

KDD 13.10.2022

Følgeevaluering av Kompetansepiloter – rapport nr. 2

Rapport 26-2022

Rapport nr. 26-2022 fra Samfunnsøkonomisk analyse AS

ISBN-nummer: 978-82-8395-156-1

Oppdragsgiver: Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD)

Forsidefoto: Unsplash/ Kenny Eliason

Tilgjengelighet: Offentlig

Dato for ferdistilling: 13. oktober 2022

Forfattere: Hanne Jordell, Markus Gyene, Rolf Røtnes
Fernanda Winger Eggen og Maja Tofteng

Kvalitetssikrer:

Samfunnsøkonomisk analyse AS

Borggata 2B
N-0650 Oslo

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

Forord

Samfunnsøkonomisk analyse AS (SØA) har fått i oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) å følgevaluere Kompetansepiloter. Kompetansepiloter er en treårig tilskuddsordning som har som mål å identifisere virksomheters behov for kompetansehevede tiltak og tilrettelegge for et tilpasset etter- og videreutdanningstilbud i Distrikts-Norge.

Denne rapporten er den andre av totalt tre rapporter som utarbeides i forbindelse med følgeevalueringen. Den første rapporten ga en inngående beskrivelse av formålet med tilskuddsordningen og det innledende arbeidet med Kompetansepilotene. Denne andre rapporten er en midtveisrapport. Den er relativt kort, og gir en beskrivelse av kompetansepilotenes utvikling og status våren 2022 og hva vi mener er sentralt å følge i slutfasen av evalueringen. Sluttrapporten skal avleveres vinteren 2024.

Oslo, 13. oktober 2022

Rolf Røtnes
Prosjektleder
Samfunnsøkonomisk analyse AS

Innhold

Forord		III
1	Innledning	5
1.1	Bakgrunn	5
1.2	Metode	5
1.3	Leserveiledning	5
2	Om Kompetansepilot-ordningen	6
2.1	Formålet med kompetansepilotordningen	6
2.2	Finansiering og forvaltning	6
2.3	Ordningens virkemåte	7
3	Status for pilotprosjektene våren 2022	9
3.1	Prosjektorganisering	9
3.2	Avgrensning av målgruppen	10
3.3	Arbeidsform	12
3.4	Forankring i fylkeskommunene	13
3.5	HK-direktoratets rolle	13
4	Indikatorer for måloppnåelse	15
4.1	Innsatsindikatorer	15
4.2	Aktivitetsindikatorer	15
4.3	Resultatindikatorer	16
	4.3.1 Resultater på virksomhetsnivå	16
	4.3.2 Resultater i fylkeskommunen	18
4.4	Indikatorer for brukereffekter	18
4.5	Indikatorer for samfunnseffekter	19
5	Veien videre	20

1 Innledning

Samfunnsøkonomisk analyse AS (SØA) har fått i oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) å følgeevaluere tilskuddsordningen Kompetansepiloter.

Dette kapittelet beskriver kort bakgrunn for prosjektet, metode og leserveiledning for rapporten.

Følgeevalueringen er en prosess som ikke avsluttes før våren 2024. Dette innebærer at også det vi presenterer i denne rapporten knyttet til relevante indikatorer for måloppnåelse vil kunne justeres etter at denne rapporten er publisert. Også beskrivelse av kompetansepilotens arbeid vil bli oppdatert i tråd med aktiviteter som gjennomføres i siste del av evalueringsperioden.

1.1 Bakgrunn

Kompetansepiloter er en treårig tilskuddsordning, finansiert over Kommunal- og distriktsdepartementets (KDD) budsjett.¹ Målet med tilskuddsordningen, slik det er formulert i retningslinjene til ordningen, er

«å identifisere og mobilisere virksomheters behov for kompetansehevede tiltak, koble og tilrettelegge for et tilpasset etter- og videreutdanningstilbud i Distrikts-Norge. Ordningen skal bidra til å utvikle og prøve ut nye måter og modeller for å nå målet. Ordningen skal støtte fylkeskommunens strategiske rolle og ansvar for regional kompetansepolitikk.»

Denne rapporten er den andre av totalt tre rapporter som utarbeides i forbindelse med følgeevalueringen, og gir en beskrivelse av kompetansepilotprosjektene utvikling og status våren 2022.

1.2 Metode

Rapporten er basert på kvalitativ metode. Våren 2022 gjennomførte vi semi-strukturerte intervjuer med de aller fleste kompetansepilotene.² Noen av intervjuene var kun med prosjektledere mens andre intervjuer har vært med prosjektledere og prosjekteier, mens andre har bare vært med prosjekteiere.

Vi har også innhentet data gjennom deltakelse på læringsseminar våren 2022. I tillegg til det formelle programmet gjennomførte vi flere ustrukturelle intervju og samtaler med både prosjekteiere og prosjektledere.

Vi har i tillegg gjennomgått skriftlig dokumentasjon. Alle piloter skal rapportere på bruken av midler til HK-dir to ganger i året, og denne rapporteringen er gjennomgått. Vi har også gjennomgått kompetansepilotenes nettsider.

1.3 Leserveiledning

Kapittel 2 beskriver bakgrunnen for tilskuddsordningen og ordningens virkemåte. Omtalen her er i stor grad en gjengivelse av delrapport 1, men inkludert her slik at rapporten kan leses selvstendig.

I kapittel 3 beskrives status for pilotprosjektene våren 2022; og her vektlegges likheter og forskjeller mellom de ulike pilotprosjektene. I kapittel 4 gjennomgår vi våre vurderinger knyttet til indikatorer for å si noe om måloppnåelse i tilskuddsordningen, mens kapittel 5 oppsummerer punkter som er særlig viktige å forfølge i sluttfasen av evalueringen.

¹ Ordningen omtales også som Kompetansepilotprogrammet.

² Innlandet lyktes vi ikke å få til intervju med, så her har vi basert oss på skriftlig rapportering og samtaler på læringsseminaret.

2 Om Kompetansepilot-ordningen

Kompetansepiloter er en treårig tilskuddsordning, finansiert over Kommunal- og distriktsdepartementets (KDD) budsjett.

I dette kapitlet beskriver vi formålet med programmet og hvordan det finansieres, herunder ulike aktørers roller og ansvar. Vi gjengir også vår programteori, dvs. vår forståelse av virkemåten til programmet.

KMD har utarbeidet retningslinjer for kompetansepilotordningen som blant annet beskriver mål og målgruppe, samt kriterier for måloppnåelse, som er hovedkilden for beskrivelsene under.³

2.1 Formålet med kompetansepilotordningen

Målet med tilskuddsordningen, slik det er formulert i retningslinjene til ordningen, er:

«å identifisere og mobilisere virksomheters behov for kompetansehevende tiltak, koble og tilrettelegge for et tilpasset etter- og videreutdanningstilbud i Distrikts-Norge. Ordningen skal bidra til å utvikle og prøve ut nye måter og modeller for å nå målet. Ordningen skal støtte fylkeskommunens strategiske rolle og ansvar for regional kompetansepolitikk.»

Kriterier for måloppnåelse, slik de er beskrevet i retningslinjene, er at:

«fylkene har utviklet og prøvd ut nye og/eller forsterket eksisterende måter å identifisere og mobilisere virksomheters behov for kompetanseutvikling i områdene som deltar i prosjektet, samt koblet og tilrettelagt for etter- og videreutdanningstilbud.»

Målgruppen for prosjektene, det vil si hvilke aktører programmet skal rette seg mot, er i hovedsak små virksomheter i Distrikts-Norge. I retningslinjene er målgruppen operasjonalisert på følgende måte:

- Delregion(er) innad i et fylke med overvekt av distriktskommuner på SSBs sentralitetsnivå 5 og 6.
- En klynge, verdikjede eller bransje med overvekt av virksomheter plassert i kommuner med sentralitetsnivå 5 og 6, som ikke nødvendigvis har en sammenhengende geografi.
- Områder med særegne utfordringer, som regioner med små arbeidsmarkeder, lavt utdanningsnivå, lang avstand til studiested, og/eller et stort misforhold mellom tilbud av og etterspørsel etter kompetanse.

2.2 Finansiering og forvaltning

Kompetanspiloter er finansiert over Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) budsjett, programkategori 13.50 Regional- og distriktspolitikk. Søknader til prosjekter for hele perioden ble innvilget i 2020. Samlet har KDD bevilget omtrent 50 mill. kr til satsingen over kap. 553, post 63.⁴

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) forvalter ordningen. Det betyr at blant annet at de har ansvar for å lyse ut tilskuddsmidlene, tildele tilskudd og følge opp bruken av midlene gjennom rapportering. Det framgår av retningslinjene til kompetansepilotordningen at HK-dir har et ansvar utover det man kan kalle et ordinært forvaltningsansvar⁵. HK-dir skal også bidra med faglig oppfølging for fylkeskommunene, som er tilskuddsmottaker, og etablere såkalte læringsarenaer for prosjektene. En

³https://www.regjeringen.no/contentassets/3de0dc004be64c9dbcbf7eb26a3121d4/2021_retningslinjer-for-kompetansepiloter.pdf

⁴ Ref. tildellingsbrev fra departementet til KD-dir.

⁵ Slik det beskrives i Bestemmelsene om økonomistyring i staten, kap. 6

mindre andel av de 50 mill. kronene til kompetanse-pilotordningen har gått til drift av ordningen eller fel-lestiltak. Mesteparten har vært gitt i tilskudd.

Fylkeskommunene er *tilskuddsmottakere* og kan søke om støtte til etablering og gjennomføring av ett eller flere prosjekter i tråd med formålet til ordningen. Det framgår av retningslinjene at det stilles krav fra departementet om at prosjektene skal ha regional delfinansiering på minst 30 prosent, og at prosjektene skal forankres i regionale partnerskap og planer. Det stilles videre krav om at prosjektet skal gjennomføres i samarbeid med næringsliv, kommuner, relevante utdannings- kompetanse og arbeidsmarkedsaktører mv.

Alle fylkeskommunene, unntatt Oslo, søkt og fått likt tilskudd til i alt 16 treårige kompetansepilotprosjekter, som vi omtaler nærmere i detalj i kapittel 3.

Siste året programmet og prosjektene fikk midler over statsbudsjettet var i 2022, men på grunn av pandemien ble en rekke av prosjektene forsinket, og de fleste har budsjettmidler til å opprettholde aktivitet også noe lengre.

Som vi kommer tilbake til i kapittel 3 er organiseringen av prosjektene ulik mellom fylkene. Mange har delegert prosjektledelsen, det vil si det mer operative arbeidet, til andre aktører.

Retningslinjene beskriver hva slags *funksjoner* de ulike kompetansepilotprosjektene bør ha:

- Motorer, dvs. pådrivere for kompetanseutvikling og utdanning.

- Meglere, dvs. bidra til behovsavklaring, tilrettelegging og kopleing mellom tilbydere av etter- og videreutdanning og etterspørrere etter kompetansehevede tiltak
- Møteplassorganisering, det vil si bidra til etablering av samlingssteder eller digitale møteplasser for kompetanseutvikling

Funksjonene motor, megler og møteplass inngår i modellen **3M**, som er basert på forskning av Gunnar Grepperud og Ådne Danielsen ved UiT Norges arktiske universitet. Programmet kompetansepiloter kan sees på som en konseptualisering av 3M-modellen.

2.3 Ordningens virkemåte

I første fase av evalueringen av ordningen, utarbeidet vi en intervensjonslogikk for kompetansepilotordningen. En intervensjonslogikk er enkelt forklart en beskrivelse av ordningens virkemåte.⁶ Vi har ikke videreutviklet intervensjonslogikken, men det kan tenkes at vi gjennom følgeevalueringen vil se at slik vi forventet at ordningen skulle fungere ikke er helt i tråd med hvordan den faktisk har fungert. Dette kommer vi tilbake til i en sluttrapport.

Intervensjonslogikken beskriver kompetansepilots virkemåte delt inn i ulike faser:

- Innsats
- Aktiviteter
- Resultater
- Bruker- og samfunnseffekter

Innsatsen er tilskuddet som gis til fylkeskommunene. *Aktiviteter* er det konkrete arbeidet fylkeskommunene og prosjektene gjør. *Resultater* er hva man

⁶ Andre begreper som brukes om noe av det samme er «programteori». Også resultatkjede beskriver noe av det samme.

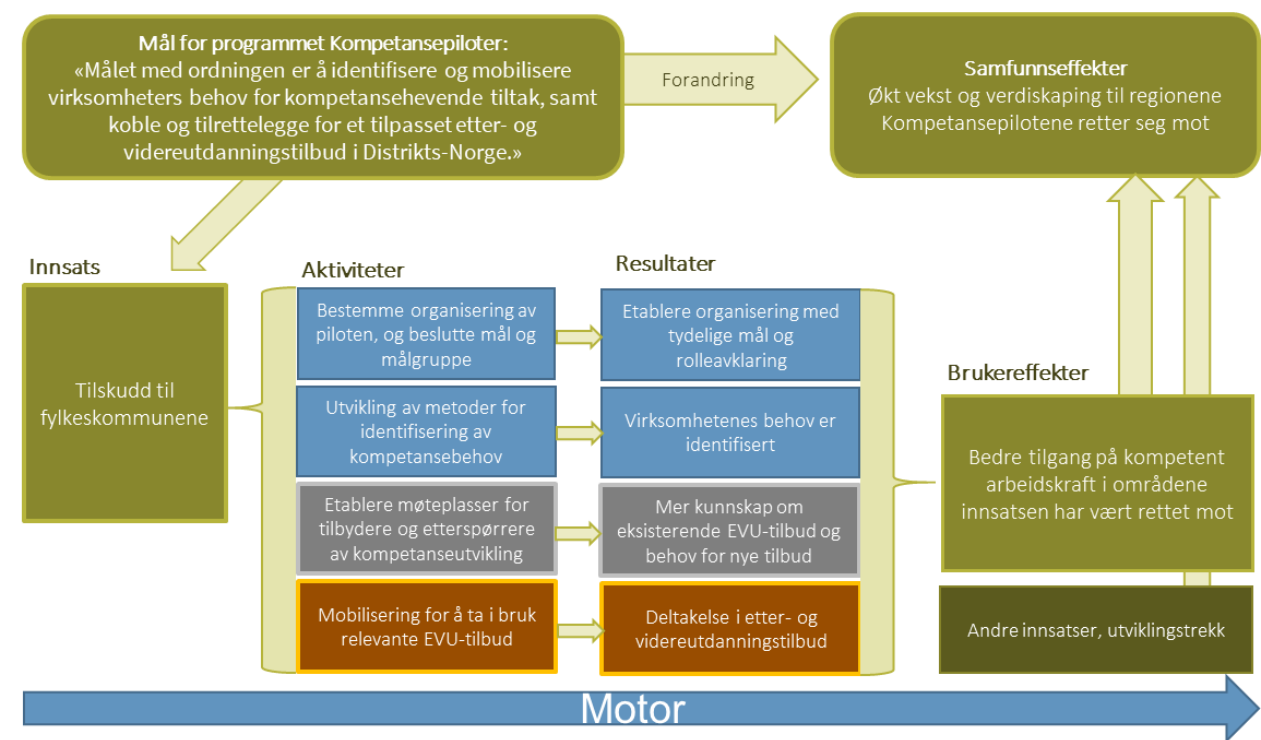
ser for seg at ordningen vil bidra til på kort sikt, mens *bruker- og samfunnseffekter* er hva man ser for seg at ordningen skal bidra til på lengre sikt.

I første delrapport foreslo SØA et sett med indikatorer for måloppnåelse, som det kunne være relevant å forfølge i evalueringsperioden. Disse kommer vi tilbake til i kapittel 4.

Figur 2.1 illustrerer intervensjonslogikken. Blå farge indikerer aktiviteter og resultater knyttet til motorfunksjonen, grå farge indikerer aktiviteter og resultater tilknyttet meglerfunksjonen, mens rød farge indikerer aktiviteter og resultater tilknyttet møteplassfunksjonen.

Overordnet skal følgeevalueringen gi innsikt i hvordan kompetansepilotordningen har fungert og om målene har blitt nådd. Når mål ikke kan måles direkte, er indikatorer for måloppnåelse et nyttig verktøy. Intervensjonslogikken hjelper oss i å sortere mellom ulike typer indikatorer. Vi skiller mellom indikatorer på innsatsnivå, aktivitetsnivå, resultatnivå og effektnivå.

Figur 2.1 Intervensjonslogikk for Kompetansepilotordningen



Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse AS (2021): R22-2021 Følgeevaluering av kompetansepiloter – rapport nr. 1

3 Status for pilotprosjektene våren 2022

Organiseringen av i alt 16 Kompetansepiloter varierer mellom de deltakende fylkene. I dette kapittelet gjennomgår vi status for pilotprosjektene våren 2022, og illustrerer hvordan de skiller seg fra hverandre langs et utvalg dimensjoner.

3.1 Prosjektorganisering

Flere av fylkeskommunene har engasjert andre aktører til å være prosjektledere for kompetansepilotprosjektene. Tabellen under gir en oversikt over prosjekteier og prosjektleder for de enkelte prosjektene som inngår i programmet.

Som det framgår av tabellen, har for eksempel Viken ett tett samarbeid med Buskerud og Hallingdal næringshage (arbeidspakke 1). I Trøndelag er prosjektledelsen delegert til regionrådene i Namdalen, Fosen og Trøndelag Sør.

Andre fylker har engasjert ulike varianter av utdanningssentre eller karrieresentre. Eksempler på dette er Dalane utdanningssenter, som er en av pilotene i Rogaland fylke, og Karriere Salten i Nordland.

Enkelte fylker benytter også *private selskaper* i prosjektene på ulikt vis. I Vestland er prosjektledelsen lagt til Nordfjordakademiet – som er en liten ideell organisasjon som har som formål å drive med rekruttering til skole, lærebedrift og yrkesliv i Nordfjord. I Innlandet har pilotprosjektet tilknyttet seg et konsulentselskap, Tretorget AS, som megler (men ikke prosjektleder).

Omstillings eller *innovasjonsselskap* og *kunnskaps-parker* er andre eksempler på aktører som leder konkrete prosjekter.

Noen få fylkeskommuner bruker i hovedsak *egne ressurser* til å følge opp arbeidet. Eksempler her er Innlandet og Viken (arbeidspakke 1). Kompetansepiloten i Agder har stått for mesteparten av det operative arbeidet selv fram til våren 2022, men planlegger å i større grad samarbeide med næringshager i sitt fylke framover.

Tabell 33.1 Oversikt over deltakere i kompetansepilotordningen

Prosjekteier	Prosjektledere virksomhet
Agder	Agder fylkeskommune
Vestfold og Telemark	Vestfold og Telemark fylkeskommune
Innlandet	Innlandet fylkeskommune
Viken	Viken fylkeskommune (Arbeidspakke 1) Buskerud næringshage og Hallingdal næringshage (Arbeidspakke 2)
Møre og Romsdal	Fagskolen i Møre og Romsdal
Troms og Finnmark	Lyngen kommune Sør-Varanger utvikling (SVU)
Rogaland	Karrieresenteret i Ryfylke Dalane utdanningssenter
Nordland	Karriere Salten/Karriere Nordland Kunnskapsparken Helgeland
Trøndelag	Fosen regionråd Namdalen regionråd Trøndelag Sør
Vestland	Nordfjordakademiet

Note: Data er fra våren 2022. Det kan ha skjedd en utvikling siden datainnhentingen.
Kilde: Rapportering fra Kompetansepilottene til HK-dir

3.2 Avgrensning av målgruppen

I henhold til retningslinjene for kompetansepilot, så er målgruppen offentlige og private virksomheter, med særlig vekt på små bedrifter i Distrikts- Norge.⁷

På bakgrunn av intervjuene vi har gjennomført, så oppfatter vi at prosjektene varierer seg imellom når det gjelder operasjonalisering av målgruppen. Noen prosjekter er avgrenset geografisk, til et par kommuner, men inkluderer i prinsippet alle små- og mellomstore virksomheter innad i de utvalgte kommunene. Troms og Finnmark er et eksempel på dette. Pilotene her er avgrenset til henholdsvis Lyngen og Sør-Varanger kommune.

Andre har større geografisk nedslagsfelt, som f.eks. Agder og Vestfold-Telemark, der kompetansepilo-

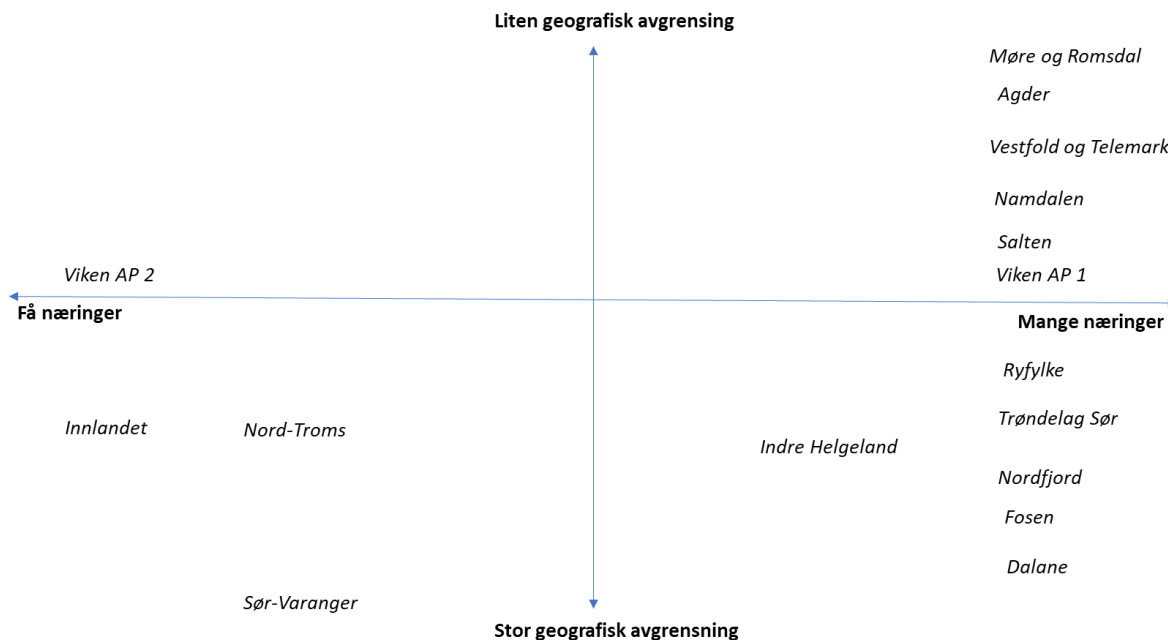
ten retter seg mot de henholdsvis 13 og 8 distriktskommunene i fylkene.

Møre og Romsdal har ingen geografisk avgrensning innad i fylket, men har avgrenset seg på annet vis. Her er piloten først og fremst er rettet inn mot å styrke samarbeid mellom fagskole og arbeidsliv.

Noen piloter har en næringsmessig avgrensning. Eksempler på dette er Viken, der det ene prosjektet (arbeidspakke 2) er avgrenset mot bygg- og anlegg. Innlandet har også næringsmessig avgrensning mot bygg- og anlegg samt treindustrien.

Enkelte pilotprosjekter har jobbet inn mot offentlig sektor – og da særlig helse- og omsorgssektoren.

Figur 3.12 Kompetansepilotenes målgrupper, fordelt på geografisk størrelse og antall bransjer



Note: Geografisk avgrensning måles som andel kommuner i fylket som ekskluderes fra kompetansepiloten.
Kilde: SSB-tabell 11342, rapporteringer fra og intervjuer med kompetansepilotene.

⁷ Retningslinjene er noe mer spesifiserte, men hovedpoenget er at det er mindre virksomheter i usentrale områder som er målgruppen.

Figur 3.1 illustrerer de ulike pilotene fordelt på to akser; grad av geografisk avgrensning og grad av næringsmessig avgrensning.

Etter vår forståelse har ca. åtte av 16 kompetansepilotprosjekter en sterkere geografisk avgrensning enn retningslinjene, og ca. fire av 16 prosjekter en sterkere avgrensning næringsmessig. De resterende 7 kompetansepilotprosjektene retter seg i prinsippet mot alle (små) virksomheter i distriktskommunene i sitt fylke.

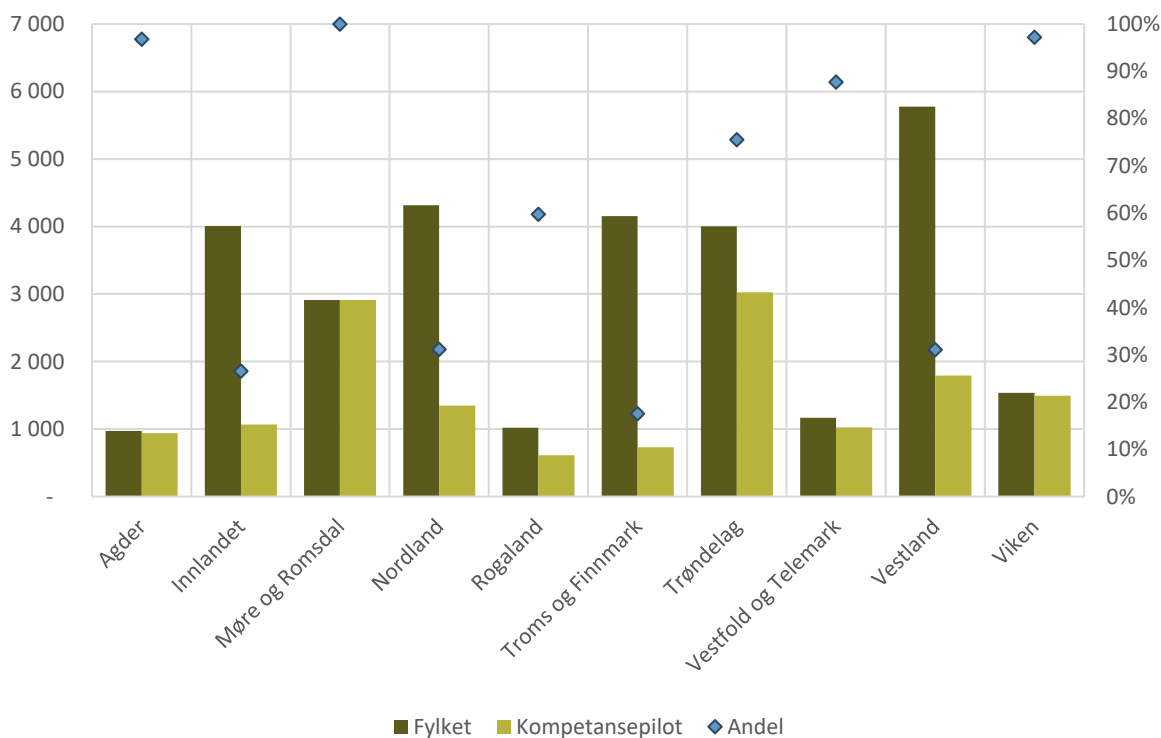
Det framgår ikke av rapporteringen fra pilotprosjektene til HK-dir i hvilken grad prosjektene er geografisk eller næringsmessig avgrenset, og hvorfor, så ovenstående er basert på vår forståelse gjennom intervjuer. I slutfasen av evalueringen vil vi innhente denne informasjonen mer strukturelt. I den forbindelse vil det være viktig å undersøke fylkeskommunenes vurderinger knyttet til hvorfor prosjektet er eller ikke er avgrenset.

På bakgrunn av vår forståelse av pilotprosjektene har vi i Figur 3.2 illustrert omfanget av små virksomheter som finnes i distriktskommunene i fylket, sammenliknet med omfanget av virksomheter som den enkelte kompetansepiloten retter seg mot. Den mørkegrønne søylen viser omfanget i fylket, mens den lysegrønne viser omfanget av virksomheter kompetansepiloten retter seg mot.

Den blå prikken viser andelen målbedrifter kompetansepiloten i fylket retter seg mot, i forhold til hvor mange kompetansepiloten *kunne* rettet seg mot, i lys av retningslinjenes formulering. Pilotprosjektene i Agder, Møre og Romsdal, Vestfold og Telemark samt Viken behold en relativt høy andel av de små virksomhetene som målvirksomheter. Kompetansepiloten i Innlandet, Troms og Finnmark og Vestland

Den blå prikken viser andelen målbedrifter kompetansepiloten i fylket retter seg mot, i forhold til hvor mange kompetansepiloten *kunne* rettet seg mot, i lys av retningslinjenes formulering. Pilotprosjektene i Agder, Møre og Romsdal, Vestfold og Telemark samt Viken behold en relativt høy andel av de små virksomhetene som målvirksomheter. Kompetansepiloten i Innlandet, Troms og Finnmark og Vestland

Figur 3.23 Antall små virksomheter (1-19 ansatte) for kommuner i sentralitetsklasse 5 og 6 i 2022, fordelt på fylker og kompetansepiloter



Kilde: SSB (tabell 10308) og prosjektsøknader.

relativt lavere andel grunnet større avgrensinger i målgruppen.

Av totalt ca. 30 000 små virksomheter som finnes i distriktskommuner, er kompetansepilotprogrammet rettet mot ca. 15 000 virksomheter (50 pst.) som konsekvens av fylkeskommunenes prioriteringer av geografi og målgruppe.

Distriktskommune er definert som sentralitet 5 og 6 i SSBs inndeling, slik som retningslinjene. Liten virksomhet er definert til å ha 1-19 ansatte.

3.3 Arbeidsform

Våren 2022 hadde pilotprosjektene kommet i gang med aktiviteter, men som følge av en ny runde med nedstengning på grunn av pandemien høsten 2021, var flere av dem forsinket i henholdt til tidsplanen. Enkelte av pilotene var også forsinket av andre årsaker, eksempelvis som følge av bytte av prosjektleder.

Alle pilotprosjektene forholder seg til de tre M-ene som programmet er basert på: motor, megler og møteplass. Basert på intervjudata oppfatter vi imidlertid at de ulike prosjektene vektlegger de ulike M-ene ulikt, og at de også operasjonaliserer M-ene på ulike måter.

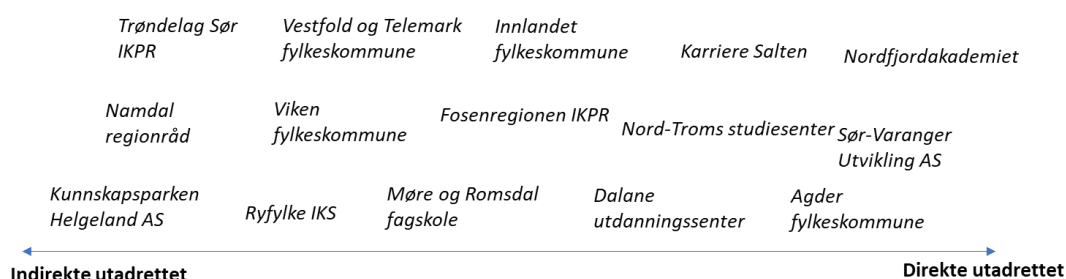
Det synes også variere mellom pilotprosjektene hvor mye verdi prosjektledere opplever det gir å ha disse M-ene som knagger. Flere prosjektledere oppfatter at det er vanskelig å skille mellom hva slags aktiviteter som er mobilisering, hva som er møteplass og hva som er motor.

Forskningen til Grepperud mfl. og de 3M-ene tar utgangspunkt i en type aktør som omtales som studiesenter eller læringsssenter. Denne typen aktør har heller ikke en entydig definisjon⁸, men dersom vi ser på hvem det er som har fått prosjektledelsen i kompetansepilotprogrammet (ref. kap. 2.1.), så er det bare et fåtall som har egenskaper som minner om det som Grepperud omtaler som studiesenter eller læringsssenter. Det er dermed naturlig at de øvrige aktørene, som ikke er studiesenter, forstår og bruker disse M-ene på annet vis.

Når det gjelder mobilisering, synes vi å se et overordnet skille mellom grad av utadrettet/oppøkende virksomhet mot enkeltbedrifter på den ene siden, og graden av arbeid på systemnivå. Figur 3.3 viser en fordeling av kompetansepilot-prosjektene etter grad av utadrettet virksomhet mot målbedriftene.

For eksempel er det noen pilotprosjekter som (til nå) har hatt som strategi å ha svært oppøkende virksomhet ovenfor bedrifter i regionen, enten det dreier

Figur 3.3 Kompetansepilotenes grad av utadrettet virksomhet mot målbedriftene



Kilde: Intervjuer og skriftlige rapporter fra kompetansepilotene

⁸ Se Oxford Research (2022).

seg om å ta en telefon til bedriftsleder, eller komme på besøk. Flere pilotprosjekter har jobbet på denne måten, eks. Salten, Nordfjordeid og Lyngen. Disse prosjektene har startet i denne enden, fordi de opplevde at det var nødvendig å få en viss forståelse av behov, utfordringer og muligheter – og den informasjonen får de ved å snakke direkte med virksomhetene lokalt.

Indre Helgeland er et eksempel på et pilotprosjekt som kan sies å være i den andre enden av skalaen, i den forstand at de i liten grad har drevet med oppsøkende virksomhet til enkeltbedrifter, men snarere fungert som en slags veileder på mer overordnet nivå. Prosjektleder har mye dialog med utdanningsinstitusjoner og næringsforeninger mv. Prosjektledelsen er en aktør som har jobbet med kompetanseutvikling i regionen over mange år, og opplever derfor mindre behov for grunnleggende og oppsøkende kartlegging.

Foreløpig tegner det seg et bilde av at arbeidsformen i stor grad følger av hvilken type aktør som har fått prosjektledelsen i de enkelte kompetansepilottene. Sammenhengene mellom aktivitet og type kompetansepilottede er også logisk i den forstand at ulike aktører har ulike forutsetninger for å utføre de funksjonene kompetansepilottene er ment å ha. Prosjektlederne har ulik kompetanse, erfaring og nettverk lokalt. Vi tror kompetansepilottene vil få ulike resultater, mye på grunn av at de har såpass ulike forutsetninger og innretninger.

Det framgår av retningslinjene at kriteriet for måloppnåelse er at fylkene har utviklet og prøvd ut nye og/eller forsterket eksisterende måter å identifisere og mobilisere virksomheters behov for kompetanseutvikling i områdene som deltar i prosjektet [...]. Dette forstås som at det er *ønskelig* med mye variasjon. Variasjon er dessuten hensiktsmessig, fordi fylkene er ulike hverandre og har ulike regionale og lokale forutsetninger.

Like fullt, mener vi det er relevant å kartlegge de ulike kompetansepilottenes forutsetninger og egenart enda mer systematisk, sett opp mot resultater. Det vil gi verdi dersom fylkeskommunene ønsker å videreutvikle arbeidet til noe mer langvarig enn en treårig pilotering.

3.4 Forankring i fylkeskommunene

I følgeevalueringen har vi blitt oppmerksomme på at selv om fylkeskommunene har besluttet hvilke prosjekter de ønsker at skal inngå i kompetansepilottordningen, og søkt om midler til disse, så er det like fullt variasjon i graden av forankring. Som pekt på i kapittel 3.1 så er det ulike typer aktører som har prosjektledelsen i fylkene.

Vi tenkte på et tidligere tidspunkt at type aktør som har prosjektledelse kunne indikere graden av forankring, men på bakgrunn av dialog med enkelte prosjektledere og fylkeskommuner har vi forstått at det ikke nødvendigvis er en sammenheng. I slutfasen av evalueringen er dette noe vi skal se nærmere på (se også kap. 4 og 5).

3.5 HK-direktoratets rolle

Som det framgår av retningslinjene har HK-dir et noe mer utvidet ansvar enn å kun være forvalter av tilskuddsmidlene. Det framgår av retningslinjene at de skal «bidra med faglig oppfølging for fylkeskommunene og er ansvarlig for læringsarena».

Per nå har vi ikke undersøkt systematisk hvordan HK-dir har utfyllt sin rolle, og som vi kommer tilbake til i kapittel 5 er det noe vi skal følge opp i slutfasen.

Per i dag oppfatter vi at fylkene, dvs. både fylkeskommunene og prosjektlederne mener at læringsarenaene har bidratt positivt til læring og erfaringsdeling. Ikke minst har prosjektledere blitt kjent med hverandre, slik at de enklere kan ta opp kontakten og diskutere problemstillinger mellom læringsare-

naene. Læringsarenaen synes å ha bidratt til at kompetansepilotprosjektene nærmer seg mer hverandre, fordi de lærer av hverandres erfaringer. I så måte blir variasjonen mellom dem mindre.

Når det gjelder HK-dir sin rolle *mellom læringsarenaene* er vi mer usikre i hvilken grad de har fungert som faglig rådgivere. I starten av evalueringen opplevde vi at prosjektledere ringte oss for å få veiledning, men etter hvert i prosjektperioden har det vært mindre av dette. Enkelte prosjektledere har imidlertid gitt tilbakemeldinger på at det er positivt å bli intervjuet, fordi dynamikken i intervjuene ofte blir slik at vi også henviser til hva som skjer i andre prosjekter, og at det oppleves som interessant og lærerikt. Hovedinntrykket vårt er at prosjektledere heller ringer hverandre for sparring, snarere enn å kontakte HK-dir.

4 Indikatorer for måloppnåelse

Kompetansepilotprogrammet, og dermed følgeevalueringen av programmet, går nå inn i slutfasen. Det er viktig å ha i bakhodet at det er programmet som skal evalueres, ikke hvert enkelt prosjekt. Samtidig så må vi ha rimelig god innsikt i de enkelte prosjektene for å få forståelse for hvorfor programmet oppnår eller ikke oppnår ønskede resultater.

I første delrapport foreslo vi et sett med indikatorer for måloppnåelse som kunne være relevant å følge i evalueringsperioden, ref. tabellen under.

Tabell 44.1 Forslag til indikatorer

Steg	Indikator
Innsats	Innvilget beløp
	Beskrevet målgruppe og geografi
Aktivitet	Forankring og eierskap i planer og partnerskap
	Beskrivelse av organisasjonsform
	Oversikt over informasjonsinn-samlingsmetoder for identifisering av behov
	Utvikling og ivaretagelse av møteplasser
	Kartlegging av behov for EVU
	Iverksettelse av mobiliserings- og meglingsaktiviteter
Resultat	Kartlagt behov for EVU, og forhold som påvirker dette
	Utvikling i antall deltakere i EVU
	Utvikling av eksisterende og antall nye møteplasser
	Deltakelse i EVU aktiviteter
Brukereffekt	Opplevd kompetansebehov etter tiltak
	Virksomheters vurdering av pilotene og prosessen rundt dem
Samfunnseffekt	Ervervet kompetanse gjennom bruk av EVU-tilbudet
	Verdiskapings- og produktivitetsutvikling

Kilde: SØA (2021) Følgeevaluering av kompetansepiloter – rapport 1

Vi har jobbet videre med disse indikatorene, med tanke på å operasjonalisere ytterligere. Under gjennomgår vi vår vurdering av hvordan dette arbeidet bør tas videre i slutfasen.

4.1 Innsatsindikatorer

Innsats omhandler omfanget på tilskuddene, de konkrete pilotprosjektene, målgruppe og geografisk nedslagsfelt og ressursbruk. Her har vi allerede innhentet mye data, som både er rapportert i første rapport og denne, men det er naturlig at denne informasjonen også inngår i sluttrapporten, siden dette gir beskrivende informasjon om hva som er nedslagsfeltet til kompetansepilotprogrammet.

4.2 Aktivitetsindikatorer

I løpet av prosjektperioden har vi kommet fram til at det er krevende å finne gode aktivitetsindikatorer som er like relevante for alle. Årsaken er at pilotprosjektene har såpass ulik karakter. For å ta et eksempel kunne man tenkt seg at det var mulig å telle antallet møteplasser som har blitt avholdt, som følge av kompetansepilotprogrammet. Men i lys av at møteplasser oppfattes ulikt og fungerer ulikt hos de forskjellige pilotene, risikerer vi å telle og sammenlikne epler og pærer ved en slik framgangsmåte. Det varierer mellom prosjektene om piloten veileder andre aktører i å utvikle gode møteplasser – slik som Helgeland⁹, eller om kompetansepiloten deltar på møteplasser som andre arrangerer, eller om kompetansepiloten inviterer til og holde egne arrangementer, det være seg bransjetreff eller konferanser.

Også mange av de andre aktivitetsindikatorene vi i utgangspunktet tenkte var relevante er vanskelig å sammenligne. Dermed er vi usikre på om det har

⁹ <https://www.kph.no/prosjekter/kompetansepilot-motor-megler-og-moteplass/>

noe særlig verdi å identifisere aktivitetsindikatorer og sammenlikne dem på tvers på aktivitetsnivå.

Som det framgår av programbeskrivelsen til kompetansepilot så er det et poeng at ordningen skal bidra til å utvikle og prøve ut nye måter og modeller, og i lys av dette er det ikke unaturlig at det er en stor spredning i måter å jobbe på i de ulike prosjektene.

Når det er sagt, så vil naturligvis de ulike prosjektenes aktiviteter ha betydning for resultater, og dermed være relevante å ha innsikt i. I slutfasen mener vi det er hensiktsmessig å først få klarhet i resultater, og deretter se nærmere på prosjektets egenart (både aktør og aktiviteter) for å gjøre en vurdering av sammenhengene mellom resultatene og aktivitetene.

4.3 Resultatindikatorer

Resultater er hva kompetansepilotordningen oppnår på kort sikt, typisk i løpet av prosjektperioden. Vi har jobbet en god del videre med å identifisere relevante resultatindikatorer, og mener at de resultatindikatorene som er særlig relevante å innhente data på – for å si noe om måloppnåelsen til programmet kan deles i to hovedgrupper, i tråd med fordelingen av målformuleringene slik de framkommer av retningslinjene:

1. Resultater på virksomhetsnivå
2. Resultater i fylkeskommunen

I slutfasen av evalueringen vil vi utfordre de enkelte pilotprosjektene å skaffe til veie data på disse indikatorene – så langt det lar seg gjøre.

Det er imidlertid viktig å påpeke at det kan tenkes at vi i løpet av sluttevalueringen ser at vi skal justere ordlyden i resultatindikatorene vi foreslår her. Det kan også tenkes at vi identifiserer og legger til ytterligere indikatorer. Følgeevalueringen er en prosess, som skal pågå en god stund til, og vi legger opp til

å drøfte resultatindikatorene med kompetansepilotene.

4.3.1 Resultater på virksomhetsnivå

Målet slik det er formulert i retningslinjene er følgende:

«å identifisere og mobilisere virksomheters behov for kompetansehevede tiltak, koble og tilrettelegge for et tilpasset etter- og videreutdanningstilbud i Distrikts-Norge.»

Når det gjelder resultater på virksomhetsnivå vurderer vi at særlig følgende indikatorer kan være relevante for å si noe om måloppnåelsen:

1. Antall virksomheter (enkeltbedrifter) pilotprosjektet har hatt kontakt med
2. Antall virksomheter der piloten har identifisert behov for kompetanseutvikling og veiledet
3. Antall virksomheter som har hatt ansatte som har påbegynt en form for kompetanseheving i løpet av treårsperioden, som følge av kompetansepiloten
4. Antall personer som har påbegynt en form for kompetanseutviklingstiltak som følge av kompetansepiloten
5. Antall nye kompetansehevede tiltak (herunder studieprogram eller emner) som det har blitt identifisert behov for.
6. Antall nye studieprogram eller emner som er planlagt eller blitt etablert som følge av kompetansepiloten

Under gjennomgår vi indikatorene noe mer i detalj.

1. Antall virksomheter (enkeltbedrifter) pilotprosjektet har hatt kontakt med/veiledet.

Indikatoren vurderes som svært relevant og tett knyttet til formålet med kompetansepiloter. En ut-

fordring er imidlertid at svaret vil være null for enkelte av pilotprosjektene, og da tenker vi særlig på de prosjektene som har jobbet mer på systemnivå. Utfordringen kan løses ved å innhente data både på direkte kontakt så vel som indirekte kontakt.

En annen utfordring er at vi gjennom evalueringen så langt oppfatter at mange av pilotene ikke nødvendigvis holder helt oversikt over hvem de har kontakt med, og at det er krevende å definere hva som er tilstrekkelig kontakt.

Vår vurdering er like fullt at denne indikatoren er relevant for å si noe om hvor stor andel av definert målgruppe det er grunn til å tro at kompetansepiloten har nådd ut til, og vi legger til grunn at kompetansepilotene er i stand til å gi noen anslag her.

2. Antall virksomheter der piloten har identifisert behov for kompetanseutvikling og veiledet

Den første indikatoren beskrevet over vil gi innsikt i hvor mange virksomheter kompetansepiloten har hatt kapasitet til å være i kontakt med. Men det er ikke gitt at alle disse virksomhetene har behov for eller ønsker kompetanseutvikling. Derfor foreslår vi en indikator som sier noe om omfanget av virksomheter der kompetansepiloten har identifisert behov for kompetanseutvikling.

3. Antall virksomheter som har hatt ansatte som har påbegynt en form for kompetanseheving i løpet av treårsperioden, som følge av kompetansepiloten

Selv om kompetansepiloten har vært i kontakt med virksomheter, og identifisert behov, er det ikke gitt at det har ført til adferdsendring hos virksomhetene. For noen virksomheter er det like fullt rimelig å vente at kompetansepilotens arbeid har vært utslagsgivende

for at ansatte har påbegynt en form for kompetanseheving. Det er i så fall relevant å kartlegge.

Det kan riktignok tenkes at noen virksomhet ville gjennomført en form for kompetanseheving uavhengig av kompetansepiloten, men at kompetansepiloten eksempelvis har medført at virksomheten tok skrittet tidligere.

Det er viktig her å få fatt i kompetansepilotens rolle i adferdsendringene. Tilskuddordningen er ikke rettet mot utdanningssystemet som sådan, men skal ha en koblende funksjon.

4. Antall personer som har påbegynt en form for kompetanseutviklingstiltak som følge av kompetansepiloten

I forlengelsen av ovenstående er det også interessant å vite hvor mange personer som har påbegynt en form for kompetanseheving som følge av kompetansepiloten. Det kan være krevende for pilotprosjektene å svare på dette, i lys av at de ikke nødvendigvis ber om noe rapportering fra virksomhetene de er i kontakt med, men de bør like fullt utfordres.

5. Antall nye kompetansehevende tiltak (herunder studieprogram eller emner) som det har blitt identifisert behov for.

Som beskrevet over så er det ikke kompetansepiloten rettet mot utdanningssystemets om sådan, men hovedpoenget er å ha en koblende funksjon. Når det er sagt, så kan det tenkes at dialog med arbeidslivet peker på behov for kompetansehevende tiltak som i dag ikke finnes, eller som i dag ikke er tilrettelagt for de virksomhetene som har behov. Formålet med denne indikatoren er å undersøke i hvilken grad kompetansepiloten har bidratt til å identifisere konkrete kompetansehevende tiltak som i dag ikke finnes.

Indikatoren kan deles opp i antall kompetansetiltak der det er behov for å endre *innhold*, og antall kompetansetiltak der det er behov for å endre gjennomføringsmetode, men per nå foreslår vi å slå det sammen.

6. Antall nye studieprogram eller emner som er planlagt eller blitt etablert som følge av kompetansepiloten

En sjettede relevant resultatindikator, i forlengelse av ovenstående, er om kompetansepiloten gjennom sitt arbeid har fått etablert relevante studieprogram eller emner. I sin kontakt med virksomheter er formålet at kompetansepiloten skal forstå behovene, og bidra til å skape dialog med utdanningsmiljøer slik at de leverer i tråd med virksomhetenes behov. I lys av at det kan ta noe tid før et studieprogram etterspørres til det etableres, tror vi det også er hensiktsmessig å undersøke hvorvidt det også er studier under planlegging.

4.3.2 Resultater i fylkeskommunen

Den andre delen av målformuleringen er knyttet til adferdsendringer i fylkeskommunene.

«Ordningen skal bidra til å utvikle og prøve ut nye måter og modeller for å nå målet. Ordningen skal støtte fylkeskommunens strategiske rolle og ansvar for regional kompetansepolitikk»

Det vi ønsker å finne ut av er hvorvidt kompetansepilotordningen har bidratt til om fylkeskommunene vektlegger det å mobilisere virksomheter til kompetanseutvikling, og om det er noe de er opptatt av som del av sitt strategiske kompetansepolitisk arbeid.

På bakgrunn av andre prosjekter vi har gjennomført, vet vi at det varierer hvor langt fylkeskommunene har kommet i å fylle sin rolle som ansvarlig for regional kompetansepolitikk. Vi foreslår derfor å holde re-

sultatindikatorene her litt åpent, men et utgangspunkt kan være:

1. Hvor ofte har fylkeskommunen og pilotprosjektene hatt dialog underveis i pilotperioden
2. Har pilotprosjektene presentert arbeidet i de regionale kompetanseforene (der disse er etablert)
3. Er pilotprosjektene/Kompetansepilot omtalt i regionale planer for kompetanse/kompetansestrategier, der disse er laget?
4. Er mobilisering av etterspørselssiden omtalt i regionale planer for kompetanse/kompetansestrategier, der disse er laget?

4.4 Indikatorer for brukereffekter

Som nevnt i kapittel 2 er *bruker- og samfunns-effekter* hva man ser for seg at ordningen skal bidra til på lengre sikt. I delrapport 1 foreslo vi følgende indikatorer for brukereffekter:

1. Opplevd kompetansebehov etter tiltak
2. Virksomheters vurdering av pilotene og prosessen rundt dem.

Begge disse indikatorene er relevante for å vurdere kompetansepilotordningen. Men i lys av at prosjektperioden kun er treårig, og det tar lengre tid enn tre år å gå fra å identifisere kompetansebehov til at noen har gjennomført kompetansetiltak, vil vi ikke være i stand til å innhente data på det første punktet.

Når det gjelder det andre punktet, så er det mulig å innhente data på. I en tidligere fase av evalueringen hadde vi sett for oss at det ville være mulig å gjennomføre en spørreundersøkelse rettet mot virksomheter. På bakgrunn av den informasjonen vi har så langt tror vi at det er mindre relevant med en slik spørreundersøkelse, men vi foreslår å fortsatt holde det åpent. Dersom kompetansepilotprosjektene er i

stand til å gi gode svar på antall virksomheter (enkeltbedrifter) pilotprosjektet har hatt kontakt med/veiledet, så ville denne gruppen kunne vært relevant å sende en spørreundersøkelse til.

Samtidig så vet vi at ulike prosjekter har hatt ulik grad av kontakt, og det vil trolig være vanskelig å utforme en spørreundersøkelse som treffer alle virksomhetene like godt. Dermed kan det tenkes at det er mer relevant å gjennomføre 4-5 casestudier på et utvalg virksomheter kompetansepilotene har hjulpet, og søke å få klarhet i hvilken verdi kompetansepilotene har hatt for dem.

Å sørge for kompetanseutvikling er et ansvar som er delt mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, og for store deler av norsk arbeidsliv er dette nedfelt i avtaleverket. Samtidig vet vi, med utgangspunkt i erfaring fra andre prosjekter, at hvorvidt det skjer kompetanseutvikling i virksomhetene vel så mye kan handle om kultur som bestemmelser i avtaleverket. Når vi snakker med virksomhetene kan det derfor være relevant å undersøke hvorvidt kompetansepiloten på en eller annen måte har bidratt positivt til å sette kompetanseutvikling på dagsorden, og f.eks. om kompetanseutvikling diskuteres på et mer systematisk nivå nå sammenliknet med tidligere. Vi tror også det vil være viktig å få med perspektiver både fra ledelse og tillitsvalgte i denne sammenhengen, for det er ikke gitt at de har samme syn.

4.5 Indikatorer for samfunnseffekter

I første fase av evalueringen foreslo vi også indikatorer for å måle samfunnseffekter:

1. Ervervet kompetanse gjennom bruk av EVU-tilbudet
2. Verdiskapings- og produktivitetsutvikling

Disse er fortsatt relevante, men det er ikke mulig å måle utviklingen i disse i løpet av følgeevalueringen. Det vil ta tid før disse effektene kan spores og det

vil være betydelige måleutfordringer, fordi det også er mye annet som påvirker samfunnsutviklingen.

Noe som vi *kan* si noe om i sluttevalueringen henger sammen med punkt 4.3 og arbeidet med regional kompetansepolitikk i fylkeskommunene. Man kan eksempelvis tenke seg at kompetansepilotordningen har styrket samspillet mellom de relevante utviklingsaktørene i fylket. Vi skal se nærmere på dette i slutfasen av prosjektet; mulig det er mer nærliggende å omtale denne typen effekter som brukereffekter.

5 Veien videre

Kompetansepilotordningen går nå inn i sin siste fase.

I den siste delen av evalueringen blir det viktig å innhente data på de indikatorene vi mener gir informasjon om måloppnåelse (ref. kapittel 4). I sluttrapporten vil vi gi en samlet vurdering av programmet, basert på disse indikatorene, og evt. andre dersom vi identifiserer ytterligere indikatorer som er relevante.

Andre forhold som er viktig å belyse er HK-dir sin rolle. Som nevnt har de både en rolle som tilskuddsforvalter, men det framgår også av retningslinjene at HK-dir «skal være faglig rådgiver og medspiller for fylkeskommunene og prosjektene som mottar tilsgagn gjennom hele programperioden. Kompetanse Norge skal etablere en læringsarena for prosjektet.» Hvordan HK-dir har fungert i rollen som faglig rådgiver, også mellom læringsarenaene, er det dermed viktig å få dypere innsikt i.

I tillegg er det relevant å få klarhet i hvordan fylkeskommunene vurderer at arbeidet som er påbegynt gjennom kompetansepilotprosjektene skal tas videre – og om det skal tas videre. Selv om staten ikke finansierer prosjektmidler, så er det mulig for fylkeskommunene å selv videreføre arbeidet med egne midler, dersom det vurderes som viktig.

I forlengelsen av dette er det relevant å peke på at selv om kompetansepilotprogrammet blir avsluttet nå, så har regjeringen fortsatt en sterk satsing på desentralisert utdanning. Våren 2022 ble det eksempelvis lyst ut midler til en tilskuddsordning til studiesentre. Av utlysningsteksten framgår det at «Ordninga skal bidra til aktivitet i distrikta gjennom at fleire får tilgang til utdanning der de bur. Ordninga

skal mobilisere og leggje til rette for deltakarar til fleksibel og desentralisert utdanning som møter behova til lokalt og regionalt»¹⁰.

Teksten i utlysningen tyder på at det er noe overlapp mellom satsingen på studiesenter og kompetansepilotprosjektene, men målgruppen og bredden i utdannings- og kompetansetilbud er ulike.

I henhold til en HK-dir har utarbeidet for KDD er det også en kobling mellom mottakere av tilskudd til studiesentre og kompetansepilotprosjektene. Dette er gjengitt i tabell 5.1 under.

Tabell 55.1 Kobling mellom kompetansepilotprosjekt og mottaker av tilskudd til studiesentre.

Kompetansepilotprosjekt	Studiesenter
Innlandet	Studiesenter/ høgskolesenteret i Kongsvinger (samarbeidspartner)
Sør-Varanger utvikling (Troms og Finmark)	Sør-Varanger utvikling AS
Lyngen kommune (Troms og Finmark)	Campus Nord-Troms (Lyngen inngår her)
Dalane Utdanningssenter (Rogaland)	Dalane utdanningssenter
Ryfylke IKS (Rogaland)	Ryfylke IKS
Agder	Lister kompetanse AS (samarbeidspartner)
Nordfjordakademiet (Vestland)	INVIRO (samarbeidspartner)
Namdalen regionråd (Trøndelag)	Namdalen regionråd

Kilde: KDD

¹⁰ <https://hkdir.no/program-og-tilskot/tilskotsordningar-for-aa-styrke-tilgangen-paa-fleksibel-og-desentralisert-utdanning#content-section-8>

I lys av ovenstående er det relevant å undersøke med fylkeskommunene i hvilken grad de ser sammenheng mellom de ulike satsingene som skal bidra til mer kompetanse i distrikts-Norge, og hvordan de jobber med dette.

En siste problemstilling som vi må se nærmere på i sluttevalueringen er i hvilken grad vi skal forsøke å identifisere best-practice på noen som helst måte, eller om det at fylkeskommunene har ulike regionale behov (og ulike regionale kompetanseaktører) gjør at det blir vanskelig. I lys av at fylkeskommunen skal vurdere regionale behov og utfordringer, så kan det tenkes at et mangfold i arbeidsmetoder og systemer er bedre enn en standard løsning.



SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE