksomheter. En grunn til at det kan være andre kompetanseinsentiver og -barrierer, er at offentlige virksomheter ikke har samme overskuddsmål og at de har andre tariffavtaler som regulerer kompetanseutvikling på virksomhetsnivå.

Fra et teoretisk utgangspunkt er det slik at selv om personer og virksomheter har en egeninteresse av å investere i kompetanse, kan markedssvikt bidra til at det investeres for lite i kompetanse fra et samfunnsmessig ståsted. En markedssvikt er knyttet til at det eksisterer *positive eksterne virkninger* av kompetanseutvikling som tilfaller andre enn den som gjennomfører investeringen. Eksterne virkninger blir ikke tatt hensyn til av virksomheter eller personer i deres beslutninger om å investere i kompetanse, og konsekvensen er at det investeres mindre i kompetanse enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt.

En annen mulig markedssvikt er at aktørene *ikke har tilgang til full informasjon* om behov og gevinster av kompetanseutvikling. Kostnadene til kompetanseutvikling påløper ved investeringen. Gevinsten, for eksempel i form av økt inntekt for individet eller økt produktivitet for virksomheten, hentes imidlertid først over tid. Dersom framtidige gevinster ikke i hensyntas i dag, så risikeres det at investeringene blir for små. Dette er særlig uheldig i Norge, når vi vet at arbeidslivet skal igjennom en kraftig omstilling fra stor oljeproduksjon til noe annet. Omstillingen vil påvirke både markedsutviklingen og inntjeningsmuligheten for mange norske virksomheter som direkte eller indirekte er koblet til petroleumsvirksomheten. For mange virksomheter framstår etterspørselen etter virksomhetenes produkter like fullt som god på kort sikt, men presset til å

gjøre omstillingsgrep allerede kan være for lite til at framtidige endringsbehov blir vektlagt høyt nok. Dersom virksomheter på et senere tidspunkt opplever store fall i etterspørselen etter egne produkter, kan omstilling bli krevende og konsekvensen kan være at ansatte med kompetanse som ikke er etterspurt av andre virksomheter blir presset ut av arbeidsmarkedet.

Det er like fullt noen særtrekk ved det norske arbeidsmarkedet som gir virksomhetene generelle insentiv til å investere i ansattes kompetanse. Mange virksomheter er relativt teknologiintensive, noe som gir et kontinuerlig behov for å oppgradere ansattes kompetanse i tråd med teknologiutviklingen. Videre har det norske arbeidsmarkedet en mer sammenpresset lønnsstruktur enn mange andre land, noe som gjør at også personer med relativt lite formell kompetanse må ha en produktivitet som sikrer virksomhetene tilstrekkelig lønnsevne. For mange virksomheter vil ulike tiltak for etter- og videreutdanning være et virkemiddel for å sikre tilstrekkelig god produktivitet utvikling. Den norske modellen med trepartssamarbeid om lønns- og kompetanseutvikling er også utviklet for å legge til rette for kompetanseutvikling på virksomhetsnivå.

Når det gjelder tiltak som fremmer kompetanseinvesteringer, er det verdt å vite at det finnes flere spesifikke insentivordninger som skal bidra til kompetanseheving på virksomhetsnivå. Noen er rettet mot tilbudssiden og skal påvirke utdanningsinstitusjoner til å utvikle et utdanningstilbud som er tilpasset næringslivets etterspørsel, både når det gjelder innhold og form. Andre insentivordninger er rettet mot virksomheter. Dette inkluderer blant annet skatteinsentiver og direkte økonomisk støtte til opplæringstiltak. Det finnes også en rekke tiltak som skal påvirke personer; både de som står utenfor arbeidsmarkedet, og de som er innenfor.

En siste type insentivordning finnes i det regulerte arbeidslivet, og i avtaleverket som regulerer forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. I denne rapporten er vi har sett særlig på verdien av denne typen insentiver.

Hovedbildet fra intervjuene er at virksomheter investerer i kompetanseutvikling av egne ansatte. Det er mange og sammensatte årsaker til at virksomheter velger å investere i ansattes kompetanseutvikling, men det er flere fellestrekk på tvers. Virksomhetene vi har intervjuet kjennetegnes ved en relativt stabil arbeidsstokk over tid. Mangel på tilfang av ny arbeidskraft styrker virksomhetenes insentiver til å heve kompetansen for sine nåværende ansatte, og bidrar på den måten til å effektivisere ressursbruken innad i virksomheten. Et annet fellestrekk er at virksomhetene har behov for at de ansatte henger med i utviklingen av fag og teknologi for at virksomheten skal være konkurransedyktig på lang sikt (i privat sektor) og øke kvaliteten i tjenester (i offentlig sektor), samt styrke evnen til omstilling.

Et stort flertall av virksomhetene vektlegger investeringer i kompetanse som er direkte relevant for deres virke. Dette som vi omtaler som spesifikk opplæring. I lys av at en stor del av gevinstene av spesifikk opplæring tilfaller arbeidsgiver i form av økt produktivitet, er dette ikke overraskende. I tillegg benytter virksomhetene kompetanseinvesteringer, særlig i spesifikk opplæring, som et virkemiddel for å rekruttere og beholde arbeidskraft. Eksisterende og mulige nye ansatte verdsetter kompetanseutviklingsmuligheter høyt, og det er dermed viktig for virksomhetenes attraktivitet og konkurransekraft på arbeidsmarkedet.

Generell opplæring forekommer også blant virksomhetene vi har intervjuet, men det framstår som mindre i omfang sammenliknet med spesifikk kompetanse. Generell opplæring skjer i form av videreutdanning i det formelle utdanningssystemet og gjennomføringen avhenger i større grad av de ansattes initiativ og villighet til å ta på seg en relativt stor del av investeringskostnaden. I lys av økonomisk teori er ikke dette overraskende. Sammenliknet med mer virksomhetsspesifikk kompetanse vil en kompetanse som har flere anvendelsesområder være høyere verdsatt for en arbeidstaker, fordi det kan gi flere muligheter på arbeidsmarkedet. Det er imidlertid også gevinster for arbeidstakeren å få mer virksomhetsspesifikk kompetanse, fordi all læring gir bedre muligheter for ny læring, men gevinsten av generell opplæring vil for arbeidstakeren ha høyere verdi.

Som ovenstående viser, forekommer det investeringer både i spesifikk og generell kompetanse, men det er ikke åpenbart om investeringene er tilstrekkelige. En indikator på at det investeres for lite i kompetanse er barrierene som både virksomhetene og personene står overfor. Tidskostnadene til kompetanseutvikling oppgis av de fleste intervjuobjektene som en barriere for kompetanseutvikling. Dette gjelder både for virksomhetene, som må gi avkall på produksjon i perioden arbeidstakeren gjennomfører kompetansehevings tiltak, og for arbeidstakere som i noen tilfeller må bruke fritid til å delta på opplæring. Det framkommer også at mangel på motivasjon fra de ansatte til å delta i ulike former for etter- og videreutdanning er en sentral barriere. Dette kan også handle om virksomhetskultur. Selv om arbeidsgiver i mange tilfeller oppfordrer til og tilrettelegger for deltakelse i opplæringstiltak, er det likevel et sentralt insentivproblem at enkelte arbeidstakere ikke ønsker å oppdatere sin kompetanse. Årsakene kan være motstand mot «mer skole» eller at kompetanseutvikling oppfattes som hektisk.

Blant våre intervjuobjekter finner vi ikke vesentlige forskjeller i vektlegging av kompetanseutvikling mellom private og offentlige virksomheter, selv om de har ulike overskuddsmål og noen forskjeller i tariffavtaler. En viktigere forskjell mellom våre intervjuobjekter, er mellom representanter for virksomheter som vi kaller problemløsere (hvor virksomheten lever av å løse problemer for andre) og virksomheter som leverer mer standardiserte produkter eller tjenester. I begge tilfeller er positive kunder (eller brukere i offentlige sektor) viktig, og kompetanseutvikling er avgjørende for god kvalitet og fornøyde kunder og brukere over tid. Forskjellen ligger imidlertid i at mye av kompetanseutviklingen for problemløsende virksomheter ligger i å høste stadig nye erfaringer fra varierte problemer. Kompetanseutviklingen for slike virksomheter er ofte knyttet til nye oppgaver. Tilbud om kompetanseutvikling blir i slike virksomheter også motivert av at det er viktig for å rekruttere arbeidskraft.

Flere av intervjuobjektene legger opp til en aktiv dialog om kompetanseutvikling mellom ledelsen og de ansatte, eksempelvis ved utarbeidelse av kompetanseplaner og diskusjon i medarbeidersamtaler. Vårt inntrykk fra intervjuene er at dialogen omhandler kompetanseutvikling generelt sett, der både arbeidsgiver og arbeidstaker har mulighet til å framlegge hvilke kompetanseutviklingstiltak de ønsker å gjennomføre. I lys av at det fortsatt er sterke barrierer mot å gjennomføre kompetansehevings tiltak, så tror vi at det fortsatt er svært viktig at kompetanseutvikling fortsetter å være et sentralt punkt i dialogen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.

# Innhold

<b>Forord</b>		<b>III</b>
<b>Sammendrag</b>		<b>IV</b>
<b>1 Innledning</b>		<b>8</b>
1.1	Kompetanseutvikling er viktig for samfunnet, virksomheter og individer	8
1.2	Problemstilling og definisjoner	8
1.3	Metode	9
1.4	Leserveiledning	9
<b>2 Samfunnet kan ha behov for mer kompetanseutvikling enn arbeidsmarkedet selv iverksetter</b>		<b>11</b>
2.1	Personer og virksomheter har egeninteresse av å investere i kompetanse	11
2.2	Likevel er det udekkede kompetansebehov i arbeidslivet	12
2.3	Årsaker til at kompetanseutfordringene ikke løses automatisk	13
2.4	Kompetanseutvikling varierer mellom ulike næringer og yrker	14
2.4.1	Deltakelse i etter- og videreutdanning	14
2.4.2	Variasjon i lønnsomhet som årsak og symptom på lav kompetanseutvikling	16
2.4.3	Forskjellige virksomhetstyper og markedssituasjoner	17
2.5	Store endringer i arbeidslivet kan skape behov for kompetanseinvesteringer	17
<b>3 Avtaleverket understreker viktigheten av kompetanseheving i arbeidslivet</b>		<b>19</b>
3.1	Arbeidsmiljøloven	19
3.2	Sentrale avtaler i stat	19
3.3	Hovedtariffavtalen i kommunal sektor	20
3.4	Avtaler i privat sektor	21
<b>4 Kompetanseutvikling i praksis</b>		<b>22</b>
4.1	Hvordan arbeider virksomhetene og deres ansatte med kompetanseutvikling	22
4.2	Årsaker til investeringer i kompetanse	23
4.2.1	Styrket konkurranseevne i privat sektor eller økt kvalitet i offentlige tjenester	23
4.2.2	Effektiv ressursbruk i stabil arbeidsstokk	25
4.2.3	Rekruttere og beholde arbeidskraft	26
4.2.4	Bestemmelser i avtaleverket	26
4.3	Barrierer for kompetanseutvikling	26
4.3.1	Direkte kostnader	27
4.3.2	Indirekte kostnader i form av tidsbruk	27
4.3.3	Risiko for at ansatte slutter etter endt utdanning	28
4.3.4	Manglende motivasjon	29
4.3.5	For stor vektlegging av spesialisert kompetanse	29
<b>5 Referanser</b>		<b>31</b>

# 1 Innledning

På oppdrag fra LO har SØA analysert hvordan virksomheter driver med kompetanseutvikling i praksis, og hvorvidt det er behov for mer kompetanseutvikling i utvalgte deler av arbeidslivet. Bakgrunnen for prosjektet er at arbeidsmarkedet blir mer og mer kunnskapsintensivt, at det stilles høyere krav til formell utdanning i flere yrker og at den teknologiske utviklingen bidrar til en endring i oppgaver for arbeidstakere. Det er derfor grunn til å tro at kompetanseutvikling vil bli enda viktigere framover.

## 1.1 Kompetanseutvikling er viktig for samfunnet, virksomheter og individer

---

Kompetanseutvikling er viktig i et samfunnsperspektiv; både for virksomheters utvikling og arbeidstakers muligheter på arbeidsmarkedet. For samfunnet påvirker kompetanseutviklingen i arbeidslivet også inntektsfordelingen, samfunnets samlede omstillingsevne og hvor velfungerende arbeidslivet er.

For virksomheter i privat sektor handler kompetanseutvikling om å opprettholde eller styrke virksomhetenes konkurransekraft. I lys av systemet for lønnsdannelse som vi har i Norge, er virksomheter avhengig av en arbeidskraft som er produktiv og kompetent for å opprettholde konkurransekraften i internasjonal sammenheng. I offentlig sektor handler det om å opprettholde eller videreutvikle kvalitet i tjenestene.

På virksomhetsnivå vil kompetanseutvikling kunne skje enten ved å utvikle de ansatte, eller ved å ansatte nye. På virksomhetsnivå er det barrierer knyttet til at personer som gjennomgår kompetansehevingstiltak midlertidig ikke kan bidra i produksjonen av varer eller tjenester, med mindre kompetansehevingen foregår på fritiden. I tillegg kan det koste penger å la ansatte gå på kurs eller ta utdanning.

Kompetanseutvikling er viktig også for arbeidstakerne selv. Kompetanse står helt sentralt for å få

innpass i arbeidslivet. I tillegg er utvikling av kompetansen viktig for videre arbeids- og inntektsmuligheter i kraft av at samfunnet er i kontinuerlig endring. For mange arbeidstakere er kompetanseutvikling nødvendig for å ikke bli hengende etter, og som konsekvens erstattet av andre og dermed skjøvet ut av arbeidslivet igjen.

Kompetanseutvikling er også viktig for personlig utvikling, mestringsevne og trivsel på arbeidsplassen. Glede ved å kunne løse nye og krevende oppgaver er en viktig motivasjon for vedvarende kompetanseutvikling. For arbeidstakere er imidlertid tid knyttet til kompetansehevingstiltak en barriere for kompetanseutvikling. Barrieren er størst dersom kompetansehevingen skjer på fritiden. Mange opplever også barrierer ved å skulle ta kompetansehevingstiltak i arbeidstiden, særlig hvis oppgavene hopper seg opp på jobb, som følge av fraværet.

Avhengig av hvordan kostnadene ved kompetansehevingstiltakene fordeles mellom virksomhet og ansatte, kan dette også være en barriere.

Videre er manglende motivasjon en barriere hos mange arbeidstakere. Dette gjelder særlig for personer som har lite eller ingen utdanning fra før, da det kan kreve en type innsats personen ikke er kjent med.

De siste hundre årenes økonomiske utvikling, både i Norge og verden ellers, må forklares med faktorer som frambringer ny kunnskap og innovasjoner. Det er like fullt usikkert om det investeres nok i kompetanseutvikling, og problemstillingen blir mer sentral ettersom vi beveger oss i en tid der vi skal omstille oss til et grønnere næringsliv.

## 1.2 Problemstilling og definisjoner

---

I lys av at det både finnes faktorer som hemmer og fremmer kompetanseutvikling, drøfter vi i denne rapporten følgende spørsmål:



1. I hvilken grad er kompetanseutviklingen som foregår i arbeidslivet samfunnsøkonomisk optimal?
2. I hvilken grad og på hvilken måte foregår kompetanseutvikling i arbeidslivet i dag, særlig i næringer med lav formell utdanning?
3. I hvilken grad oppstår det barrierer som forhindrer kompetanseutvikling?

Som det framgår av ovenstående, har vi et samfunnsøkonomisk utgangspunkt for analysen. Prosjektet ble senere noe utvidet til å også inkludere de særegne mekanismene i det norske arbeidslivet, når det kommer til kompetanseutvikling. Mer spesifikt rollen avtaleverket i det regulerte arbeidslivet har. Vi kommenterer også hvorvidt det er forskjeller mellom private og offentlige virksomheter.

Vi legger til grunn samme definisjon av kompetanse som Kompetansebehovsutvalget. Kompetanse er et samlebegrep for kunnskap, forståelse, ferdigheter, egenskaper, holdninger og verdier (NOU 2019: 2). Kompetanse er med andre ord noe mer enn utdanning, selv om utdanning ofte i forskning benyttes som en indikator på kompetanse.

I rapporten skiller vi mellom ulike typer opplæring, i tråd med definisjoner i økonomisk teori. Opplæring som kun kan anvendes innad i virksomhetene betegnes som *spesifikk* i *humankapitalteorien*, i motsetning til *generell* opplæring som omfatter kompetanse som kan benyttes overalt i arbeidslivet.<sup>1</sup>

Personer som trer inn i arbeidslivet, har ulik grad av utdanning og kompetanse. Noen har kun grunnutdanning, andre har fag- og yrkesopplæring på videregående eller høyere nivå, og andre igjen har høyere utdanning fra universitet eller høyskole. Kompetansen kan tilegnes og utvikles på mange ulike må-

<sup>1</sup> Teorien ble formulert av Becker (1962), og beskriver sammenhengen mellom investering i kompetanseutvikling og utfall på arbeidsmarkedet. Han benytter skillet mellom spesifikk og generell opplæring.

ter og på ulike arenaer i samfunnet. Formell opplæring benevner kompetanseutvikling som skjer gjennom det formelle utdanningssystemet (videreutdanning). I tillegg kommer ikke-formell opplæring gjennom blant annet kurs, seminarer og konferanser (etterutdanning). Ofte vil imidlertid ikke-organisert erfaringsbasert læring som skjer gjennom daglig arbeid, være den viktigste kilde til læring. Dette omtales som uformell læring.

### 1.3 Metode

---

Rapporten er basert på kvalitativ metode, med dokumentstudier og intervjuer med aktører i privat og offentlig sektor.

Intervjuer i privat næringsliv er i utgangspunktet håndplukket basert på forventninger om lavt omfang av EVU i virksomhetens næring, ref. kapittel 2.4.2. I offentlig sektor ble respondenter identifisert gjennom nettverk.

Intervjuene har vært semi-strukturelle og foregått på teams eller telefon. Semi-strukturelle intervjuer har en forhåndsdefinert intervjuguide, men med muligheter for å avvike og utforske problemstillinger som oppstår underveis.

### 1.4 Leserveiledning

---

Kapittel 2 gjennomgår det samfunnsøkonomiske teorigrunnlaget som ligger til grunn for hypotesen om at det investeres for lite i kompetanseutvikling. Kapitlet inneholder også noe empiri som peker på hvor i arbeidslivet det trolig er relativt lite kompetanseutvikling.

Kapittel 3 gjennomgår ser nærmere på avtaleverket og i hvilken grad det ivaretar kompetanseutvikling som en viktig problemstilling.

Kapittel 4 presenterer kjennetegn ved virksomhetene som vi har intervjuet, herunder årsaker og strategier for investeringer i kompetanseutvikling.

Kapittel 5 presenterer ulike barrierer som reduserer insentivene til å investere både for arbeidstakere og virksomheter.

Rapporten inneholder ikke et oppsummerings- og konklusjonskapittel, men et utfyllende sammendrag i starten av rapporten.

## 2 Samfunnet kan ha behov for mer kompetanseutvikling enn arbeidsmarkedet selv iverksetter

I dette kapitlet presenterer vi hva økonomisk teori sier kan være årsak til at virksomheter og personer investerer mindre i egen kompetanse enn samfunnet har behov for.

### 2.1 Personer og virksomheter har egeninteresse av å investere i kompetanse

Myndighetene i de fleste industrialiserte land har aktivt oppmuntret personer og virksomheter til å investere i kompetanse, delvis som følge av den observerte sammenhengen mellom økonomisk vekst og humankapital (OECD, 2020). I Norge utgjør kostnader til utdanning i overkant av 10 prosent av det offentlige utgifter (SSB, 2021).

OECD har analysert sammenhenger mellom fullført utdanningsnivå og indikatorer knyttet til deltakelse i arbeidslivet, lønnsnivå og sosiale forhold, som utsatthet for mobbing og politisk innflytelse i flere land (OECD, 2020). Analysene viser at det er en positiv sammenheng mellom økende fullført utdanningsnivå og nevnte indikatorer. Indikatorene viser hvordan utdanning og kompetanseutvikling har betydning for hvordan personer klarer seg i arbeidslivet, men også for den generelle livskvaliteten. En tolkning av OECDs analyser er at kompetanseutvikling gir både høyere inntekter og gevinster som ikke kan verdsettes i penger.

Crook mfl. (2011) finner i en metastudie at mengden humankapital i en virksomhet har stor betydning for virksomhetens produksjon og fortjeneste. Humankapital bidrar til å øke virksomhetens produktivitet. Særlig stor er virkningen av spesifikk humankapital, dvs. kompetanse som er avgjørende for å løse de enkelte virksomhets arbeidsoppgaver. Analysen konkluderer derfor med at ledere bør investere i aktiviteter som øker og beholder humankapitalen i virksomheten.

Kompetanseutvikling gir også positive effekter i et samfunnsperspektiv. Lochner (2010) peker på at økning i utdanning blant annet har vist seg å redusere kriminalitet og forbedre helse.

Funnene over viser at det er grunn til å vente at investeringer i kompetanse gir gevinster både for den enkelte person og virksomhet.

Hvor mange og hvor mye bevisste investeringer i kompetanseutvikling som virksomheter og personer foretar avhenger imidlertid ikke bare av potensielle gevinster, men også av hvilke kostnader aktørene står overfor. Også her kan det skilles mellom kostnader som kan måles i kroner (monetære kostnader) og som ikke uten videre kan det (ikke-monetære kostnader).

I Norge er det formelle utdanningstilbudet i hovedsak offentlig finansiert. De direkte kostnadene forbundet med å få tilgang til formell utdanning er dermed begrenset. For ikke-formelle opplæringstilbud, som private kurs og konferanser, kan imidlertid prisen for deltakelse være høy. I den grad kompetanseutvikling kan skje digitalt begrenses likevel kostnadene, herunder for reise- og overnatting.

SØA (2018b) fant at den indirekte prisen, alternativkostnaden av tiden brukt til kompetanseutvikling, er den største barrieren for deltakelse i kompetanseutvikling. Fra virksomhetens perspektiv er alternativkostnaden knyttet til at den ansatte ikke får bidratt i produksjonen i tiden som er avsatt til kompetanseutvikling. Dersom kompetanseutvikling skjer ubetalt, vil alternativkostnaden til personen som deltar være den tapte lønnen for tilsvarende antall timer. Hvis deltakelsen skjer på fritiden, må personen gi avkall på den verdien som alternativ bruk av fritiden representerer.

På et personlig plan er det også andre, ikke-monetære, kostnader forbundet med læring og kompe-

tanseutvikling. Å tilegne seg ny kunnskap og utvikle nye ferdigheter krever konsentrert innsats. Størrelsen på disse kostnadene avhenger av både medfødte og tidligere opparbeidede evner til å lære nye ting. Disse kostnadene kan få særlig stor betydning dersom investeringer i kompetanse skal skje parallelt med annen tidsbruk, for eksempel arbeid eller familie. Slik innsats og alternativ bruk av en begrenset mengde tid er en personlig kostnad.

Personer som har kompetanse som ikke etterspørres i arbeidsmarkedet kan få store utfordringer. Dette gjelder typisk personer som støtes ut av arbeidsmarkedet, for eksempel som følge av mangel på etterspurt kompetanse. I forbindelse med nedleggelse av en virksomhet kan også enkelte arbeidstakere oppleve å ikke komme over i en annen jobb. Konsekvensen kan være at personer som kunne bidratt i arbeidslivet havner i ulike trygdetilstander (Nordberg & Røed, 2002).

Basert på kunnskap og vurderinger knyttet til forholdet mellom nytte og kostnader, tar både personer selv eller arbeidsgivere initiativ til investeringer i kompetanse (Lauer, 2006). Både monetære og ikke-monetære virkninger er med i slike vurderinger. Det betyr for eksempel at personer kan prioritere utdanninger der faglig interesse veier opp for eventuelle inntektstap. Årsaken er at personer ønsker å maksimere *velferd*, ikke kun inntekt. Samme resonnerement kan gjøres for samfunnet som helhet ved at det er summen av befolkningens velferd som er samfunnets velferd.

## 2.2 Likevel er det udekkede kompetansebehov i arbeidslivet

---

Som følge av at både befolkningen selv og arbeidsgivere har insentiver til å investere i kompetanse, kan det argumenteres for at et velfungerende arbeidsmarked gir en likevekt der samfunnets kompetanse

behov er dekket. Flere undersøkelser kartlegger jevnlig om dette er tilfelle.

I NHOs Kompetansebarometer for 2020 melder om lag seks av ti medlemsvirksomheter at de i noen eller stor grad har udekket kompetansebehov (Rørstad, Børing, & Solberg, 2021). Andelen har vært relativt stabil i alle årene undersøkelsen har vært gjennomført. Kompetanse innen håndverksfag og ingeniør- og tekniske fag er de to mest etterspurte ifølge undersøkelsen.

NAV's Bedriftsundersøkelse for 2022 anslår at norske virksomheter til sammen mangler 70 000 personer (NAV, 2022). Anslaget er basert på virksomhetenes rapporterte rekrutteringsutfordringer av personer med relevant kompetanse og utdanningsbakgrunn. Den anslåtte mangelen er størst innen helse og omsorg og bygg og anlegg.

KS arbeidslivsmonitor følger kommunal sektor særskilt. Arbeidslivsmonitoren for 2021 viser at kommunene særlig strever med å få tak i sykepleiere, leger og psykologer (KS, 2021), mens fylkeskommunen strever særlig med å få tak i tannleger, IKT-utdannede og jurister. Bemanningsutfordringene som NAV's bedriftsundersøkelse og KS arbeidslivsmonitor peker på, har vært vedvarende over tid.

Som pekt på innledningsvis arter de udekkede kompetansebehovene i arbeidslivet seg på ulike måter. På én side er det behov for å ansette nye personer med relevant kompetanse. Noen ganger er det en nødvendighet, fordi det er ikke mulig, på en enkel måte å oppgradere ansatte til den kompetansen som trengs. Noen yrker eller oppgaver krever helt spesifikk formell kompetanse. Sykepleier og lege er eksempler på dette.

I andre sammenhenger kan det være hensiktsmessig at personer som allerede er ansatt, oppdaterer og videreutvikler sin kompetanse, for eksempel i for-

bindelse med implementering og av ny teknologi. I NHOs Kompetansebarometer er det den foretrukne måten å dekke behovet på å heve kompetansen til dagens ansatte.

Det er imidlertid viktig å være klar over at oppgitt mangel på arbeidskraft fra virksomhetene ikke uten videre er et samfunnsproblem. Når det er lav arbeidsledighet, kan vanskeligheter med å få tak i arbeidskraft helt generelt rapporteres som udekket kompetansebehov. Sett fra samfunnets side vil mangel på arbeidskraft også gi virksomhetene insentiver til å investere mer i lærlinger og egne ansatte, samt inkludere mer sårbare arbeidstakergrupper. I så fall vil mangel på arbeidskraft i seg selv bidra til vekst i virksomheter som har gode systemer for å oppgradere egne sysselsatte, mens virksomheter med dårligere systemer må innskrenke. Det er like fullt flere årsaker til at det oppstår mangel på kompetanse som arbeidslivet ikke løser av seg selv.

Når virksomheter melder om vedvarende udekket kompetansebehov, kan årsakene altså være flere:

- Utdanningssystemet produserer ikke nok uteksaminerte med den kompetansen som arbeidslivet etterspør. Det er rett og slett ikke nok ingeniører eller sykepleiere.
- Det er for lite mobilitet av arbeidskraft med relevant kompetanse fra virksomheter med lav avkastning av arbeid til virksomhet med høyere avkastning, både nasjonalt og internasjonalt.
- Virksomhetene investerer ikke nok i kompetanseutvikling for egne ansatte, for eksempel fordi kostnadene oppleves som større enn gevinstene.
- Arbeidstakere oppdaterer ikke egen kompetanse ofte nok, enten det er fordi det ikke er tilrettelagt nok for kompetansehevingstiltak på arbeidsplassen eller fordi arbeidstakerne ikke ønsker å gjennomføre kompetanseutviklingstiltak

Når virksomheter ikke får dekket sine kompetansebehov, er det uansett grunn til å stille spørsmål ved om det er tilstrekkelig kompetanseutvikling i arbeidslivet.

### 2.3 Årsaker til at kompetanseutfordringene ikke løses automatisk

---

Dersom vi ser på kompetanseutvikling som et resultat av tilbud av og etterspørsel etter kompetanse, kan lavere omfang av kompetanseutvikling i forhold til arbeidsmarkeds behov beskrives som en markedssvikt. I økonomisk litteratur trekkes det ofte fram følgende former for markedssvikt i markedet for kompetanseutvikling.

Kompetanseutvikling gir gevinster for andre enn de som investerer, det vil si at det er *positive eksterne virkninger* av kompetanseutvikling. Den som investerer i kompetanseutvikling, vil normalt ikke ta hensyn til gevinster som andre aktører høster.

Positive eksternaliteter oppstår når økning i én persons kompetanse påvirker en tredjepart positivt. Et klassisk eksempel er når en virksomhet bidrar til kompetanseutvikling av egne ansatte, som en annen virksomhet nyter godt av hvis den ansatte begynner i der. På grunn av disse positive eksterne effektene, vil en arbeidsgiver isolert sett få reduserte insentiver til å investere i de ansattes kompetanse. Men samtidig vil arbeidstakerens egen kompetanseutvikling komme andre til gode når personen samhandler med kollegaer, noe som isolert sett styrker insentiver for arbeidsgiver til å investere i kompetanseutvikling.

En annen mulig markedssvikt er tilfeller der aktørene *ikke har tilgang til full informasjon* om behov og gevinster av kompetanseutvikling. Dette er trolig en av de største barrierene knyttet til kompetanseutvikling. Kostnader til kompetanseutvikling påløper ved investeringen. Gevinsten, for eksempel i form av økt

inntekt eller økt produktivitet, hentes imidlertid først over tid. Aktører som investerer i kompetanse kan mangle informasjon om gevinstene, og dermed blir ikke lønnsom kompetanseutvikling gjennomført.

At aktører ikke har full informasjon, kan påvirke markedet for kompetanseutvikling på flere måter. For eksempel kan arbeidsgivere med ønske om og kapasitet til å gjennomføre kompetanseutvikling mangle informasjon om relevante kompetansetilbud, og dermed blir kompetanseutvikling ikke gjennomført. Det kan også være at tilbydere av kompetanseutviklingstiltak ikke har tilstrekkelig informasjon om behovene i arbeidslivet, og derfor ikke har utviklet relevante opplæringstilbud.

En annen utfordring kan være at arbeidsgiver ikke evner å observere ansattes faktiske kompetansenivå, og at det derfor er forskjell mellom opplevd og reelt behov. Manglende informasjon om framtidige gevinster, for eksempel i forbindelse med omstilling til nye oppgaver, kan også føre til at arbeidstakere ikke ønsker å delta i tilstrekkelig grad.

Videre kan tregheter i lønnsfastsettelse også gjøre det vanskeligere for arbeidstakere å få kompensert investeringen fullt ut.

Fra arbeidsgiverens perspektiv kan det også være vanskelig å observere, identifisere og vurdere alle gevinster av kompetanseutvikling, for eksempel kan det være sterkere enn forventet samvariasjon mellom kompetanseutvikling, innovasjon og implementering av ny teknologi.

## 2.4 Kompetanseutvikling varierer mellom ulike næringer og yrker

---

Felles for markedssviktene beskrevet i kapittel 2.3, er at disse trekker i retning av at investeringer i kompetanse blir lavere enn hva som er samfunnsøkonomisk optimalt. Det er imidlertid grunn til å tro at markedssviktene påvirker ulike næringer eller grup-

per av arbeidstakere på ulike måter. Deltakelse i etter- og videreutdanning (EVU) og lønnsomhet er trolig to forhold som påvirker omfanget av kompetanseutvikling. Et tredje forhold kan være type virksomhet.

### 2.4.1 Deltakelse i etter- og videreutdanning

Tidligere forskning har vist at det er et samspill mellom formelt utdanningsnivå og erfaringsbasert kompetanseutvikling, ved at personer med lengre formell utdanningsbakgrunn generelt lærer mer på arbeidsplassen (Dustman & Meghir, 2005; Hægeland, 2001; Næss, Støren, & Kaloudis, 2009).

Deltakelse i (formell) videreutdanning og ikke-formell opplæring, såkalt EVU er derfor en relevant indikator for faktisk omfang av kompetanseutvikling i næringslivet.

Hvilket omfang på investeringer i kompetanseutvikling ansatte og arbeidsgivere opplever som ønskelig, vil variere med arbeidsoppgavene. Det er følgende krevende å fastslå hvor mye de faktiske kompetanseinvesteringene avviker fra hva vi kan kalle et optimalt nivå.

Likevel kan næringer med lav deltakelse blant de sysselsatte indikere at disse næringene har høyere sannsynlighet for underinvesteringer i kompetanseutvikling.

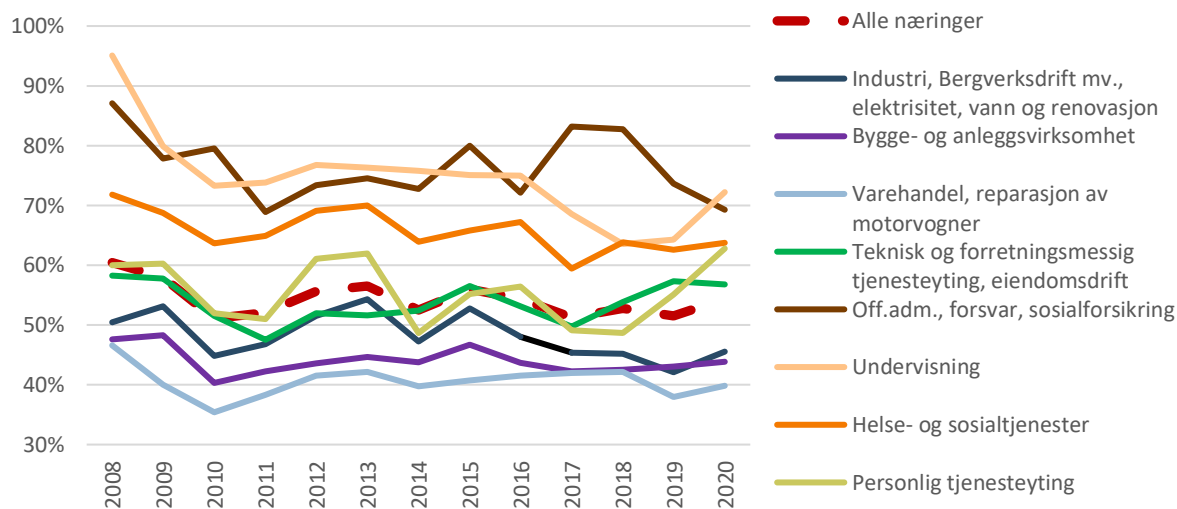
Antakelsen styrkes av at flere av næringene lav deltakelse i EVU også har et høyt innslag lavutdannede, lav organisasjonsgrad og høyere innslag av deltidsarbeid og løsere tilknytning til virksomheten. Flere virksomheter i slike næringer kan mangle til-litsvalgte som kan benytte partssamarbeid som virkemiddel i kompetansearbeidet.

Figur 2.1 viser deltakelse i EVU fra personer innen forskjellige næringer som andeler av næringenes sysselsetting. Næringene Undervisning, offentlig administrasjon, forsvar og sosialforsikring og helse- og sosialtjenester har en stor andel deltakere innen EVU relativt til andelen deltakere for alle næringer. Industri og bergverksdrift mv., bygg- og anleggsvirksomhet samt varehandel og reparasjon av motorvogn er blant næringene med lav andel syssel-

satte som deltar i EVU i forhold til andelen for alle næringer.

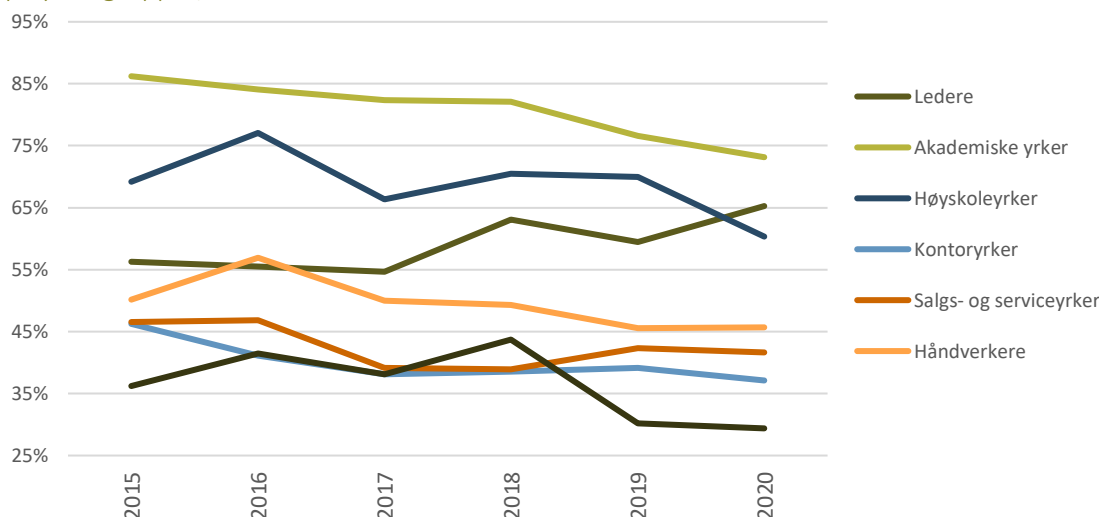
Det utføres mange forskjellige typer arbeidsoppgaver innad i næringsgruppene. Følgelig er det en rekke yrker innenfor hver næringsgruppe. **Feil! Fant ikke referanseilden.** viser utviklingen i andelen lønnstakere som deltar i formell videreutdanning og ikke-formell opplæring fordelt på yrkesgrupper. Andelen lønnstakere som deltar i EVU for ledere og

Figur 2.1 Deltakelse i formell videreutdanning og ikke-formell opplæring som andel av sysselsetting fordelt på næringer, 2008-2020



Kilde: SSB-tabell 12865 og 07984

Figur 2.2 Andelen lønnstakere som deltar i formell videreutdanning og ikke-formell opplæring fordelt på yrkesgrupper, 2015-2020



Kilde: SSB-tabell 12867 og 11619

innen akademiske yrker og høyskoleyrker er på et høyt nivå sammenlignet med andre yrkesgrupper, om enn med en fallende trend. Den lavere deltakelsen i EVU blant høyt utdannede kan skyldes at kurs og opplæring blir gradvis mer integrert i arbeidet, som igjen kan være positivt for både virksomheter og ansatte.

Lønnstakere som er kategorisert innen kontoryrker, salgs- og serviceyrker, håndverkere og prosessmaskinoperatører, transportmedarbeidere mv. deltar i mindre grad i EVU, og andelen som deltar har falt i perioden fra 2015 til 2020.

Skiller vi mellom videreutdanning og ikke-formell opplæring er fordelingen av deltakelse i formell videreutdanning på tvers av utdanningsnivå og yrkesgrupper blitt jevnere de siste årene, mens for ikke-formell utdanning er forskjellene større. I akademiske yrker og lederyrker deltar mer enn 55 prosent av de sysselsatte. For kontoryrker, salg og service, håndverkere, renholdere hjelpearbeidere mv. er andelen rundt 30 prosent.

#### 2.4.2 Variasjon i lønnsomhet som årsak og symptom på lav kompetanseutvikling

Stor variasjon i lønnsomhet innad i næringer kan delvis forklares av forskjeller i arbeidsstyrkens kompetanse på tvers av virksomheter. Når virksomheter i samme næring og samme region har svært ulik lønnsomhet, må det være andre egenskaper enn for eksempel lokasjon og tilgang på råvarer som forklarer forskjellene. En av disse forklaringene kan være kompetanse.

Når det først er forskjeller i lønnsomhet, kan det også få betydning for muligheten til å delta i kompetanseutvikling. SØA (2018b) fant at det i petroleumssektoren var mye mer restriktivt med tanke på generell kompetanseutvikling når oljeprisen falt og marginene ble mer presset. Denne «nivåeffekten»

kan gjøre seg gjeldende i næringer der driftsmarginene i utgangspunktet er lavere.

Direkte, og indirekte kostnader i form av tidsbruk, ved deltakelse i EVU er blant de mest sentrale barrierene for virksomhetenes og de ansattes insentiver til å investere i EVU. For virksomhetene arter dette seg som tap ved at de ansatte må tas ut av produksjon for å investere i egen kompetanse. Denne formen for barriere kan tenkes at er størst for virksomheter i næringer med lav driftsmargin, og der variasjonen i lønnsomhet er størst.

Tabell 2.1 viser en oversikt over utvalgte næringer som både har relativt lav driftsmargin og høyt standardavvik for driftsmargin. Standardavviket blir brukt som et mål på variasjon i lønnsomhet blant virksomhetene i næringene. Dermed betyr det at variasjonen i lønnsomheten mellom virksomhetene i næringsgruppene er høy i forhold til andre næringer.

Tabell 2.1 Driftsmargin og standardavvik for driftsmargin, for utvalgte næringer

NACE-kode	Næring	Driftsmargin	Std. avvik
47	Detaljhandel, unntatt med motorvogner	2 %	3,61
62	IT-tjenester	5 %	2,52
71	Arkitekter og tekniske konsulenter	3 %	1,37
56	Serveringsvirksomhet	4 %	0,74
52	Transporttjenester og lagring	4 %	0,37
9	Tjenester til bergverk og utvinning	1 %	0,31
20	Kjemisk industri	7 %	0,21
25	Metallvareindustri	4 %	0,18
41	Oppføring av bygninger	4 %	0,12
42	Anleggsvirksomhet	4 %	0,08



43	Spesialisert bygge- og anleggsvirksomhet	5 %	0,06
----	--	-----	------

Note: Tabellen er sortert fra høyt til lavt standardavvik  
Kilde: Regnskapsdatabasen SAFE

### 2.4.3 Forskjellige virksomhetstyper og markedssituasjoner

Type virksomhet, og markedssituasjon vil trolig påvirke kompetanseutviklingsstrategier.

Overordnet kan det tenkes at det er et skille mellom offentlig og privat virksomhet når det kommer til kompetanseutvikling. Der privat virksomhet har en bunnløst og et krav om lønnsomhet, vektlegger offentlig sektor mer kvalitet i tjenester.

Private virksomheter kan videre deles inn ut fra om de er problemløsende, vareproduserende eller tjenesteytende virksomheter.

*Problemløsende* virksomheter kjennetegnes ved at de ofte jobber prosjektbasert, der sluttproduktet eller tjenesten varierer ut fra kundenes behov. Vi finner mange typisk problemløsende virksomheter innen faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting. Vår hypotese er at siden problemløserne kontinuerlig arbeider med å lage tilpassede og ikke-standardiserte produkter er arbeidet i seg selv læringsintensivt. En stor del av nyervervet kompetanse skjer gjennom selve arbeidet.

*Prosessindustriell vareproduserende* virksomheter inkluderer en stor del av industrien. Disse virksomhetene har en mer strømlinjeformet produksjon. Virksomhetene benytter innsatsfaktorene arbeidskraft, fysisk kapital (ulike typer maskiner oa.), samt eventuelt naturressurser, typisk i en fast produksjonsprosess. Produksjonsprosessen kan imidlertid endres som følge av at ny teknologi tas i bruk. Siden arbeidet ofte er rutinebasert, har vi en hypotese om at det er mindre kontinuerlig læring i hverdagen i denne typen virksomhet. Det er samtidig svært vik-

tig at arbeidstakerne vet hva de skal gjøre og tilpasser seg produksjonsprosessen raskt. Her kan det være behov for målrettede kompetansehevede tiltak.

De *husholdningsrettede tjenesteytende* virksomhetene, som eksempelvis servering og varehandel, har typisk få krav til formell utdanningsbakgrunn hos ansatte, men stiller store krav til medmenneskelige egenskaper. I denne type virksomhet er det trolig også lite innslag av kontinuerlig læring i hverdagen, men mer kompetansepåfyll gjennom kursing.

Virksomheter i stabile markeder trenger investeringer for å oppfylle markedskrav. Disse markedskravene kan endres for eksempel i takt med den teknologiske utviklingen. Ved fravær av tilstrekkelige kompetanseinvesteringer kan virksomhetene med andre ord tape markedsandeler.

Virksomheter i voksende markeder trenger trolig både rekruttering og kompetanseutvikling av eksisterende ansatte for å realisere vekstmuligheter. Arbeidsplassene innen disse virksomhetene er sannsynligvis sett på som attraktive, samtidig som etterspørselen og dermed også konkurransen etter denne arbeidskraften med kompetanse som verdsettes i disse voksende markedene også er relativt høy.

For virksomheter i usikre eller fallende markeder kan insentivene i kompetanseutvikling derimot være avgjørende for overlevelse. Kompetanseinvesteringene vil i denne sammenheng være et viktig redskap for å muliggjøre omstilling for både virksomhetene og deres ansatte. Virksomheten er bedre rustet til å ta markedsandeler eller gå inn i nye markeder, mens deres ansatte erverver kompetanse som brukes for omstilling i eller utenfor virksomheten.

## 2.5 Store endringer i arbeidslivet kan skape behov for kompetanseinvesteringer

---

Teknologiske endringer har muliggjort en mer effektiv produksjon av varer og tjenester og bidratt til økonomisk vekst. En forutsetning for at denne utviklingen skal vedvare i framtiden er at arbeidsmarkedet fortsatt evner å tilpasse seg endringene ved å beherske den nye teknologien og utføre arbeidsoppgaver på nye måter.

Teknologiske endringer (som digitalisering og automatisering) kan påvirke næringer og yrkesgrupper på forskjellig måte. Det eksisterer en rekke studier som undersøker hvor utsatte ulike yrkesgrupper er til ny teknologi, se eksempelvis litteraturgjennomgang til EVU-utvalget (EVU-utvalget, 2018).

Automatisering rammer særlig de som har rutinepregede oppgaver med definerte regler og rammer for arbeidet. Slike oppgaver vil typisk utføres av arbeidstakere med kort og allmennfaglig formell utdanning. Store yrkesgrupper, som butikkmedarbeidere, sekretærer, bankfunksjonærer og kontoransatte har ifølge Pajarinen mfl. (2015) stor sannsynlighet for å ha arbeidsoppgaver som blir automatisert. Sykepleiere, ansatte i barne- og omsorgssektoren, sosialarbeidere og profesjoner innenfor rådgivning ser i liten grad ut til å påvirkes. (Pajarinen, Rouvinen, & Ekeland, 2015; Nedelkoska & Quintini, 2018).

Oppsummert har de teknologiske endringene først og fremst truffet personer med kortere formell utdanning. Samtidig viser statistikk om deltakelse i EVU at det i denne gruppen er relativt få som deltar i formell kompetanseutvikling, ref. kap. 2.4.

### 3 Avtaleverket understreker viktigheten av kompetanseheving i arbeidslivet

Det finnes et stort omfang av virkemidler eller tiltak som har til hensikt å stimulere til kompetanseutvikling i arbeidslivet. SØA har gjennomført flere analyser som berører denne tematikken.<sup>2</sup>

Samarbeidet om kompetanseutvikling som foregår på den enkelte arbeidsplass, og som blant annet er regulert gjennom bestemmelser i arbeidsmiljøloven og gjennom oppfølging av tariff- og hovedavtaler – «avtaleverket», er en type insentiv som i mindre grad er belyst gjennom annet arbeid.

Reguleringene i den organiserte delen av arbeidsmarkedet kan tenkes på som en trakt. Helt øverst finner vi arbeidsmiljøloven, som gjelder for de fleste arbeidsforhold i private og offentlige virksomheter. Deretter er arbeidsmarkedet organisert i ulike forhandlingsområder, og innad i disse finnes det gjerne hovedavtaler som regulerer noen forhold mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, og en eller flere tariffavtaler som regulerer andre forhold. Deretter kan det finnes virksomhetsspesifikke forhold som reguleres i egne avtaler. Merk at det også er en stor del av arbeidsmarkedet som ikke er organisert.

Overordnet oppfatter vi at arbeidsmiljøloven og avtaleverket trolig bidrar til å styrke insentiver til kompetanseutvikling i arbeidslivet, fordi avtalene gir relativt tydelige signaler om viktigheten av kompetanseutvikling, både for arbeidsgiver og den enkelte. Videre fremkommer det at begge parter er ansvarlige for å få det til å skje. Det er imidlertid ikke helt enkelt å identifisere konkrete *tiltak* i avtaleverket, som vi kommer tilbake til under.

#### 3.1 Arbeidsmiljøloven

Arbeidsmiljøloven gjelder for de fleste arbeidsforhold i private og offentlige virksomheter. Formålet

med loven er å sikre trygge ansettelsesforhold og likebehandling i loven, og å sikre et arbeidsmiljø som blant annet gir en meningsfylt arbeidssituasjon. Loven inneholder enkelte bestemmelser knyttet til opplæring og utdanning, men det er relativt begrenset.

Den mest sentrale bestemmelsen, knyttet til vår problemstilling, er trolig at arbeidsgiver plikter å gi opplæring i systemer virksomheten benytter (det vi i denne rapporten omtaler som virksomhetsspesifikk kompetanse).

Videre sier loven at i omstillingsprosesser er arbeidsgiver ansvarlig for å sørge for kompetanseutvikling som «er nødvendig for å ivareta lovens krav til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø». Loven har også noen bestemmelser knyttet til permisjonsrettigheter ved etter- og videreutdanning.

Store deler av norsk arbeidsliv har, som nevnt, også andre avtaler som regulerer en rekke forhold mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.

#### 3.2 Sentrale avtaler i stat

Hovedavtalen i staten omfatter alle hovedsammenlutningene på arbeidstakersiden og Kommunal- og moderniseringsdepartementet, som arbeidsgiver, på den andre siden.

I hovedavtalen framgår det blant annet at personalpolitikken i staten skal ha som formål å utvikle medarbeidernes kompetanse på en slik måte at de settes i stand til å utføre virksomhetens prioriterte oppgaver på en god måte. Videre framgår det at de ansatte må sikres muligheter til utvikling gjennom kompetansegivende arbeidsoppgaver, men at hver

<sup>2</sup> Se eksempelvis SØA (2018), *Investeringer i humankapital*. SØA gjennomfører også nå et prosjekt for KS som ser nærmere på omfanget av virkemidler som påvirker den regionale kompetansepolitikken.

enkelt ansatt også har ansvar for egen kompetanseutvikling.

For å sikre effektiv oppgaveløsning kan et virkemiddel være å tilby individuell kompetanseutvikling og karriereplanlegging, og oppfølging av de ansatte gjennom utviklingssamtaler. Dette kan tolkes som at kompetanseutvikling for at de ansatte skal utøve oppgavene sine på en god måte vurderes som viktig, men også for at den enkelte skal utvikle kompetanse for egen framtidens skyld.

Disse formuleringene, som berører kompetanseutvikling i hovedavtalen, må sies å være relativt overordnede. Fafo har i en analyse studert hvorvidt hovedavtalen er et godt virkemiddel for samarbeid, medbestemmelse og utvikling (Fafo, 2020). Merk at rapporten ikke har sett særskilt på betydningen hovedavtalen har for kompetanseutvikling, men temaet berøres indirekte gjennom å undersøke ansattes muligheter for involvering i ulike typer saker, dvs. hvordan medbestemmelsen praktiseres. Av rapporten framgår det at mellom 36 og 40 prosent av tillitsvalgte mener at kompetanseutvikling er et tema som ikke diskuteres mellom arbeidsgiver og tillitsvalgte, men burde være det. Det er også det temaet som flest spurte mener i større grad bør være en del av dialogen på arbeidsplassen.

I staten finnes det ulike tariffavtaler avhengig av tariffområde, men avtalene har også mange like formuleringer. En sak som er verdt å merke seg er bestemmelsen i gjeldende tariffavtaler som sier at de sentrale partene vil stimulere til kompetanseutvikling gjennom å sette av 25 mill. kroner, som blant annet vil inngå i en søknadsbasert ordning der statlige virksomheter kan søke om kompetansmidler.<sup>3</sup>

Det er en viss bredde i type kompetansetiltak det kan søkes om støtte til, men det er like fullt avgren-

set i den forstand at det er type kompetansetiltak som er relevant uavhengig av virksomhet. Det er med andre ord ikke fagspesifikke tiltak, men tiltak som går på alternative arbeidsformer, digitalisering og bærekraft.

### 3.3 Hovedtariffavtalen i kommunal sektor

I hovedtariffavtalen mellom KS og arbeidstakerorganisasjonene (LO kommune, YS kommune, Unio og Akademikerne kommune) er det et eget kapittel om kompetanseutvikling. Avtalen peker på at kompetanseutvikling er viktig for den ansatte, så vel som kommunen/fylkeskommunen og samfunnet. Avtalen indikerer videre at det er mange ulike former for kompetanseutvikling som er viktig. I tillegg til utdanning gjennom det formelle utdanningssystemet, pekes det på viktigheten av kompetansegivende oppgaver og realkompetanse.

Sammenliknet med hovedavtalen i stat oppfatter vi hovedtariffavtalen i kommunal sektor til å være noe mer konkret. Det understrekes eksempelvis viktigheten av at fylkeskommune/kommune *motiverer* ansatte til å øke sine kunnskaper, og at fylkeskommune/kommune legger stor vekt på målrettet og planmessig opplæring og utvikling av sine arbeidstakere gjennom interne eller eksterne tilbud. Det framgår også at det må legges til rette for arbeidsplassbasert opplæring.

Også i KS-området pekes det på at både arbeidsgiver og arbeidstaker har ansvar, og at fylkeskommune/kommune skal kartlegge ansattes kompetanse og analysere kompetansebehov, og på bakgrunn av dette lage en plan for gjennomføring av kompetansehevede tiltak.

<sup>3</sup> <https://arbeidsgiver.dfo.no/strategisk-hr/strategisk-kompetanseutvikling/kompetansmidler-2022-2024>

### 3.4 Avtaler i privat sektor

Det finnes mange avtaler i privat sektor. En sentral avtale er hovedavtalen mellom LO og NHO, fordi den omfatter relativt mange arbeidstakere. I denne framhever partene betydningen av økt utdanning for den enkelte, bedriftene og samfunnet. Hovedavtalen viser til at det er bedriftenes ansvar, i samarbeid med de ansatte, å foreta kompetansekartlegging og initiere eventuelle tiltak. Partene viser også til at kostnadene til EVU i samsvar med bedriftenes behov er bedriftens ansvar. Videre har både bedriften og de ansatte ansvar for at et eventuelt kompetansegap blir dekket på en tilfredsstillende måte.

Bestemmelsene i hovedavtalene gjelder generelt. Tariffavtalene kan være mer spesifikke og i noen tilfeller gå lenger enn bestemmelsene i hovedavtalene.

Fafo har sett nærmere på tariffavtalene som virkemiddel i kompetansepolitikken (Fafo, 2017). Her gikk de igjennom de største tariffavtalene i privat sektor, i underkant av 30 overenskomster, som kan ha betydning for arbeidstakernes kompetanseutvikling. Det framgår av gjennomgangen at flere av tariffavtalene i stor grad henviser til hovedavtalen eller arbeidsmiljøloven når det gjelder kompetanseutvikling. Når det gjelder rett til utdanning og utdanningspermisjon, så er det i hovedsak arbeidsmiljølovens bestemmelser som gjelder. Det finnes imidlertid unntak, eksempelvis landsoverenskomsten for elektrofagene som sier at alle ansatte over en periode på to år skal få tilbud om EVU.

Når det gjelder dekning av kostnader til utdanning så er hovedregelen at bedriften dekker kostnader til opplæringstiltak som bedriften iverksetter, og dersom kompetansehevede tiltak foregår utenfor arbeidstiden dekkes også lønn. Det kan i tillegg avtales at arbeidsgiver dekker utgifter til annen relevant utdanning.

Noen tariffavtaler har bestemmelser om fondsordninger for å fremme EVU. LO-utdanningsforbund, Addisco, utdanningsfond og stipendordning i Handel og Kontor for å nevne noen.

Tariffavtalenes bestemmelser om kompetanseutvikling inneholder som regel ikke henvisninger til lønnstillegg eller lønnsinnplassering. Det betyr at det ikke er en selvfølge at den ansatte får gevinst, i form av økt lønn, etter gjennomført kompetansehevingstiltak.

Fafo har også sett nærmere på arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene sine holdninger til bruken av kompetansebestemmelser i tariffavtalene i privat sektor på sentralt nivå (FAFO, 2019). Fafo finner at når det gjelder bruken av kompetanseavtalene lokalt, så er det stor variasjon og dermed ikke lett å ha oversikt fra sentralt hold. Det er en oppfatning om at avtalens «ånd» respekteres, uten at til-litsvalgte eller ledelsen har finlest avtalene.

Fra sentralt hold er det videre en oppfatning om at det kan være krevende for bedriftene å beskrive sitt kompetansebehov, og det foretas ikke alltid systematiske kompetansekartlegginger av de ansatte. I det daglige beskrives manglende tid, samt få arbeidstakere på jobb, som en av hovedårsakene til at ikke flere ansatte får deltatt i EVU. Terskelen for å delta i EVU ser ut til å være høy dersom arbeidstakeren vurderer at det vil gå utover virksomhetens produksjon på kort sikt.

Flere av informantene til Fafo beskrev retten til kompetanseutvikling som et område som i framtiden kan være en kilde til flere konflikter enn i dag, særlig i perioder preget av nedbemanning og omstillinger. Kontinuerlig oppdatert kompetanse kan være en forsikring mot å bli utdatert og overflødig både for virksomheter og den enkelte arbeidstaker. Samtidig må det være en balanse, slik at tid brukt på kompetanseutvikling ikke går utover produksjonsnivået.

## 4 Kompetanseutvikling i praksis

Basert på kapittel 2 har vi identifisert tre næringer der det er grunn til å tro at det eksisterer udekkede kompetansebehov som ikke ivaretas av markedet. Dette er altså næringer med lite omfang av etter- og videreutdanning og med relativt lav lønnsomhet:

- Bygg- og anlegg
- Industri, bergverksdrift mv, elektrisitet, vann og renovasjon
- Varehandel, reparasjon av motorvogner

I tillegg til de tre næringene i privat sektor, har vi inkludert intervjuer med representanter fra offentlig sektor. Intervjuene med representanter for offentlige virksomheter er ment for å undersøke om det er noen indikasjoner på forskjeller mellom privat og offentlig sektorene når det kommer til kompetanseutvikling.

Kapittelet beskriver hvordan kompetanseutvikling skjer i virksomhetene, og ulike årsaker virksomhetene har til å gjennomføre kompetanseinvesteringer.

### 4.1 Hvordan arbeider virksomhetene og deres ansatte med kompetanseutvikling

De utvalgte virksomhetene har ulike arbeidsoppgaver og dermed forskjellige krav til fagbakgrunn og utdanningsnivå. Selv om de ansatte har ulike oppgaver, må de like fullt samarbeide for å produsere varen eller tjenesten som virksomheten tilbyr.

Det framkommer i intervjuer at et stort flertall av virksomhetene (både ledelse og tillitsvalgte) vektlegger investeringer i kompetanseutvikling som er direkte relevant for virksomhetenes produksjon. Altså det vi i denne rapporten omtaler som spesifikk opplæring. Opplæringen tilbys ofte i form av læring på jobb (uformell læring) og kortere kurs (etterutdanning). I tillegg erverves den spesifikke kompetansen i noen grad gjennom videreutdanning. Eksempelvis har en av virksomhetene vi har intervjuet definert sine egne

fagbrev som fikk godkjenning fra fylkets opplæringskontor

Generell opplæring forekommer i noe mindre grad enn virksomhetsspesifikk. Noen intervjuobjekter oppgir imidlertid at virksomheten tilrettelegger for dette, ofte i form av videreutdanning, men at gjennomføringen i større grad avhenger av de ansattes initiativ og villighet til å ta på seg en relativt stor del av investeringskostnaden.

Mange av de utvalgte virksomhetene oppgir at de har egne ordninger der de gir ansatte et lønnstillegg dersom de deltar i kompetansehevede tiltak av ulike slag, spesielt innen spesifikk opplæring. Dette bidrar til å øke insentivene for investeringer i kompetanse for den enkelte arbeidstaker.

Videre framkommer det i intervjuene at mange av virksomhetene legger opp til en aktiv dialog om kompetanseutvikling mellom ledelsen og de ansatte. For eksempel ved at det er laget planer for kompetanseutvikling og gjennom diskusjon i medarbeidersamtaler. Vårt inntrykk fra intervjuene er at dialogen omhandler kompetanseutvikling generelt sett, der både arbeidsgiver og arbeidstaker har mulighet til å framlegge hvilke kompetanseutviklingstiltak de ønsker å gjennomføre.

Basert på intervjuene er det er imidlertid noe variasjon på tvers av virksomhetene med tanke på hvorvidt kompetanseutvikling er en del av dialogen mellom virksomhetene og de ansatte, og til hvilken grad. Et av intervjuobjektene, fra offentlig sektor, viste til en undersøkelse om at en stor andel av ansatte innen helse og omsorg ikke kjenner til at arbeidsplassen har en plan for kompetanseheving for alle ansatte, og at kompetanseutvikling ikke er et tema i medarbeidersamtalene.

Dialogen om kompetanseutvikling framstår som mer kontinuerlig hos de virksomhetene vi definerer

som problemløserne, sammenliknet med andre virksomhetstyper. I disse virksomhetene er det en gjennomgående oppfatning både hos ansatte og ledelse at kompetanseutvikling er viktig.

## 4.2 Årsaker til investeringer i kompetanse

Det er mange og sammensatte årsaker til at virksomheter velger å investere i ansattes kompetanseutvikling, men det er også fellestrekk på tvers. For eksempel er det allment forstått som avgjørende at de ansatte henger med i utviklingen av fag og teknologi for at virksomheten skal være konkurransedyktig på lang sikt. Vektlegging av hyppighet av kompetanseoppdateringer, hvor mye som skal tilbys enkelte og alle, og ikke minst sammenhengen mellom erfaringsbasert læring og formell EVU varierer imidlertid, både mellom type virksomhet og virksomhetsstørrelse.

SØA (2018b) peker overordnet på at innen prosessindustri og husholdningsrettede tjenesteyting er det evnen til å beholde sin posisjon i kundemarkedet som er årsaken til at det satses på kompetanseutvikling. Posisjon i kundemarkedet er også viktig for såkalte problemløsende virksomheter, men for disse framstår attraktivitet i arbeidsmarkedet som en viktigere årsak til kompetanseutviklingsstrategier.

Virksomhetenes investeringer i kompetanseutvikling er til en viss grad styrt av krav fra myndighetene. Det er for eksempel krav til sertifiseringer for å bruke ulike typer utstyr av etiske og miljømessige hensyn. Kompetanseutvikling som gjøres av plikt analyseres imidlertid ikke inngående i dette prosjektet.

### 4.2.1 Styrket konkurranseevne i privat sektor eller økt kvalitet i offentlige tjenester

Flere intervjuobjekter, både fra privat og offentlig sektor, oppgir at virksomhetene generelt investerer i kompetanseutvikling slik at de ansatte på best mu-

lig måte kan utføre sitt arbeid. Noen intervjuobjekter fra de private virksomhetene utdyper dette synspunktet ved å knytte det til konkurransekraft.

Alle virksomheter leverer en vare eller en tjeneste til et kundemarked. For å sikre framtidig inntjening er det derfor sentralt for virksomhetene i privat sektor å opprette eller opprettholde sin posisjon i kundemarkedet.

Virksomheter fra offentlig sektor har ansvar for å produsere tjenester til befolkningen innen flere ulike tjenesteområder, og kan følgelig ha andre motiver for å investere i de ansattes kompetanse. Flere intervjuobjekter fra offentlig sektor oppgir at kompetanseutvikling kan øke kvaliteten i tjenestene som tilbys, og at dette er en viktig grunn til kompetanseinvesteringene.

Flere av virksomhetene vi intervjuet nevner kompetanseutvikling som et viktig verktøy for å være i stand til å nyttiggjøre seg av ny teknologi og for å bevare tillitt i kundemarkedet ved opprettholdelse av kvalitet i vare- og tjenesteproduksjon.

**Teknologisk utvikling gir større kompetansebehov**  
Fordi kompetansen gradvis mister sin verdi i møte med hurtig teknologisk utvikling, vil kontinuerlig ervervelse av ny kompetanse gjennom deltakelse i EVU være essensielt.

Den teknologiske utviklingen muliggjør mer effektiv produksjon av varer og tjenester, og virksomhetene som har kompetanse til å ta denne teknologien i bruk vil oppnå konkurransefortrinn.

Våre intervjuobjekter innenfor problemløserne og prosessindustriell vareproduksjon opererer i sterkt konkurransepregede markeder. Flere intervjuobjekter innen de nevnte virksomhetsgruppene understreker at evnen til å opprettholde egen konkurranseevne er en viktig årsak til investeringer i kompetanse.

### Omstilling til fornybare næringer

Strukturendringer som følge av det «grønne skiftet», der Norge har som ambisjon å bli et lavutslipp-land innen 2050, forutsetter at det gjennomføres endringer i alle sektorer. Dette vil påvirke framtidens kompetansebehov eksempelvis gjennom utviklingen av miljøvennlige løsninger og en lavere avkastning av petroleumsressursene (SØA, 2018c).

I etterkant av at Ekspertutvalget for grønn konkurransekraft leverte sin rapport i 2016, ble det utviklet et veikart for grønn konkurransekraft for elleve store næringer i Norge (grønnkonkurransekraft.no), der mange av næringene har skrevet om kompetansebehovene sine knyttet til grønn konkurransekraft. «Felles for næringene er at de signaliserer kompetansebehov innen teknologi og realfag på alle nivåer. De trenger fagarbeidere, teknologer, naturvitere og forskere» (NOU 2020: 2, 2020).

Det er likevel knyttet betydelig usikkerhet til hvordan omstillingen endrer virksomhetenes etterspørsel etter kompetansekapital i framtiden, og følgelig også hvordan virksomheter og arbeidstakere best kan hensynta dette i deres beslutninger om kompetanseinvesteringer.

Noen av våre intervjuobjekter har oljevirksomheter i sin kundeportefølje, og er klar over at etterspørselen fra disse kundene vil endres over tid.

Flere av intervjuobjektene oppgir at virksomheten ser for seg at betydelige deler av eksisterende kunnskap kan benyttes til å møte de endrede behovene til kundene som følger av grønn omstilling. At eksisterende kompetanse har betydelig overføringsverdi i omstilling er i tråd med Valstad mfl. (2020). Valstad mfl. (2020) skriver blant annet skriver «kompetansen man har opparbeidet som en markedsbasert vannkraft-, energi og industrinasjon har stor overføringsverdi til eksportmarkeder hvor behovet for ny produksjonskapasitet og kostnadsef-

fektive løsninger står sentralt i omstillingen av energisystemet.»

Virksomheter som primært produserer et standardprodukt, vil stå i en mer krevende situasjon. Slike virksomheter vil være mer sårbare for at selve markedet opprettholdes. For disse kan en rask endring i hele markedet kreve endringer i både produktspekter og produksjonsteknologi. I så fall kan også kompetansebehovene endres vesentlig, noe som stiller langt større krav til kompetansemessig omstilling for hele virksomheten.

### Tillit og krav fra kundemarkedet

For å opprettholde markedsandeler, er det også nødvendig at virksomhetene opprettholder tilliten blant sine eksisterende kunder. Kontinuerlig oppdatering av ansattes kompetanse, har en positiv effekt på *kvaliteten* i deres produkter. Kundenenes verdsettelse av kvalitet kan igjen styrke virksomhetenes tillit i kundemarkedet.

Dette momentet er spesielt relevant for problemløserne blant våre intervjuobjekter. Kvaliteten i produksjon av ikke-standardiserte produkter avhenger i større grad av *kontinuerlig* oppdatering av kompetanse. En stor del av denne kompetanseutviklingen skjer imidlertid gjennom erfaringsbasert prosjektarbeid.

Tilliten i kundemarkedet er en framtrødende begrunnelse for kompetanseutvikling også for de husholdningsrettede tjenesteyterne. Disse virksomhetenes håndverk er kundebehandling, og de er derfor avhengig av kompetanseutvikling for å forsikre kundene om at deres tjenester leveres av personer med riktig kompetanse.

### Oppfordringer og krav til fagbrev

For produksjonsmedarbeidere oppgir mange av intervjuobjektene at virksomheten foretrekker å ansette personer med fagbrev, selv om noen også



nevner at virksomheten benytter en god del ufaglært arbeidskraft til arbeidsoppgaver som ikke krever noen spesifikk formell opplæring.

For problemløsere er fagbrev viktig både som en trygghet for at ansatte har tilstrekkelig grunnkompetanse og som signal til kunder om det samme. Fordi problemløsere ikke selger standardprodukter, blir det viktig å trygge kundene om at arbeidet skal utføres med solid og anerkjent fagkompetanse. Synliggjøring av ansattes formelle fagbakgrunn blir derfor viktig for slike virksomheter.

Blant våre intervjuobjekter oppgir enkelte problemløsere at virksomheten aktivt oppfordrer ansatte uten fagbrev til å gjennomføre fagbrev. Andre nevner at virksomheten oppfordrer fagarbeidere med allerede oppnådd fagbrev til å gjennomføre enda et fagbrev. Den aktive oppfordringen fra ledelsen om EVU blant ansatte følger av at synliggjøring av formell kompetanse er et viktig konkurranseparameter for problemløsere. Tillitsvalgte vi intervjuet var av samme oppfatning og understreket også egen rolle i å oppfordre ansatte til EVU virksomhetene tilbød.

Også for intervjuobjekter som representerer prosessindustri eller husholdningsrettede tjenester vurderes fagbrev som positivt, men ikke like viktig for deres gjennomslag i markedet. Blant intervjuobjekter vi har klassifisert som prosessindustriell vareproduksjon og husholdningsrettede tjenester blir fagbrev sett som viktig for ansattes trivsel og personlige utvikling. Virksomhetenes ledelse legger derfor til rette for å ta fagbrev og tillitsvalgte oppfordrer til å benytte seg av det. Men virksomhetens posisjon i markedet påvirkes i liten grad av hvor mange som har fagbrev. I markedet er det kvaliteten og kostnadene til selve produktet som avgjør.

Mangelen på opplevd følelse av markedsmessig viktighet av hvilken formell kompetanse de ansatte har, kan påvirke motivasjonen til å ta på seg kost-

nadene ved EVU. I våre intervjuer ser dette ut til å slå ut ved at relativt mange ansatte vegrer seg for å gå inn i etter- og videreutdanningsløp som oppleves som personlig tunge. Enkelte intervjuobjekter blant tillitsvalgte i slike virksomheter reflekterte også over egen rolle i å oppfordre til fagbrev. Noen mente at framtidige omstillingsutfordringer kanskje ikke var fullt ut forstått og at de selv (som tillitsvalgte) kunne ha en mer aktiv rolle i både å oppfordre ansatte til å investere i EVU og i å diskutere med ledelsen om virksomheten kan gjøre mer.

Samlet sett ser vi større andel av ansatte med fagbrev blant problemløsere, enn i de to andre virksomhetstypene. Vår vurdering er at dette i stor grad følger av egenskaper ved produksjon og markeder virksomhetene opererer i. Sannsynligvis påvirker dette også hvilke arbeidstakere som tiltrekkes av de ulike virksomhetene. Det er trolig mer attraktivt for en person uten formell utdanning å søke seg mot prosessindustriell vareproduksjon og husholdningsrettet tjenesteyting enn mot problemløsende vareproduksjon.

For den enkelte arbeidstakers langsiktige mulighet for omstilling og lønnsutvikling vil imidlertid behov for å styrke egen formelle kompetanse være like viktig uansett virksomhet. Ingen kan være sikker på at egen virksomhet og innlærte arbeidsoppgaver eksisterer til evig tid.

#### 4.2.2 Effektiv ressursbruk i stabil arbeidsstokk

Felles for mange av virksomhetene vi har intervjuet, på tvers av virksomhetsgrupper, er at det er høy stabilitet i arbeidsstokken, i den forstand at de har lav turnover av ansatte over tid.

Relativt små endringer i arbeidsstokken har noen viktige implikasjoner for hvordan virksomhetene driver med kompetanseutvikling.

Virksomhetenes kan øke sin samlede humankapital enten ved å ansette nye personer, eller ved å investere i kompetanseutvikling for allerede eksisterende ansatte. Mangelen på kompetanse utenfra styrker derfor virksomhetenes insentiver til å heve kompetansen for sin nåværende ansatte. Det er lettest der det er kultur for kontinuerlig kompetanseutvikling. Mest kultur for EVU finner vi hos problemløserne. I slike kulturer vil det normalt også være flere som er villig til å gå inn i tyngre etter- og videreutdanningsløp, f.eks. fra fagarbeider til leder.

Lav turnover blir for noen virksomheter forsterket av at mangel på arbeidskraft innen noen spesifikke yrkesgrupper. Flere intervjuobjekter nevner at virksomheten har utfordringer med å ansette personer med riktig kompetanse fra noen typer fagbakgrunner. Særlig virker det å være tilfellet med mangel på ingeniører, og personer med bakgrunn innen informasjonsteknologi.

For offentlig sektor blir spesielt mangelen på sykepleiere trukket fram som en utfordring, samt utfordringer knyttet til oppgave- og ressursfordeling mellom sykepleiere og helsefagarbeidere.

#### 4.2.3 Rekruttere og beholde arbeidskraft

Intervjuobjektene oppgir at styrket konkurransekraft på arbeidsmarkedet er en viktig grunn til at virksomhetene gjennomfører kompetanseinvesteringer.

Flere intervjuobjekter oppgir at kompetanseutviklingsmuligheter verdsettes høyt på arbeidsmarkedet, og at virksomhetene benytter kompetanseinvesteringer som et virkemiddel til å beholde og tiltrekke ny arbeidskraft med rett kompetanse.

Graden av konkurranse i arbeidsmarkedet avhenger av virksomhetenes kompetansebehov og tilbudet av arbeidskraft.

#### 4.2.4 Bestemmelser i avtaleverket

I prosjektet har vi ikke systematisk undersøkt hvorvidt avtaleverket har særskilt betydning for hvordan virksomhetene vi har intervjuet tenker om kompetanseutvikling, men tematikken er berørt noe indirekte.

Eksempelvis framkommer det av ovenstående at kompetanseutvikling, blant noen av virksomhetene ofte er et tema i medarbeidersamtaler, og at det utarbeides kompetanseplaner. Dette er i tråd med bestemmelser.

Selv om avtaleverket kanskje ikke har direkte betydning for hvordan faktisk kompetanseutvikling skjer, så virker det å påvirke både tillitsvalgte og arbeidsgivere som vi har intervjuet. Begge peker på viktigheten av kompetanseutvikling i stort, og begge parter oppfatter at de har et ansvar for at det skjer. Enkelte intervjuede tillitsvalgte trakk også inn viktigheten av dialog mellom ledelse og tillitsvalgt om behov for å forsterke ansattes investeringer i egen kompetanseutvikling.

#### 4.3 Barrierer for kompetanseutvikling

Så langt har vi i kapittelet beskrevet hvordan kompetanseutvikling skjer i praksis, samt de sammensatte grunnene til hvorfor både virksomheter og personer ønsker å bruke tid og ressurser på kompetanseheving.

Beskrivelsene er nyttig for å belyse gevinstene av kompetanseutvikling. Likevel er de ikke nok til å besvare spørsmålet om hvorvidt dette nivået er tilstrekkelig fra et samfunnsperspektiv, eller om det investeres for lite i kompetanseutvikling. For å drøfte om investeringene er tilstrekkelige eller ikke er det også nødvendig å drøfte barrierer for kompetanseutvikling som både virksomhetene og personene står overfor.

Analysen av barrierer danner også et bredere grunnlag for en drøfting av negative effekter i tilfelle underinvesteringer. Disse potensielle negative effektene arter seg ulikt for virksomheter og personer, som igjen kan gi implikasjoner for hvilke insentivordninger som best kan korrigere en eventuell markedssvikt.

Enkelte barrierer går igjen for flere virksomheter og ansatte. Noen faktorer framstår likevel som viktigere for enkelte virksomhetstyper og grupper ansatte enn andre.

Forskjellene i barrierer henger til en viss grad sammen med at ulike grupper virksomheter har forskjellig kompetansebehov.

Under beskriver vi typiske barrierer for investeringer i EVU, samt drøfter barrierenes betydning for den utvalgte massen av virksomheter og arbeidstakere basert på intervjudata.

#### 4.3.1 Direkte kostnader

Finansielle barrierer er de direkte kostnadene til opplæring, for eksempel kurs- eller studieavgifter, samt reise, kost og losji mv. Hvor store de direkte kostnadene er varierer betydelig med ulike kompetanseutviklingstiltak. For eksempel kan kortere innføringskurs i ny programvare være relativt billige, mens videreutdanning ved et universitet kan koste flere hundre tusen kroner. Direkte kostnader til opplæring er særlig utfordrende å dekke for små virksomheter, og virksomheter med begrenset lønnsomhet.

Virksomhetene vi har intervjuet oppgir ikke at utdanningskostnader er en stor barriere for kompetanseutvikling, selv om de oppgir at det ofte er arbeidsgiverne som dekker de direkte kostnadene.

Viktigste årsak til at direkte kostnader ikke oppleves som høye er at opplæringstiden hos våre intervju-

objekter er relativt kort og at kursavgifter o.l. vurderes som relativt lave.

En stor andel av kompetanseutviklingen som tilbys i de utvalgte virksomhetene er virksomhetsintern, i den forstand at virksomhetene selv tilbyr kurs eller ikke-formell opplæring på jobben. Generelt har virksomhetsinterne kurs lavere kostnader enn ekstern opplæring, og en varighet som kan strekke seg over flere år. Eksterne kurs som er aktuelle for våre intervjuobjekter har som regel en kortere varighet, med begrensede utgifter for virksomhetene.

#### 4.3.2 Indirekte kostnader i form av tidsbruk

Tidsbruk til EVU blir ofte nevnt som den viktigste barrieren for kompetanseutvikling (se SØA og NHOs kompetansebarometer for 2018).

Tid brukt på EVU kunne isteden blitt benyttet til produktivt arbeid. Å gi avkall på produksjon i dag for å høste, i noen tilfeller, usikre gevinster av kompetanseutvikling i framtiden er en sentral barriere for å tilby opplæring. Den assosierte alternativkostnaden av investeringer i EVU er høy dersom verdien av dette forsakede arbeidet er høy.

Tidsbruk som en barriere trekkes også fram av noen av intervjuobjektene i dette prosjektet.

Når en ansatt deltar i opplæring påvirkes produksjonen, samt produktiviteten til andre deler av virksomheten som er avhengige av at den ansattes oppgaver gjennomføres. De ansatte hos våre intervjuobjekter har generelt sett lite ledig kapasitet. Dersom kompetanseutvikling skal foregå i arbeidstiden vil det derfor ofte gå ut over de daglige arbeidsoppgavene. Dette framstår som særlig utfordrende i mindre virksomheter, hvor oppgaveløsingen i enda større grad er personavhengig.

Å prioritere kompetanseutvikling i en hektisk hverdag er utfordrende for alle virksomhetstyper. Virk-

somhetene ønsker å legge til rette for at opplæring skal skje i roligere perioder, det er imidlertid vanskelig å forutse når disse eventuelt kommer og hvor lenge de varer. Dersom etterspørselen etter produktet øker, kan det bli nødvendig å trekke den ansatte ut av kompetanseutviklingstiltaket. Dette gjelder særlig videreutdanning som typisk varer over en lengre periode. Konsekvensen er uansett at driften blir mer sårbar mens ulike ansatte deltar i omfattende kompetanseutvikling kombinert med jobben.

Kompetanseutviklingstilbudet er med andre ord en kontinuerlig avveining mellom produksjon i dag og kompetanse og produksjon i framtiden. Utfordringen går på at det på kort sikt er vanskelig å koordinere hensynene til kompetanseutvikling og å ta de ansatte ut av det daglige arbeidet.

Når det er krevende å prioritere nødvendig tid til kompetanseutvikling, vil kultur og opplevd viktighet av kompetanseutvikling bety mye for prioriteringen. Kulturen er sterkest i problemløsningsvirksomheter. Det er derfor ikke overraskende at det er disse virksomheten som legger sterkest vekt på at nyansatte skal ha formell utdanning i form av fagbrev, og at det tross avveiningsproblemer, legges til rette for at ansatte kan ta flere fagbrev når prosjektene krever det.

Én mulighet er imidlertid at virksomheten velger å konsentrere kompetanseutviklingsarbeidet til felles tider på året som planlegges god tid i forveien. For eksempel ved å stanse all produksjon i én dag, for at alle skal arbeide med kompetanseutvikling samtidig.

En løsning som trekkes fram for å håndtere både de direkte og indirekte kostnadene til kompetanseutvikling er at virksomheten dekker de direkte kostnadene, mens den ansatte setter av tid på fritiden til å gjennomføre. Eventuelt en fordeling med noe bruk av arbeidstid, men også forventning om at den an-

satte bruker av sin egen fritid for å styrke sin kompetanse.

At tidsbruk trekkes fram som den største barrieren for å investere ytterligere i ansattes kompetanse gjør det særlig viktig å arbeide strategisk med kompetanseutvikling. At det ligger en strategi til grunn for arbeidet innebærer at ledelsen i større grad er med på satsningen. Forankring i ledelsen reduserer uforutsigbarheten og gjør det lettere å gjennomføre de rette kompetanseinvesteringene.

#### 4.3.3 Risiko for at ansatte slutter etter endt utdanning

Dersom ansatte slutter etter endt deltakelse i EVU og tar med seg den nyervervede kompetansen til en annen virksomhet, vil nåværende arbeidsgiver ikke få avkastning for sin kompetanseinvestering. Resultatet kan bli at arbeidsgivere investerer mindre i kompetanseutvikling i frykt av at gevinsten skal gå tapt.

Samfunnet vil imidlertid uansett tjene på kompetanseinvesteringene, ettersom kompetanseinvesteringer fra en virksomhet, får positive eksterne virkninger for andre virksomheter. Det er med andre ord en kilde til underinvesteringer i kompetanse sett fra samfunnets perspektiv.

Denne utfordringen framstår som spesielt relevant ved relativt store kompetanseinvesteringer og for kompetanse som enkelt kan anvendes andre steder på arbeidsmarkedet.

I intervjuene framkommer det at store deler av kompetanseinvesteringene karakteriseres som virksomhetsinterne, der virksomhetene selv ikke frykter at nyervervet kompetanse forsvinner. Tvert imot legger flere intervjuobjekter til grunn at kompetanseutvikling som er relevant for virksomheten bidrar til å holde personer i virksomheten. Kontinuerlig kompetanseutvikling, både erfaringsbasert og formell, un-

derbygger den lave utskiflingen av ansatte vi ser blant våre intervjuobjekter.

For deltakelse på fagskoler og andre mer omfattende kompetanseinvesteringer har enkelte av virksomhetene innført avtaler om bindingstid på typisk et par år. Bindingstiden fungerer som en type forsikring ved at virksomheten kan nyttiggjøre seg av ny-ervert kunnskap i det minste inntil bindingstiden utløper.

Videre framkommer det at flere virksomheter ser for seg at kostnadene ved å ikke gjennomføre kompetanseinvesteringene i mange tilfeller vil overgå den mulige risikoen knyttet til at de ansatte tar med seg kunnskapen andre steder.

#### 4.3.4 Manglende motivasjon

I tillegg til finansielle begrensinger, eksisterer det også ikke-monetære utfordringer som kan hindre kompetanseutvikling.

Det framkommer av intervjudata at mangel på motivasjon fra de ansatte til å delta i ulike former for etter- og videreutdanning er en sentral barriere. Den manglende motivasjonen kan ha flere årsaker.

Noen intervjuobjekter oppgir at en betydelig andel ansatte vegrer seg for å vende tilbake til mer opplæring av ulike grunner. Selv om arbeidsgiver i mange tilfeller oppfordrer til og tilrettelegger for deltakelse i opplæringstiltak, er det likevel et sentralt insentivproblem at enkelte arbeidstakere ikke ønsker å oppdatere sin kompetanse gjennom 'livslang læring'. Årsakene som ble belyst gjennom intervjuene kunne være motstand mot «mer skole» eller motstand mot et hektisk liv mer generelt.

Vi gjør i denne sammenheng oppmerksom på at motivasjon for EVU også kan henge sammen med grad av selvstendighet i oppgaveløsning. Det kan ha påvirket svarene fra enkelte intervjuer, men er

likevel ikke framhevet som en spesifikk årsak til manglende motivasjon for EVU blant våre intervjuobjekter, hverken blant tillitsvalgte eller ledelse.

Basert på informasjonen fra intervjuene varierer dette insentivproblemet mellom grupper ansatte. Mangel på motivasjon hos ansatte synes som en spesielt framtrædende barriere for ansatte i virksomheter vi har gruppert som prosessindustriell vareproduksjon. Det gjelder ansatte med lite formell utdanning i utgangspunktet. Ansatte på et allerede høyt utdanningsnivå er mer tilbøyelig til å investere ytterligere i sin kompetanse.

Videre blir betydningen av problemet med manglende motivasjon nyansert ved å skille mellom hvilke typer opplæring de ansatte blir tilbudt. Intervjuene viser at de ansatte i stor grad foretrekker å delta i opplæringstiltak som de selv mener er relevant ved at det har en nytteverdi for arbeidet de utfører i virksomhetene.

Motsatt er ikke villigheten til å delta i EVU like høy for kurs som ikke er direkte relevant, der gevinsten av investeringen først høstes på lengre sikt.

Det er like fullt viktig å påpeke at gevinstene, og dermed også behovene for slik EVU kan være av betydelig størrelse, eksempelvis ved større omstillinger som følge av hurtig teknologisk utvikling.

#### 4.3.5 For stor vektlegging av spesialisert kompetanse

Det er knyttet betydelig usikkerhet til hvordan kompetansebehovene endrer seg i takt med hurtig teknologisk utvikling og andre endringskrefter i økonomien, spesielt på lengre sikt. Derfor er det vanskelig å forutsi hvilke kompetanseinvesteringer som gir høy avkastning i framtiden.

Som nevnt ovenfor er en relativt stor del av EVU relatert til selve arbeidet som gjøres i virksomhetene.

Denne kompetansen kan i stor grad karakteriseres som spesialisert grunnet den store mengden spesialiserte arbeidsoppgaver som fagarbeidere og andre produksjonsmedarbeidere står overfor. Ved å allokere det meste av investeringene til svært spesialisert kompetanse kan virksomhetene høste store gevinster i form av forbedret produktivitetsutvikling.

Men allokeringen kan også føre til underinvesteringer i kompetanse som i større grad kan anvendes flere steder på arbeidsmarkedet. Dette gjør virksomhetene og deres ansatte mer sårbare for plutselige endringer i kompetansebehov. Som tidligere nevnt er personer i yrker med stort innslag av spesialiserte oppgaver relativt sett mer sårbare for automatisering.

## 5 Referanser

- Becker, G. (1962). *Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis*. *Journal of Political Economy*, 70 (5), pp. 9-49.
- Cappelen, Å., Dapi, B., Gjefsen, H. M., & Sparman, V. S. (2018). *Framskrivinger av arbeidsstyrken og sysselsettingen etter utdanning mot 2035*. Statistisk sentralbyrå.
- Crook, R., Todd, S., Combs, J., & Woehr, D. (2011). Does human capital matter? A meta-analysis of the relationship between human capital and firm performance. *Journal of Applied Psychology*, 96(3), 443-456.
- Dustman, C., & Meghir, C. (2005). Wages, Experience and Seniority. *Review of Economic Studies*, 72(1), 77-108.
- Ekspertutvalget for grønn konkurransekraft. (2016: 43). *Grønn konkurransekraft*.
- EVU-utvalget. (2018). *Arbeidslivet i endring*.
- Fafo. (2017). *Tariffavtalene som virkemiddel i kompetansepolitikken*.
- FAFO. (2019). *Fra festtaler til realitet*.
- Fafo. (2020). *Hovedavtalen i staten - et godt virkemiddel for samarbeid, medbestemmelse og utvikling?*
- Finansdepartementet. (2021). *Perspektivmeldingen 2021 (Meld. St. 14 (2020-2021))*.
- Hægeland, T. (2001). *Experience and schooling: Substitutes or complements?* SSB Discussion papers No. 301.
- Keute, A. L., & Drahus, K. M. (2017). *Livslang læring 2008-2017. Resultater fra Lærevilkårsmonitoren*.
- KS. (2021). *Arbeidslivsmonitor*. Oslo: KS.
- Lauer, C. (2006). *A model of educational attainment*. ZEW Discussion paper No. 02-06.
- Lochner, L. (2010). *Non-production benefits of education: Crime, health, and good citizenship*.
- NAV. (2022). *NAVs Bedriftsundersøkelse 2022*.
- Nedelkoska, L., & Quintini, G. (2018). *Automation, skills use and training*. Paris: OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No.202.
- Nordberg, & Røed. (2002). *Utstøting fra arbeidsmarkedet og tiltaksapparatets rolle*. Oslo: Frischsenteret.
- NOU 2018: 2. (2018). *Fremtidige kompetansebehov I*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2019: 2. (2019). *Fremtidige kompetansebehov II*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2020: 2. (2020). *Fremtidige kompetansebehov III*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Næss, T., Støren, L., & Kaloudis, A. (2009). *Lifelong learning and work-related training in Norway – an international perspective*. Oslo: NIFU.
- OECD. (2020). *Education at a glance 2020*.
- Pajarinen, M., Rouvinen, P., & Ekeland, A. (2015). *Computerization Threatens One-Third of Finnish Employment*. ETLA - Research institute of the Finnish Economy. 35.

- Romer, P. (1990). Endogenous Technological Change. *Journal of Political Economy* vol. 98 no. 5.
- Rørstad, K., Børing, P., & Solberg, E. (2021). *NHOs kompetansebarometer 2020: En kartlegging av NHOs medlemsbedrifters og øvrige norske bedrifters kompetansebehov i 2020.*
- Rørstad, K., Børing, P., & Solberg, E. (2021). *NHOs Kompetansebarometer 2020.* NIFU-rapport 2021:4.
- SSB. (2021). *Slik brukes skattepengene.* Hentet fra Statistisk sentralbyrå: <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/faktaside/slik-brukes-skattepengene>
- Sysselsettingsutvalget. (2021). *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring, tiltak for økt sysselsetting.*
- SØA. (2018a). *Insentiver for investering i humankapital.* SØA-rapport 30-2018.
- SØA. (2018b). *Kartlegging av kompetanseutviklingsstrategier i norsk næringsliv.* SØA-rapport 32-2018.
- SØA. (2018c). *Scenarioanalyse av framtidens tilbud av og etterspørsel etter kompetanse.* SØA-rapport 33-2018.
- SØA. (2019). *Endringer i kompetansesammensetningen i arbeidslivet mot 2040.* SØA-rapport 31-2019.
- SØA. (2021). *Følgeevaluering av Kompetansepiloter - Rapport nr. 1.* SØA-rapport 22-2021.
- Valstad, I., Groos, M., Blindheim, K., Hoen, H., Øren, K., & Bakke, T. (2020). *Norske muligheter i grønne elektriske verdikjeder.*





# SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE