Til Kunnskapsdepartementet

Kompetansebehovsutvalget 2021–2023 legger med dette frem sin første temarapport. Utvalget ble oppnevnt av regjeringen 23. juni 2021 for å gi en best mulig faglig vurdering av Norges fremtidige kompetansebehov.

Oslo 31. mai 2022

Sveinung Skule, leder
Marit Aure
Sonja Lovise Berg
Trond Bergene
Hanne Børrestuen
Torberg Falch
Eli-Karin Flagtvedt
James Tommy Karlsen
Jon P. Knudsen
Børre Krudtå
Katrine Vellesen Løken
Christine Meling
Svein Michelsen
Mari Rege
Berit Rokne
Liv Sannes
Bente Søgaard
Hans Torvatn
Are Turmo

Kaja Reegård, sekretariatsleder
Hege Medin
Kristine Sundberg
Stine Viddal Øi
Tone M. S. Katralen

Innhold

Sammendrag **7**

1. Innledning **11**
1.1 Utvalgets begrunnelse for temaet høyere yrkesfaglig utdanning 11
1.2 Problemstilling 12
1.3 Fremveksten av et politisk satsningsområde 13
1.4 Begrepsdefinisjoner 13
1.5 Den norske modellen forutsetter satsing på kompetanse 15
1.6 Kontekst for rapporten 16
1.7 Om Kompetansebehovsutvalget (2021–2023) 16
1.7.1 Kompetansebehovsutvalget – del av en større sammenheng 16
1.7.2 Mandat 17
1.7.3 Utvalgets tolkning av mandatet 19
1.7.4 Utvalgets arbeidsform 20
1.7.5 Utadrettet virksomhet 20
1.7.6 Eksterne bestillinger 20

2. Kompetansebehov på kort og lang sikt **21**
2.1 Undersøkelser om kompetansebehov 21
2.1.1 Størst knapphet i helse og omsorg, bygg- og anlegg og ikt-yrker 23
2.2 Konsekvenser av koronapandemien 23
2.3 Kompetansebehov på lengre sikt 24
2.3.1 Teknologisk utvikling 25
2.3.2 Demografisk utvikling 26
2.3.3 Migrasjon og tilgang på utenlandsk arbeidskraft 26
2.3.4 Grønn omstilling 27
2.3.5 Fremskrivninger av tilbud og etterspørsel etter kompetanse 28
2.4 Høyere yrkesfaglig utdanning kan bidra til å imøtekomme kompetansebehov drevet av store trender 29

3. Store variasjoner i høyere yrkesfaglig utdanning **31**
3.1 Lovfestet krav til relevans og praksisnærhet 31
3.2 Historisk utvikling – fra ulike fagtradisjoner til felles regulering og vekst 32
3.3 Kjennetegn ved høyere yrkesfaglige utdanninger 33
3.3.1 Et bredt spekter av fagområder 34
3.3.2 De fleste studentene har yrkeskompetanse fra videregående opplæring 36
3.3.3 Utdanningstilbudene varierer i lengde 38
3.3.4 Overvekt av deltidsutdanninger 39
3.3.5 Både stedbaserte og nettbaserte tilbud 40
3.3.6 Hvem tar høyere yrkesfaglig utdanning? 41
3.3.7 Hvem er ansatt ved fagskoler? 44
3.3.8 Internasjonalt samarbeid og rammeverk 46
3.4 Organisering og regulering i høyere yrkesfaglig utdanning 48
3.4.1 En relativt stor andel av fagskolene er privat eid 48
3.4.2 Egenbetaling utgjør en betydelig finansieringskilde 49
3.4.3 NOKUT akkrediterer fagskoleutdanninger 51
3.4.4 Kvalifikasjoner samlet i et felles rammeverk 52
3.4.5 Fagskolene samarbeider med arbeidslivet 53
3.4.6 Treparts bransjeprogram for å møte samfunnets kompetansebehov 54
3.4.7 Nasjonalt fagskoleråd gir råd om høyere yrkesfaglig utdanning 55
3.5 Vekst i høyere yrkesfaglig utdanning 57
3.5.1 Flere fagskolestudenter og utdanningstilbud 57
3.5.2 Flere søker seg til høyere yrkesfaglig utdanning 60
3.6 Oppsummerende spørsmål om høyere yrkesfaglig utdanning 62

4. En liten del av et større utdanningssystem 65
4.1 Uklar plassering i utdanningssystemet 65
4.1.1 Del av det formelle utdanningssystemet i Norge 65
4.1.2 Styrket, men fortsatt uklar posisjon i utdanningssystemet 66
4.2 Variasjon i høyere yrkesfaglig utdanning på tvers av land 69
4.2.1 Europeisk samarbeid og manglende standardisering 69
4.2.2 Utgangspunktet i hvert land styrer utvikling av sektoren 70
4.2.3 Den svenske yrkeshögskolan 71
4.2.4 Det danske erhvervsakademiet 71
4.2.5 Den tyske Fachschulen 72
4.3 Nærhet til arbeidslivet – et viktig særpreg 72
4.3.1 En sammensatt kunnskapsbase 73
4.3.2 Studentene har i ulik grad med seg erfaring fra arbeidslivet 73
4.3.3 Praksisnærhet og arbeidslivsrelevans – med og uten praksis 74
4.3.4 Ikke alene om relevans og nærhet til arbeidslivet 75
4.4 Flere alternative veier i utdanningssystemet 76
4.4.1 Flere utdanningsveier fra fag- og yrkesopplæring 76
4.4.2 Flere tar annen høyere utdanning etter fagskole 77
4.4.3 Overganger fra universitet og høyskole til fagskole 81
4.5 Vurdering av kunnskapsgrunnlaget 82
4.6 Utvalgets vurderinger 83

5. Fagskoleutdannede i arbeidslivet 85
5.1 Etterspørselen etter fagskoleutdannede er høyere enn tilbudet 85
5.1.1 Behov for høyere yrkesfaglig utdanning 85
5.1.2 Hvilke fagområder er det størst etterspørsel etter? 87
5.1.3 Samarbeid mellom fagskoler og kommuner eller fylkeskommuner 90
5.2 Fagskoleutdanningene oppleves som relevante for arbeidslivet 91
5.2.1 NIFUs arbeidsgiverundersøkelse - noe lavere relevans av fagskoleutdanning enn bachelor- og masterutdanning 91
5.2.2 Kandidat- og studentundersøkelser viser generelt god relevans 92
5.3 En del får høyere stilling og lønn etter fagskoleutdanningen, men det er store variasjoner mellom fagområdene 93
5.3.1 Arbeidsmarkedsdeltakelsen øker etter fullført høyere yrkesfaglig utdanning 94
5.3.2 En del går over i lederstillinger etter fagskoleutdanning 97
5.3.3 Lønnsnivået øker etter fullført fagskoleutdanning 103
5.4 Høyere yrkesfaglig utdanning er viktig for livslang læring 105
5.4.1 Virksomhetene hever kompetansen til egne ansatte for å dekke sine kompetansebehov 105
5.4.2 De fleste tar høyere yrkesfaglig utdanning som videreutdanning 107
5.4.3 Kan høyere yrkesfaglig utdanning bidra til at flere står lengre i arbeidslivet? 108
5.5 Samfunnsøkonomisk lønnsomhet 110
5.5.1 Samfunnsøkonomisk avkastning av utdanning 110
5.5.2 Samfunnsøkonomiske vurderinger av høyere yrkesfaglig utdanning 112
5.6 Vurdering av datagrunnlaget 113
5.7 Utvalgets vurderinger 114

6. Høyere yrkesfaglig utdannings rolle for regional kompetanseutvikling 117
6.1 Regionale kompetanseutfordringer og -muligheter 117
6.1.1 Desentralisert utdanning 118
6.2 Fylkeskommunens kompetansepolitiske rolle 119
6.2.1 Tre pilarer i den regionale kompetansepolitikken 120
6.3 Fylkeskommunal styring og eierskap av fagskolene 121
6.4 Fagskoletetthet i distriktene 124
6.4.1 Fagskolestudenter og sentralitet 124
6.4.2 Stedbasert fagskoletetthet 130
6.4.3 Nettbasert fagskoletetthet 132
6.4.4 Oppsummering av analyser av fagskoletetthet 134
6.5 Vurdering av kunnskapsgrunnlaget 134
6.6 Utvalgets vurderinger 135

7. Videre vekst ved ulik finansiering 137
7.1 Ulike finansieringskilder i høyere yrkesfaglig utdanning 137
7.1.1 Desentralisert styring: Finansiering via driftstilskudd 137
7.1.2 Markedsstyrt behov: Finansiering via egenbetaling 138
7.1.3 Fleksibel finansiering: Prosjektmidler og bransjeprogram 139
7.2 Drøfting av vekst gjennom ulike finansieringskilder 140

8. Utvalgets vurderinger 143
8.1 Det er stort og trolig økende behov for praksisnær høyere yrkesfaglig utdanning 143
8.2 Høyere yrkesfaglig utdanning bør ha en tydelig og selvstendig rolle i utdanningssystemet 144
8.3 Utdanningene må utvikles i tett dialog med arbeidslivet 144
8.4 Forutsigbarhet er viktig for å sikre kvalitet 145
8.5 Høyere yrkesfaglig utdanning bør være bredt tilgjengelig 145
8.6 Det er behov for mer statistikk og kunnskap om høyere yrkesfaglig utdanning 146

Referanser 149

Figurliste 157

Tabelliste 158

Vedlegg 159

Sammendrag

Endringer i samfunns- og arbeidsliv drevet av teknologisk utvikling, demografisk utvikling og grønn omstilling skaper behov for stadig fornyet kompetanse i befolkningen. Rapporten drøfter hvilken rolle høyere yrkesfaglig utdanning har i å imøtekomme eksisterende og nye kompetansebehov som springer ut av slike endringer, den sammenfatter kunnskapsgrunnlaget om høyere yrkesfaglig utdanning og peker på behovet for ny kunnskap for å kunne vurdere og utvikle sektoren videre. Det har vært stor vekst i antallet studenter de senere årene, og det er tverrpolitisk enighet om videre vekst. En tilsvarende utvikling, med økt politisk oppmerksomhet og vekst i det høyere yrkesfaglige utdanningssjiktet, ser vi også i en rekke andre land. Rapporten løfter frem utfordringer, dilemmaer og vurderinger knyttet til den videre utviklingen av norsk høyere yrkesfaglig utdanning.

Det er utvalgets vurdering at høyere yrkesfaglig utdanning spiller en lite synlig, men viktig rolle for å imøtekomme dagens og morgendagens kompetansebehov. Sektoren har potensiale for å spille en enda viktigere rolle i å møte fremtidens nasjonale og regionale kompetansebehov. Det er imidlertid behov for en betydelig opprustning av statistikk, forskning og analyser som kan gi kunnskapsgrunnlag for vurderinger av utdanningene, og for en mer målrettet utvikling av sektoren.

Høyere yrkesfaglig utdanning er preget av stor variasjon

Høyere yrkesfaglig utdanning er yrkesrettede utdanninger på nivå over videregående opplæring. Sektorens fremste funksjon er å være akkreditert tilbyder av studiepoenggivende spesialiseringsmuligheter og kompetansepåfyll for fagarbeidere. Et særtrekk ved høyere yrkesfaglige utdanninger er at de gjennom lovpålagte krav og dimensjoneringssystem i større grad enn universitets- og høyskolesektoren skal dimensjoneres og utvikles i takt med endringer i arbeidslivets behov. Utdanningene blir tilbudt om lag 28 000 studenter ved 67 fagskoler. Det høyere yrkesfaglige utdanningstilbudet omfatter et bredt spekter av ulike fagområder, der tekniske fag og helse- og omsorgsfag er de klart største. Sektoren rommer store variasjoner blant annet når det gjelder utdanningenes lengde og organisering, studentmassen som blir rekruttert, innslaget av privat finansiering og i hvilken grad fagskoleutdannede får relevant jobb eller relevante arbeidsoppgaver etter studiet.

Det er stort og trolig økende behov for praksisnær høyere yrkesfaglig utdanning i arbeidslivet

Kunnskapsgrunnlaget så langt viser at arbeidslivets etterspørsel etter fagskoleutdannede er stor, og vedvarende høyere enn tilbudet. Ulike undersøkelser blant virksomheter indikerer betydelig knapphet over tid, særlig i privat sektor, og særlig innen tekniske fag. Også undersøkelser blant kandidatene etter fullført utdanning indikerer at utdanningene er verdsatt og dekker behov i arbeidslivet. Fagskoleutdannede er i hovedsak i relevant jobb etter utdanningen. De kandidatene som er i jobb vurderer utdanningen som relevant, og lønnen etter fullført utdanning er høyere enn ett år før utdanningen. Det er imidlertid variasjoner mellom fagområdene.

Økonomiske og administrative fag, kreative fag og «andre fag», skiller seg ut ved at både arbeidsgivere og fagskoleutdannede opplever noe lavere relevans av utdanningen sammenlignet med fagområder som rekrutter personer med fagbrev. En større andel av fagskoleutdannede innen disse fagområdene går videre til universitets- og høyskoleutdanning, og Kompetansebehovsutvalgets analyser viser at de får lavere lønnsmessig uttelling, sammenlignet med utdannede fra andre fagområder.

Sentrale utviklingstrekk som digitalisering, aldrende befolkning og overgang til et lavutslippssamfunn gjør det sannsynlig at etterspørselen etter høyere yrkesfaglig utdanning vil øke fremover. Disse utviklingstrekkene vil gi økt omstillingsbehov, som øker etterspørselen etter utdanningstilbud som raskt og fleksibelt kan imøtekomme nye og endrede krav til kompetanse i arbeidslivet. Utviklingstrekkene peker i retning av økende behov for helsefaglig og teknisk kompetanse. Dette er områder der høyere yrkesfaglig utdanning kan spille en viktig rolle.

Relativt jevn lønnsfordeling gjennom den norske lønnsdannelsen medfører at fagarbeidere og høyere yrkesfaglig utdannede i Norge står overfor høye kompetansekrav både i utdanningssystem og arbeidsliv sammenlignet med andre land. Dette fremmer utvikling og spredning av teknologi, høy omstillingstakt og behov for livslang læring.

Et tilbud til faglærte som har hatt få muligheter i høyere utdanning

Høyere yrkesfaglig utdanning fyller behov i et samfunnsperspektiv ved å gi gode muligheter for utdanning utover videregående opplæring til grupper som er svakere representert i universitets- og høyskolesektoren. En godt utbygd sektor for høyere yrkesfaglig utdanning kan bidra til flere karriereveier og omskolerings- og videreutdanningsmuligheter for personer med yrkesfaglig kompetanse. Siden rekrutteringsgrunnlaget til yrkesfag er ulikt rekrutteringsgrunnlaget til studieforberedende, kan styrking av høyere yrkesfaglig utdanning bidra til sosial mobilitet.

Høyere yrkesfaglig utdanning bør ha en tydelig og selvstendig rolle i utdanningssystemet

Utvalget mener høyere yrkesfaglig utdanning i dag fyller en viktig rolle i et helhetlig nasjonalt utdanningssystem. Sektoren bør ha en tydelig og selvstendig posisjon slik at høyere yrkesfaglig utdanning og universitets- og høyskolesektoren har ulike, likeverdige og komplementerende roller. Utvalget vurderer at det er behov for rammer som gir forutsigbare regler for innpass og bedre overganger mellom høyere yrkesfaglig utdanning og utdanning ved universiteter og høyskoler (begge veier).

Utdanningene må utvikles i tett dialog med arbeidslivet

Høyere yrkesfaglig utdanning skal i henhold til loven tilbys i samsvar med behovet for kompetanse lokalt, regionalt og nasjonalt. Arbeidslivets nærhet til utdanningene varierer imidlertid blant annet mellom fagområder. Utvalget mener det er viktig at den videre utviklingen av høyere yrkesfaglig utdanning har som utgangspunkt å fastholde det praksisnære og tette samarbeidet med arbeidslivet og arbeidslivets parter, og at det blir gjort på bakgrunn av konkrete kartlegginger av nasjonale og regionale kompetansebehov.

Forutsigbarhet er viktig for å sikre kvalitet

En stor del av studentveksten de siste årene har kommet gjennom uforutsigbare betingelser: søknadsbaserte tilskuddsordninger som bransjeprogram og stimuleringsmidler i forbindelse med koronapandemien. For en utdanningssektor som har fleksibilitet som en av sine særlige styrker, mener utvalget at det er behov for forutsigbarhet for å sikre tilbud av høy kvalitet. Forutsigbarhet kan imidlertid gå på bekostning av evnen til raskt å etablere og tilpasse utdanningstilbud i tråd med arbeidslivets behov. For etterspørselsstyrt vekst i et uforutsigbart landskap vurderer utvalget det som vesentlig at fagskolene får økonomisk handlingsrom til langsiktig planlegging av vekst og kvalitetsutvikling.

Høyere yrkesfaglig utdanning bør være bredt tilgjengelig

Analyser gjennomført av Kompetansebehovsutvalget viser at høyere yrkesfaglig utdanning og universitets- og høyskolesektoren er like desentralisert/sentralisert når det gjelder andelen studenter i forhold til andelen innbyggere i norske kommuner. Dette gjelder for både stedbaserte og nettbaserte studenter. Nettbaserte studenter er imidlertid langt mer spredt rundt i distriktene enn det stedbaserte studenter er, og høyere yrkesfaglig utdanning har en mye høyere andel nettbaserte studenter enn

universitets- og høyskolesektoren. Utvalget mener høyere yrkesfaglig utdanning bør styrke sin rolle som tilbyder av utdanninger som er tilgjengelige for voksne i hele landet. Utvalget vurderer tilgang på nett- og samlingsbasert høyere yrkesfaglig utdanning som viktig for å tilgjengeliggjøre tilbudet der det er kompatibelt med utdanningens natur og innhold. Ivaretakelse av kvalitet og arbeidslivsrelevans i nett- og samlingsbaserte tilbud er sentralt.

Det er behov for mer statistikk og kunnskap om høyere yrkesfaglig utdanning

Det foreligger relativt lite systematisert kunnskap om sektoren, sammenlignet med andre deler av utdanningssystemet. Utvalget mener at det er behov for mer kunnskap om høyere yrkesfaglig utdanning, blant annet om hvordan høyere yrkesfaglig utdanning påvirker rekrutteringen til fag- og yrkesopplæringen. En forutsetning for dette er utvidelse av statistikkgrunnlaget for sektoren.

I vurderinger knyttet til høyere yrkesfaglig utdannings rolle i å imøtekomme nåværende og fremtidige kompetansebehov, identifiserer utvalget særlig følgende behov for å styrke kunnskapsgrunnlaget:

- Mer kunnskap om etterspørselen etter høyere yrkesfaglig utdanning og kompetansebehovene i arbeidslivet
- Mer kunnskap om individuell og samfunnsmessig avkastning av høyere yrkesfaglig utdanning
- Mer kunnskap om høyere yrkesfaglig utdannings rolle i utdanningssystemet og læringsutbytte innen ulike fagområder

1. Innledning

Samfunnets kompetansebehov er i stadig endring. God kunnskap om kompetansebehovene, i dag og for fremtiden, er en forutsetning for å kunne utforme et utdanningssystem som imøtekommer samfunnets, virksomhetenes og individenes behov. Debattene går også internasjonalt om hva slags typer utdanning og kompetanseheving, og hvilket nivå i utdanningssystemet, som gir den best mulige kombinasjonen av kompetanser for nasjonale behov (OECD, 2022a).

Norge som samfunn er preget av høy omstillings- og konkurranseevne, høy produktivitet, høy kvalitet på velferdstjenester og høy sysselsetting. For å opprettholde og videreutvikle disse kjennetegnene ved samfunns- og arbeidslivet må det utdannes, utvikles og mobiliseres kompetanse som er etterspurt i samfunns- og arbeidsliv.

Kompetansebehovsutvalgets overordnede oppgave er, ifølge mandatet (2021–2027), å analysere og vurdere tilgjengelig kunnskapsgrunnlag, og frembringe de best mulige faglige analysene og vurderingene av samfunnets fremtidige kompetansebehov – på kort, mellomlang og lang sikt. Formålet er at myndigheters og arbeidslivets strategiske kompetansebeslutninger, både regionalt og nasjonalt, skal bygge på omforente analyser av kompetansebehov. Slike omforente analyser bidrar til en tjenlig dimensjonering av utdanningene for å best mulig dekke samfunnets kompetansebehov.

I henhold til mandatet skal Kompetansebehovsutvalgets leveranser spisses mot utvalgte temaer. I denne rapporten har utvalget valgt å vurdere høyere yrkesfaglig utdannings rolle i å imøtekomme nåværende og fremtidige kompetansebehov.

Høyere yrkesfaglig utdanning er yrkesrettede utdanninger som blir tilbudt ved fagskoler. Utdanningene ligger på nivå over videregående opplæring, og representer et alternativ til, og er komplementær til, universitets- og høyskoleutdanning. I henhold til Lov om høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoleloven) skal høyere yrkesfaglig utdanning være praksisnær, erfaringsbasert og arbeidslivsrelevant. Fagskoleutdanningene retter seg mot en rekke sektorer og bransjer, og fungerer primært som videreutdanning og spesialisering for personer med fag- eller svennebrev, men har også funksjon som grunnutdanning ved å rekruttere ungdom som går direkte fra fullført fag- og yrkesopplæring til fagskoleutdanning. Dette fører til at høyere yrkesfaglige utdanninger er svært ulike.

1.1 Utvalgets begrunnelse for temaet høyere yrkesfaglig utdanning

Det er flere grunner til at fagskoleutdanningene peker seg ut som særlig interessante i et kompetansepolitiske perspektiv. Høyere yrkesfaglig utdanning har de siste årene fått økt politisk oppmerksomhet, både i Norge og internasjonalt (Regjeringen, 2021a; OECD, 2022a). Det er bred politisk enighet om videre opptrapping av antallet studieplasser. I forbindelse med Stortingsbehandlingen av Kompetansereformen – Lære hele livet, kom Stortinget med et anmodningsvedtak der Stortinget blant annet ba regjeringen om at det blir utarbeidet en forpliktende opptrappingsplan med 1 000 nye studieplasser årlig over fem år (Stortinget, 2020). Dette vil innebære en betydelig økning, siden det i dag er rundt 28 000 fagskolestudenter. De mest omfattende vekstanslagene vil kunne føre til gjennomgripende endringer i det norske utdanningssystemet, og kan potensielt forskyve arbeidsdelingen mellom ulike deler av utdanningssystemet.

Høyere yrkesfaglig utdanning utvikler seg nå raskere enn noen andre deler av det norske utdannings- og kompetansesystemet, blant annet med tanke på prosentvis økning i antallet studenter.

Både politikere, partene i arbeidslivet og sektoren selv uttrykker store forventninger til at høyere yrkesfaglig utdanning kan være et virkemiddel for å nå en rekke ulike samfunnsmessige og kompetansepolitiske målsettinger. Blant disse er:

- **Økt tilgjengelighet av utdanningstilbud:** Høyere yrkesfaglig utdanning har en desentralisert struktur som skal gjøre det mulig å ta fagskoleutdanning uavhengig av bosted. Majoriteten av fagskolestudentene følger nett- og samlingsbasert utdanning som er egnet til å kombinere med jobb.
- **Livslang læring:** Fagskoleutdanningene har en stor andel voksne studenter som enten tar en videreutdanning innen samme yrkesfelt eller en utdanning som gir tilgang til et nytt yrke. Behovet for livslang læring er forventet å øke med stadige omstillingsbehov, synkende fødselsrater og uforutsigbar tilgang til utenlandsk arbeidskraft.
- **Styrke innovasjons- og omstillingsevne:** Fagskoleutdanningenes tette kobling til arbeidsliv og sterke vektlegging av erfaringsbasert kunnskap gjør dem særlig egnet til å svare raskt på endringer i etterspørsel.
- **Stort behov for yrkesfaglig kompetanse:** Sammen med fag- og yrkesopplæringstilbudet på videregående utdanningsnivå kan et velutbygd tilbud av høyere yrkesfaglig utdanning bidra til å imøtekomme høy etterspørsel etter yrkesfaglig kompetanse.
- **Redusere sosial ulikhet:** Sektoren kan bidra til like muligheter for å ta mer utdanning for alle grupper. I tillegg kan sektoren ha potensial i å øke andelen som fullfører videregående opplæring med fagbrev fremfor å ta påbygg til generell studiekompetanse eller falle fra før fullført opplæring.
- **Praktisk utdanningsalternativ:** Fagskoleutdanning er ifølge lovens formålsparagraf en praktisk rettet høyere utdanning. Fagskoleutdanning kan tas enten som første høyere utdanning eller som videreutdanning, basert på fagbrev, generell studiekompetanse eller realkompetanse som opptaksgrunnlag.

Utviklingsdynamikken i høyere yrkesfaglig utdanning og de høye forventningene om at sektoren skal bidra til å nå en rekke kompetansepolitiske målsettinger, gjør tematikken særlig relevant for Kompetansebehovsutvalget. Høyere yrkesfaglig utdanning er i en brytningstid, og utviklingen av sektoren kan ta flere ulike retninger. En tilsvarende utvikling, med økt politisk oppmerksomhet og vekst i høyere yrkesfaglig utdanningssjiktet, ser vi også i en rekke andre land (OECD, 2022a).

Sektorens bidrag til å nå de kompetansepolitiske målsettingene vi har skissert ovenfor, vil avhenge av en rekke faktorer, blant annet om hvorvidt veksten i antallet studieplasser blir finansiert av staten, virksomhetene eller den enkelte student, om veksten kommer innenfor videreutdanninger eller grunnutdanninger, og hvordan arbeidsdelingen og samarbeidet mellom høyere yrkesfaglig utdanning og universitets- og høyskoleutdanning utvikler seg. Slike utviklingstrekk gjør det særlig viktig å etablere et omforent kunnskapsgrunnlag for den videre utviklingen. Kompetansebehovsutvalget ønsker i tråd med sitt mandat å bidra til et slikt omforent kunnskapsgrunnlag, og til å vurdere hvilken rolle fagskolene kan ha for å løse kompetansepolitiske utfordringer og imøtekomme fremtidige kompetansebehov.

1.2 Problemstilling

Det overordnede spørsmålet som Kompetansebehovsutvalget søker å besvare i denne rapporten, er:

> Hva er, og hva kan være, høyere yrkesfaglig utdannings rolle i å imøtekomme nåværende og fremtidige kompetansebehov?

For å få en bred forståelse av høyere yrkesfaglig utdannings rolle i å imøtekomme arbeidslivets og samfunnets kompetansebehov er det fruktbart å se sektorens rolle i

sammenheng med hele utdanningssystemet. I tråd med mandatet har utvalget lagt vekt på analyser, utfordringer og dilemmaer i frembringelsen av et omforent kunnskapsgrunnlag.

1.3 Fremveksten av et politisk satsningsområde

I 2000 leverte et offentlig utvalg sin utredning om behovet for ulike typer opplæringstilbud som verken kunne defineres som videregående opplæring eller høyre utdanning (NOU 2000: 5). Utvalgets forslag ledet blant annet frem til at det såkalte mellomnivået, bestående av opplæringstilbud som i tid kommer etter videregående opplæring, og som ikke er forankret i lovene om høyere utdanning, ble i 2003 regulert under en egen lov: fagskoleloven.

Fagskoleutvalget, oppnevnt i 2013, vurderte hvordan denne sektoren kunne videreutvikles, og hvordan en helhetlig fagskolepolitikk kunne utformes (NOU 2014: 14). I Fagskolemeldingen (Meld. St. 9 (2016–2017)) foreslo Regjeringen Solberg en rekke tiltak for kvalitetsutvikling og vekst i søkningen til fagskolene. Tiltakene omfattet blant annet ny Fagskoleforskrift, vesentlige lovendringer samt flere tiltak for å styrke kunnskapsgrunnlaget om sektoren. Regjeringens ambisjon var at fagskoleutdanning på sikt skal være mer attraktiv, ha flere studenter og større fagmiljøer, og at fagskolesektoren som helhet skal være mer synlig og mer ettertraktet i arbeidslivet. Det var tverrpolitisk støtte for Stortingets vedtak om å definere fagskoleutdanning som høyere yrkesfaglig utdanning i 2018, som et klart uttrykk for denne politikken (Høst mfl., 2019).

I 2021 la Solberg-regjeringen frem en strategi for høyere yrkesfaglig utdanning (Regjeringen, 2021b), der målet var at fagskolene skal «fortsette å utvikle seg som en viktig leverandør av kompetanse til arbeidslivet gjennom relevante studietilbud av høy kvalitet», og at utviklingen skal baseres på utdanningenes praksisnærhet og tette samarbeid med arbeidslivet.

Regjeringen Støre varsler betydelig videre vekst i høyere yrkesfaglig utdanning. Fagskolene skal gi høyere yrkesfaglig utdanning av høy kvalitet, og være et likeverdig alternativ til utdanning ved universiteter og høyskoler. I tillegg skal fagskolenes rolle i arbeidet med livslang læring og samarbeidet mellom fagskolene og partene i arbeidslivet styrkes. Regjeringen Støre vil prioritere at kvaliteten og tilbudet i høyere yrkesfaglig utdanning blir utviklet for å møte fremtidens kompetansebehov (Regjeringen, 2021a).

1.4 Begrepsdefinisjoner

Kompetanse som begrep blir brukt og definert på en rekke ulike måter.[1] Kompetansebehovsutvalget legger i denne utvalgsrapporten en bred forståelse av kompetanse til grunn. Utvalget bygger på definisjonen fremsatt av Kompetansebehovsutvalget (2017–2020), men vektlegger aspekter ved begrepet som kan læres og tilegnes, fremfor medfødte egenskaper:

> Kompetanse forstås som et samlebegrep for kunnskap, forståelse, ferdigheter, holdninger og verdier. Kompetansen kan anvendes til utøvelse av arbeidsoppgaver eller i andre samfunnsmessige eller sosiale sammenhenger.

I det følgende definerer vi andre relevante begreper i utvalgets rapport. Utvalget bruker i stor grad definisjoner fra Statistisk sentralbyrå (SSB) knyttet til utdanning og opplæring (Statistisk sentralbyrå [SSB], 2022a).

[1] Se NOU 2018: 2, s. 14 for en gjennomgang

Når det gjelder begrepet videreutdanning, legger Kompetansebehovsutvalget til grunn et skille som kombinerer «tid siden forrige utdanning» og alder. Utvalget anvender følgende definisjoner av videreutdanning og grunnutdanning:

- *Videreutdanning* er formell utdanning blant de som har hatt et sammenhengende opphold i sitt utdanningsløp på minst tre år, eller som er minst 35 år gammel.
- *Grunnutdanning* blir brukt om førstegangs utdanning som den enkelte tar som et sammenhengende løp eller med opphold i utdanningsløpet som varer mindre enn tre år.

Styrken med en slik definisjon av videreutdanning er at den sier noe om hvordan høyere yrkesfaglig utdanning bidrar til livslang læring ved at man ser om studentene hadde hatt et opphold i sitt utdanningsløp før de begynte på fagskolen, eller om de var eldre enn det studenter normalt er, når de tok sin første utdanning. Når videreutdanning blir definert på denne måten, er det den funksjonen utdanningen har for individet, som blir lagt til grunn. Det som er grunnutdanning eller førstegangsutdanning for en ungdom som går direkte fra fag- eller svennebrev til fagskoleutdanning, kan være en videreutdanning for en 40-åring som har vært i arbeid, og deretter tar fagskoleutdanning.[2]

Etter- og videreutdanning bruker vi som et samlebegrep for å benevne en rekke ulike former for opplæringstilbud, der begrepene særlig betegner forholdet mellom opplæringen og det deltakeren kan fra før (NOU 2019: 12). Videreutdanning skiller seg fra etterutdanning ved at videreutdanning omfatter offentlig godkjent utdanning som resulterer i formell kompetanse, mens etterutdanning betegner kurs som ikke gir studiepoeng. Der vi ikke opererer med et tydelig skille mellom etter-, videre- og grunnutdanning, omtaler vi utdanningen som formell kompetanseheving.

Formell utdanning omfatter all offentlig godkjent utdanning som leder til studiepoeng eller annen formell kompetanse innenfor det ordinære utdanningssystemet. Arbeidslivet utgjør en sentral læringsarena. Ikke-formell opplæring blir brukt om opplæring som ikke leder til en offentlig godkjent kompetanse. Det omfatter blant annet kurs, seminarer og konferanser der opplæring er hovedformålet med deltakelse, og som ikke inngår i en formell utdanning. Uformell læring betegner læring som ikke er organisert, men som kan karakteriseres som hverdagslæring fra de ulike situasjoner en person deltar i, gjennom hjem, skole, arbeidsliv og samfunnsdeltakelse. Både ikke-formell og uformell kompetanse inngår i vurderingsgrunnlaget i realkompetansevurdering.

Kompetansebehov kan sees fra ulike perspektiver. Virksomheters kompetansebehov utgjør en vesentlig del av samfunnets behov, men samfunnets behov strekker seg utover virksomhetenes behov. For virksomheter i privat sektor er det viktig med tilgang på god og riktig kompetanse for å være mest mulig produktive og konkurransedyktige. Offentlige virksomheter har behov for kompetanse for å tilby tjenester av høy kvalitet. Fra et virksomhetsperspektiv kan udekkede kompetansebehov ha negative konsekvenser – kvaliteten på offentlige tjenester, befolkningens like tilgang til tjenestene kan reduseres og konkurransedyktighet svekkes. Fra et bredere samfunnsperspektiv er store kompetansebehov et uttrykk for høy etterspørsel etter arbeidskraft og tilnærmet full sysselsetting.

[2] Høst mfl. (2019) definerer fagskolestudenter med yrkesfaglig bakgrunn til å være på videreutdanning, og studenter med generell studiekompetanse til å være på grunnutdanning. Årsaken er at de med yrkesfaglig bakgrunn allerede har en utdanning som gjør at de kan gå rett ut i jobb. For noen fagområder vil SSB og Høst mfl. definisjoner gi ulike tall for hvor mange som er på videreutdanning. Eksempelvis rapporterer Diku (2021a) at majoriteten av samferdselsfagsstudentene har yrkesfaglig bakgrunn. Dermed vil de være på videreutdanning ifølge definisjonen til Høst mfl. (2019). I denne rapporten blir de derimot ikke ansett til å være på videreutdanning fordi mange kommer rett fra videregående, og det er dermed ikke er snakk om en utdanning som tas etter noen år i arbeidslivet, som et faglig påfyll eller en omskolering.

For enkeltindivider er kompetanse viktig for blant annet inntektsevne, personlig utvikling, samfunnsdeltakelse og innflytelse, og kompetanse kan også, i alle fall indirekte, ha betydning for den enkeltes helsesituasjon. For samfunnet et det viktig at det er god og riktig kompetanse i befolkningen for god samfunnsutvikling. Det innebærer blant annet at flest mulig kan delta i arbeidslivet og bidra mest mulig produktivt, men også mål om rettferdig fordeling og velfungerende demokrati er sentrale i denne sammenhengen. Utvalget har valgt å legge hovedvekten på samfunnets, og særlig arbeidslivets, behov for kompetanse.

Det er ikke alltid sammenfall mellom kompetansebehov vurdert ut fra virksomheters, enkeltindividers og samfunnets perspektiv. Det kan henge sammen med at aktører mangler informasjon om kompetansebehov og -tilbud, at kunnskap og kompetanse har preg av å være et kollektivt gode, og at hensynet til for eksempel velfungerende demokrati og rettferdig fordeling ikke blir ivaretatt av markedskrefter. Små virksomheter kan ha mindre kapasitet til å orientere seg blant etter- og videreutdanningstilbud enn store virksomheter. Personer med lav utdanning har ofte svakere motivasjon og lønnsinsentiver til å investere i egen kompetanse enn personer med høy utdanning.[3]

Kompetansebehovene henger tett sammen med evne til omstillinger og utnyttelse av kompetanse i samfunns- og arbeidsliv. Dersom det oppstår knapphet på en type kompetanse, kan det skape mer presserende kompetansemangler i et arbeidsliv med svak omstillingsevne enn i et arbeidsliv med god omstillingsevne, der en har gode mekanismer for å mobilisere og ta befolkningens samlede kompetanse i bruk. Kompetansebehovene bør dermed vurderes i lys av de institusjonelle rammene som gjelder i samfunns- og arbeidslivet.

1.5 Den norske modellen forutsetter satsing på kompetanse

Trepartssamarbeidet står sentralt i den norske kompetansepolitikken, og det er bred enighet om at den norske samfunnsmodellen gir høy omstillingsevne og sysselsetting, en befolkning med høyt ferdighets- og utdanningsnivå samt et læringsintensivt arbeidsliv. Et viktig grunnlag for dette er et velorganisert arbeidsliv med høy grad av koordinering i lønnsdannelsen, noe som blant annet har gitt relativt små lønnsforskjeller i internasjonal sammenheng.

Den sammenpressede lønnsstrukturen gir virksomhetene insentiver til å investere i kompetansen hos både ansatte med lang og kort utdanning, og til å investere i ny teknologi. Flat struktur i arbeidslivet bidrar også til samarbeid og deling av kunnskap. Gratis utdanning og god tilgang gjennom gunstige finansieringsordninger, bygger opp om en arbeidsstyrke med høyt kompetansenivå. Det samme gjør et arbeidsliv preget av faste, hele stillinger og stor grad av medvirkning og medbestemmelse.

Den koordinerte lønnsdannelsen fører i seg selv til endrede og økte kompetansekrav. Dersom befolkningen ikke blir rustet med tilstrekkelig kompetanse, faller sysselsettingsratene, og velferdsstaten kan settes under press. Den norske modellen forutsetter dermed også at det satses på kompetanse for å være bærekraftig. Den norske modellens betydning for kompetanse blir utførlig beskrevet i Kompetansebehovsutvalgets (2017-2020) utredning NOU 2000: 2 *Fremtidige kompetansebehov III – Læring og kompetanse i alle ledd*.

[3] Studier av kompetanseutvikling i arbeidslivet finner gjerne at den lønnsmessige avkastningen av opplæringen er større desto mer utdanning deltakerne har i utgangspunktet. De står også overfor en del andre barrierer, som svake grunnleggende ferdigheter og lav motivasjon (Meld. St. 13 (2018–2019)).

1.6 Kontekst for rapporten

Norge og store deler av verden er på vei ut av koronapandemien. OECD spår varig bedring og gjenopphenting for den norske økonomien (OECD, 2022b). Etterspørselen etter arbeidskraft er høy, mye på grunn av ekspansiv finanspolitikk under pandemien – en situasjon som deles av flere vestlige land (World Economic Forum, 2021). Utsiktene til vekst modifiseres imidlertid noe grunnet usikkerhet rundt de økonomiske konsekvensene av krigen i Ukraina. På nåværende tidspunkt er det krevende å vurdere omfanget og sammensetning av flyktninggruppen, hvor lenge flyktningene vil være i Norge, hvilke typer kompetanse de bringer med seg, og hva som kreves for at den kompetansen kan anerkjennes og komme til nytte for flyktningene selv og for det norske samfunnet på en best mulig måte for de av flyktningene som blir værende i Norge.

Norge har et godt utgangspunkt for de stadige omstillingene og de økte kompetansekravene som driver nye kompetansebehov. Det er bred enighet om at koordinering av politikkområder gjennom et aktivt trepartssamarbeid gjør arbeidslivet tilpasningsdyktig ved stadige omstillinger og endrede kompetansebehov. Norge er preget av et høyt tillitsnivå, relativt høyt utdanningsnivå og høy deltakelse i etter- og videreutdanning, sammenlignet med en rekke andre land (NOU 2019: 12). Sammen med digitalisering, aldring av befolkningen og grønn omstilling, som også øker omstruktureringspresset, gir det behov for utdanningstilbud som utvikles raskt og i nær sammenheng med arbeidslivet.

Utviklingen i samfunnet og arbeidslivet har gjort oss sårbar for befolkningens kompetansenivå. Særlig er det viktig at flest mulig har gode grunnleggende ferdigheter og har fullført videregående opplæring.[4] Dette er viktig for å få stabil jobbtilknytning i et arbeidsliv som har produktivitet i verdenstoppen, for å møte økte krav til livslang læring og for omstillingsevne. Der en tidligere kunne ta en grunnutdanning og bruke den kunnskapen gjennom det meste av yrkeslivet, er det blitt større behov for å oppdatere og/fornye kompetansen gjennom yrkeslivet (NOU 2019: 12).

Det har blitt viktigere å se kompetanseutviklingen som skjer i utdanningssystemet, i sammenheng med hvordan kompetansen blir utnyttet og videreutviklet i arbeidslivet. Når en skal fastlegge utfordringsbildet fremover, bør trender som teknologisk utvikling, migrasjon, klima og aldrende befolkning vurderes i sammenheng. Vi står overfor utfordringer som kan medføre behov for mer restriktiv bruk av offentlige midler på mellomlang og lang sikt. Det blir relativt sett færre i arbeidsdyktig alder til å skape de verdiene som skal betale for økende utgifter til folketrygden og helse- og omsorgstjenester. I tillegg synker andelen av befolkningen i arbeidsfør alder som er i arbeid. Gitt dette sammensatte utfordringsbildet er kvalifisering og kompetanseheving av befolkningen svært viktig.

1.7 Om Kompetansebehovsutvalget (2021–2023)

I det følgende plasserer vi Kompetansebehovsutvalget i det kompetansepolitiske omlandet. Deretter presenterer vi mandatet, og gir en redegjørelse for hvordan utvalget har arbeidet for å besvare mandatet på best mulig måte.

1.7.1 Kompetansebehovsutvalget – del av en større sammenheng

Kompetansepolitikken står høyt på dagsordenen i Norge. Det er en rekke initiativ parallelt med videreføring av Kompetansebehovsutvalget. Siden Kompetansebehovsutvalget (2017–2020) avleverte sin siste NOU, har flere offentlige utvalg på utdannings- og kompetansefeltet blitt oppnevnt eller levert sin utredning:

- Utvalg om finansiering av universiteter og høyskoler

[4] Analyser viser at personer uten fullført videregående opplæring har fått det mer krevende på arbeidsmarkedet. Dette er en utvikling som ventes å fortsette (NOU 2018: 13).

- Utvalg om opptakssystemet for utdanninger ved universitet og høyskole
- Utvalg om integreringspolitikk for arbeidsinnvandrere
- Utvalg om etter- og videreutdanning for lærere og andre ansatte i barnehage og skole
- Helsepersonellkommisjonen

Fylkeskommunene har fått en mer fremtredende og helhetlig rolle som kompetansepolitisk aktør. Kompetansebehovsutvalget har hatt dialog med nettverket for fylkesdirektører for kompetanse og utdanning (FKU), (nettverk for) regionale kompetansefora og fylkeskommunenes analysegruppe for kompetanseindikatorer.

Direktoratet for Høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) fikk i 2021 i oppdrag av Kunnskapsdepartementet å oppdatere det brede kunnskapsgrunnlaget frembragt av Kompetansebehovsutvalget (2017–2020). Denne arbeidsdelingen mellom direktoratet og Kompetansebehovsutvalget skal gi rom for utvalget til å gå i dybden av utvalgte spissede kompetansepolitiske temaer (jf. mandatet).

Regjeringen vil legge frem en melding til Stortinget våren 2023 om kompetansebehov på kort og lang sikt. Det overordnede målet for meldingen er å dekke arbeids- og samfunnslivets kompetansebehov fremover, og sørge for at innbyggerne i hele landet har tilgang til utdanning.

1.7.2 Mandat

Kompetansebehovsutvalget (2021–2027) ble oppnevnt av regjeringen Solberg den 23. juni 2021.

Formål

Formålet med Kompetansebehovsutvalget er å frembringe den best mulige faglige vurderingen av Norges fremtidige kompetansebehov. Dette skal danne grunnlag for planlegging og strategiske kompetansebeslutninger – for både myndigheter og arbeidslivet, regionalt og nasjonalt.

Bakgrunn

Frafall og feilvalg i utdanning, læring og arbeid er kostbart for den enkelte og samfunnet. For den enkelte er kostnadene både tapte lønnsinntekter og personlige belastninger. Fremover vil langt flere ha behov for ny kompetanse som følge av omstillinger i arbeidslivet både nasjonalt og globalt. Aldringen av befolkningen gjør også at vi kan og må arbeide lenger.

Dersom arbeidslivet ikke får tilgang på den arbeidskraften det er behov for, eller ikke selv har en
god forståelse av egne kompetansebehov, vil ikke arbeidslivet og samfunnet kunne få planlagt og løst oppgavene på best mulig måte. Dersom dette resulterer i at høyproduktive næringer ikke får vokse frem, kan Norge gå glipp av store fremtidige inntekter. Den teknologiske utviklingen, i stor grad drevet frem av den økende digitaliseringen, bidrar til at omstillingsbehovene ventes å være store fremover.

Kompetansebehovsutvalget har siden 2017 arbeidet med å frembringe og systematisere kunnskapsgrunnlaget om Norges fremtidige kompetansebehov. Arbeidet har i stor grad tatt utgangspunkt i nasjonal og internasjonal forskning. I alt tre rapporter er lagt frem for Kunnskapsdepartementet.

Kompetansebehovsutvalget 2021–2027

Det er mange kilder til kunnskap. Kompetansebehovsutvalget har hittil gitt en solid forskningsbasert og omforent forståelse av kunnskapsgrunnlaget.
Kompetansebehovsutvalget skal fremdeles være forskertungt, og forsknings- og faktabasert kunnskap skal fortsatt ligge til grunn for utvalgets videre arbeid. Samtidig

er det viktig at partenes erfaringer og innspill ivaretas. Utvalget skal bruke mer tid på analyser, og peke på utfordringer. Fremtiden er vanskelig å forutse. Utvalget skal derfor også beskrive dilemmaer ved vurdering av fremtidige kompetansebehov.

Kompetansebehovsutvalget videreføres fra 2021 til 2027. Utvalget skal ikke utgi NOUer. Det er ønskelig at leveransene fra utvalget spisses mot noen utvalgte temaer.

Kompetansebehovsutvalget har et eget sekretariat i Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir). Medlemmene i utvalget oppnevnes for to år om gangen, i en periode på seks år.

Oppgaver

Kompetansebehovsutvalget skal:

- Analysere og vurdere tilgjengelig kunnskapsgrunnlag og gi den best mulige faglige analysen og vurderingen av samfunnets fremtidige kompetansebehov, herunder vurdere utdanningssystemets evne til å dekke dette behovet.
- Frembringe en analyse og vurdering av fremtidige kompetansebehov både på kort, mellomlang og lang sikt.
- Legge til rette for og stimulere til åpen dialog og diskusjon om samfunnets kompetansebehov med ulike interessegrupper og i samfunnet for øvrig. Utvalget skal synliggjøre innspill fra arbeidslivet.
- Avgi minimum en hovedrapport annet hvert år. Utvalget kan etter eget initiativ løfte frem problemstillinger som gjelder kompetansebehov i egne rapporter, artikler eller andre dokumenter. Kunnskapsdepartementet kan i tillegg be om del-/tema-rapporter.
- Utvalgets arbeid og leveranser skal være relevant for nasjonale og regionale myndigheter i utviklingen av kompetansepolitikken, herunder dimensjonering av utdanningssektoren.

Sammensetning av utvalget

Utvalget har 18 medlemmer. Leder av utvalget er direktøren for Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. I rollen som utvalgsleder er direktøren helt uavhengig av Kunnskapsdepartementet. Sammensetningen er som følger:

- Direktøren for Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (utvalgsleder)
- Hovedsammenslutningene: NHO, Spekter, Virke og KS fra arbeidsgiversiden og
- LO, Unio, Akademikerne og YS fra arbeidstakersiden – 8 totalt
- Analytikere/forskere – 9 totalt
- En representant fra fylkeskommunene

Rammer for utvalgets arbeid og virke

- Kompetansebehovsutvalget oppnevnes for seks nye år. Alle utvalgsmedlemmene blir oppnevnt for to år av gangen.
- Utvalgsarbeidet får en årlig budsjettramme fastsatt av Kunnskapsdepartementet.
- Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse får i oppdrag å oppdatere kunnskapsgrunnlaget.
- Utvalget vil ha et eget sekretariat i HK-dir.
- Første del-/temarapport fra utvalget skal leveres innen 1. juni 2022. Første hovedrapport fra utvalget skal leveres innen 1. juni 2023. Utvalgets utredninger avgis til Kunnskapsdepartementet.

1.7.3 Utvalgets tolkning av mandatet

Tematiske føringer

Utvalget merker seg at det ligger få tematiske føringer i mandatet, og tolker dette som at det står fritt til selv å vurdere hvilke utfordringer og dilemmaer som er relevante.

Forståelse av kompetansebegrepet

Utvalget vil legge til grunn for sitt arbeid den brede forståelsen av det kompetansebegrepet som er brukt i de tre første utvalgsrapportene til Kompetansebehovsutvalget (2017–2020).

Perspektiv på kompetansebehov

Kompetansebehovsutvalget vil med sin brede representasjon fra arbeidslivet ha særlig gode forutsetninger for å vurdere arbeidslivets kompetansebehov, og vil derfor legge særlig vekt på dette. Utvalget registrerer at individenes kompetansebeslutninger ikke lenger blir nevnt eksplisitt i mandatet. Utvalgets oppfatning er at når det er snakk om kompetanse, bør samfunnets, virksomhetenes og individets behov sees i sammenheng. Utvalget vil bygge videre på forståelsen av den norske modellens betydning for tilbud og etterspørsel av kompetanse som ble etablert i Kompetansebehovsutvalgets første periode (2017–2020), og på den måte bidra til å understøtte trepartssamarbeidet om kompetansepolitikken.

Tidshorisont

Beskrivelser av kompetansebehov på lang og mellomlang sikt (7 til 10 år frem i tid) vil være særlig sentralt for utvalgets arbeid, blant annet fordi det vil gi muligheter for endringer i utdanningsinstitusjonene. Her kan ulike langsiktige scenarier og fremskrivninger være aktuelt. Det vil samtidig være viktig å beskrive prekære behov og øyeblikksbilder.

Utvalgets målgrupper

Relevante målgrupper vil være ulike aktører i kunnskapssektoren, regionale kompetansefora, fylkeskommuner og kommuner og arbeidslivets aktører, i tillegg til en større offentlighet.

Åpen dialog og diskusjon

Kompetansebehovsutvalget vil involvere offentligheten i sine aktiviteter, for eksempel ved å be om innspill, arrangere seminarer og formidle diskusjoner, dilemmaer og konklusjoner i mediene.

Forskningsbasert og synliggjøring av innspill fra arbeidslivet

Partenes innspill vil bli innarbeidet i utvalgsrapportene. Utvalget vil tydeliggjøre hvilken type kunnskapsgrunnlag vurderinger og konklusjoner bygger på. Partenes systematiserte kunnskaper og erfaringer vil være en legitim del av dette grunnlaget. Utvalget vil gjøre det tydelig hvor det er eventuell vitenskapelig usikkerhet om kunnskapsgrunnlaget.

Utarbeiding og vurdering av kunnskapsgrunnlag

Vurderingen av hvorvidt utvalget skal foreslå tiltak, bør se hen til arbeid i andre utvalg og organer. Arbeidsdelingen med Kompetansepolitisk råd, som har stor grad av overlappende representasjon når det gjelder arbeidslivets organisasjoner og fylkeskommunene, er særlig aktuell. Utvalget anser at forslag til tiltak ikke er utvalgets viktigste oppgave, men at det er opp til utvalget selv å avgjøre når det hensiktsmessig å foreslå tiltak. Eventuelle forslag til tiltak bør utredes i henhold til utredningsinstruksen. Utvalget vil bruke mest ressurser på å utarbeide og vurdere kunnskapsgrunnlag, samt å peke på utfordringer og dilemmaer innen utvalgte temaer.

1.7.4 Utvalgets arbeidsform

Siden oppnevnelsen av Kompetansebehovsutvalget sommeren 2021, har utvalget hatt seks møter, hvorav to todagersmøter. Utvalgsmøtene har blant annet blitt lagt til Høgskulen på Vestlandet i Bergen og Fagskolen Oslo. To møter ble avholdt digitalt, mens ett møte hadde form av en workshop som ble tilrettelagt av Samfunnsøkonomisk analyse AS (SØA).

For å legge bedre til rette for diskusjoner og involvering fra utvalgsmedlemmene på enkelttema ble det etablert fem arbeidsgrupper innad i utvalget:

- Arbeidsgruppe for dataanalyser
- Arbeidsgruppe for høyere yrkesfaglig utdanning
- Arbeidsgruppe for regionalt perspektiv
- Arbeidsgruppe for utdanning og arbeidsliv
- Arbeidsgruppe for grønn omstilling

Gruppene har blant annet bidratt med innspill til kapittelutkast, arbeid med utlysning av eksternt oppdrag, kvalitetssikring av dataanalyser og produksjon av tekstdeler.

1.7.5 Utadrettet virksomhet

Kompetansebehovsutvalget arrangerte et seminar om analyse av stillingsannonser som kilde til informasjon om arbeidslivets kompetansebehov i samarbeid med Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse 29. oktober 2021 i Oslo. Formålet med seminaret var å starte en diskusjon og kunnskapsutveksling om mulighetene for å ta i bruk analyser av stillingsdata i stor skala for å få mer presis og oppdatert informasjon om kompetansebehov i Norge.

Utvalget arrangerte et webinar om høyere yrkesfaglig utdanning 8. februar 2022: «Kompetansebehov i endring – hvordan bør fagskolene bidra?» På webinaret samlet Kompetansebehovsutvalget en rekke aktører fra utdanning og arbeidsliv for å diskutere høyere yrkesfaglig utdannings rolle i utdanningssystemet i møtet med endrede kompetansebehov generelt, og grønn omstilling spesielt.

Kompetansebehovsutvalget har en nettside (kompetansebehovsutvalget.no) og en Facebook-side. Begge disse kanalene blir brukt til å formidle dagsorden og referat i forbindelse med utvalgsmøtene samt informasjon om seminarer og annen aktivitet i utvalget.

Utvalgsleder, utvalgsmedlemmer og sekretariatet har presentert utvalget og utvalgets arbeid ved en rekke anledninger for å bidra til dialog og debatt.

1.7.6 Eksterne bestillinger

Kompetansebehovsutvalget har bestilt følgende eksterne bidrag for å fylle ut kunnskapsgrunnlaget i denne rapporten:

- Tabelloppdrag, NIFU
- Tabelloppdrag, SSB
- Kunnskapsgrunnlag om høyere yrkesfaglig utdanning – fylkeskommunens eierskap og alternative utviklingsbaner for sektoren (åpen anbudskonkurranse, tildelt Samfunnsøkonomisk analyse AS, SØA)

2. Kompetansebehov på kort og lang sikt

Teknologisk og demografisk utvikling, globalisering og klimaendringer driver nye måter å jobbe, leve og forstå verden på. Strategier for å imøtekomme disse utviklingstrekkene vil medføre endrede kompetansebehov og etterspørsel etter ulike former for kompetanse. Hovedbildet er at virksomheter sliter med å rekruttere personer med rett kompetanse.

Kapitlet starter med status for kompetansebehov i dag og konsekvenser av koronapandemien for kompetansebehov. Deretter beskrives kompetansebehov på lengre sikt, herunder drivere som en forventer vil ha de største implikasjonene for nye og endrede kompetansebehov i Norge: teknologisk utvikling, grønn omstilling og demografisk utvikling – drivere som ble omtalt av Kompetansebehovsutvalget (2017–2020).

2.1 Undersøkelser om kompetansebehov

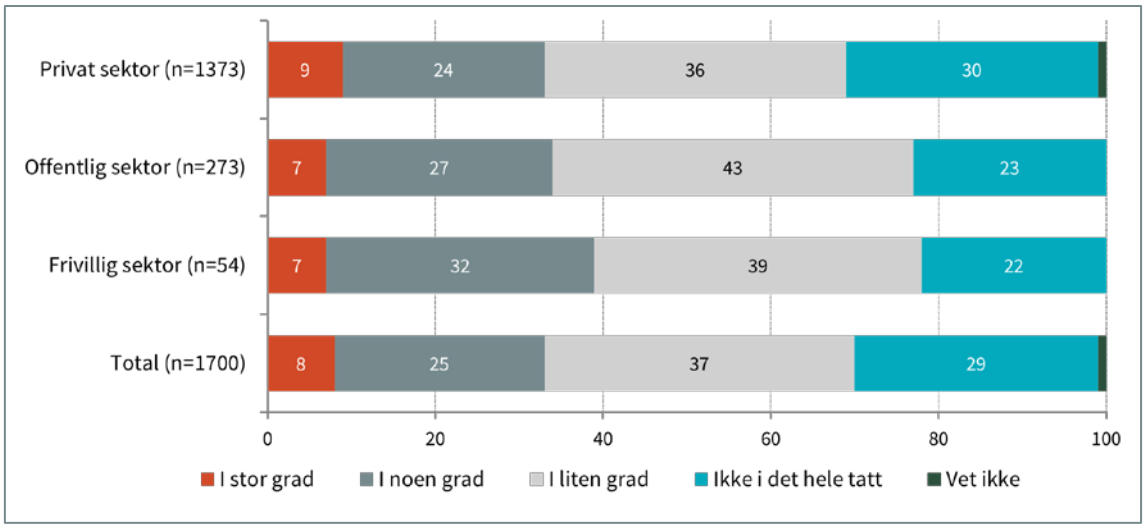
Dette delkapitlet tar for seg etterspørsel etter kompetanse generelt. Etterspørsel etter fagskoleutdannede blir diskutert i kapittel 5.1, mens tilbud av kompetanse blir diskutert i kapittel 3. Nyere undersøkelser som kartlegger kompetansebehov peker i samme retning. Mange virksomheter sliter med å rekruttere personer med rett kompetanse. Noen næringer peker seg ut med spesielt høy og vedvarende mangel på arbeidskraft på tvers av de ulike undersøkelsene, herunder helse, ikt, bygg og, til en viss grad, industri.

NAVs årlige bedriftsundersøkelse utgjør en sentral del av kunnskapsgrunnlaget om udekkede kompetansebehov i det norske arbeidsmarkedet. I denne bedriftsundersøkelsen blir virksomhetene spurt om de har hatt problemer med å få rekruttert personer med ønsket kompetanse de siste tre månedene, og antallet personer som mangler innenfor ulike yrkesgrupper blir estimert. I undersøkelsen fra våren 2022 svarte 27 prosent ja, og et stort flertall av disse endte opp med å ikke ansette noen. Undersøkelsen estimerte en samlet mangel på mer enn 70 000 personer i det norske arbeidsmarkedet i 2022. Det var hele 24 000 mer enn våren 2021, da arbeidsmarkedet fortsatt var preget av koronapandemien. Virksomheter i Troms og Finnmark, Oslo og Nordland hadde størst rekrutteringsproblemer (NAV, 2022a).

I figur 2.1 viser vi foreløpig upubliserte og ferske tall fra undersøkelsen Virksomhetsbarometeret, som blir gjennomført av Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse.[5] I denne undersøkelsen blir virksomhetene spurt om de hadde et udekket kompetansebehov. Over 30 prosent svarte at de i stor eller noen grad hadde det. Det var kun små forskjeller mellom offentlig og privat sektor.

[5] Undersøkelsen blir stort sett gjennomført årlig, men ikke i 2020 og 2021. Denne undersøkelsen hadde en svarprosent på kun 6, men utvalget var stratifisert på sektor og virksomhetsstørrelse, så tallene var representative langs disse dimensjonene. Noen frafallsanalyse var imidlertid ikke gjort når denne rapporten gikk i trykken. Undersøkelsen vil bli presentert i helhet i HK-dir (2022a), som er planlagt i august 2022. Kompetansebehovsutvalget takker Linda Berg, en av forfatterne bak denne publikasjonen, for å ha tilgjengeliggjort dataene for oss.

Figur 2.1 I hvilken grad har virksomheten et udekket kompetansebehov? Etter sektor. Prosent.



Kilde: Foreløpige upubliserte tall fra Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse sitt Virksomhetsbarometer fra 2022. Data utlevert av forfatterne bak HK-dir (2022a).
Merknad: n=1 700.

Det finnes i tillegg undersøkelser som blir gjennomført av ulike arbeidsgiverorganisasjoner, og som dekker deres medlemsmasse eller bransje. NHO gjennomfører for eksempel årlige medlemsundersøkelser (Kompetansebarometeret). Undersøkelsen fra 2021 viste en rekordhøy knapphet på kompetanse. 66 prosent av bedriftene som svarte på undersøkelsen, sa at de hadde et udekket kompetansebehov. Nivået i tidligere år har ligget på i underkant av 60 prosent. Mangelen på kompetanse var størst i Nord-Norge og nord i Vestland (Rørstad, mfl., 2022). NHOs Kompetansebarometer fra året før (2020) hadde en tilleggsundersøkelse som dekket virksomheter fra hele næringslivet, ikke kun NHOs medlemsbedrifter.[6] Tilleggsrapporten viste at halvparten av virksomhetene i stor eller noen grad har et udekket kompetansebehov (Rørstad mfl., 2021). Dette er høyere enn det Virksomhetsbarometeret viste. Hovedorganisasjonen Virkes medlemsundersøkelse fra november 2021 er i tråd med Virksomhetsbarometeret. Den viste at 29 prosent av virksomhetene som svarte på undersøkelsen, ikke hadde klart å rekruttere ønsket kompetanse de siste tre månedene (Virke, 2021a).

Konklusjoner basert på undersøkelsene fra arbeidsgiverorganisasjonene må tolkes med varsomhet, da undersøkelsene ikke dekker hele arbeidslivet, men kun organisasjonens medlemsmasse, eller i noen tilfeller bransje, noe som gir utfordringer med hensyn til representativitet.[7] I slike undersøkelser tas det sjelden hensyn til at de virksomhetene

[6] Videre i rapporten refereres det til Tilleggsrapporten som «NHOs tilleggsundersøkelse for hele næringslivet fra 2020».

[7] For eksempel hadde NHOs tilleggsundersøkelse for hele næringslivet noen utfordringer. For det første ble henvendelser om deltakelse kun sendt til aksjeselskaper, og kun de aksjeselskapene SSB hadde e-postadresse til. Disse utgjorde kun en tredel av alle aksjeselskapene i næringslivet. For det andre var svarprosenten under 12 prosent, og det ble funnet en del skjevheter i utvalget. Eksempelvis var foretak innen faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting og industri noe overrepresentert, mens foretak innen varehandel, reparasjon av motorvogner, bygg- og anleggsvirksomhet og overnatting og serveringsvirksomheter var underrepresentert.
Svarprosenten i Virkes medlemsundersøkelse var på 13 prosent, og det ble ikke foretatt noen frafallsanalyse.
Undersøkelsen til KS, som vi omtaler under (KS, 2021), blir gjennomført annethvert år, og går til alle kommune- og fylkeskommunedirektører i hele landet bortsett fra Oslo. Undersøkelsen fra 2021 hadde en svarprosent på 51 prosent. På henvendelse informerer KS at de vurderer representativiteten som god, men at små, usentrale kommuner i Nord-Norge var noe underrepresentert, mens kommuner på Østlandet (særlig i Viken, Vestfold og Telemark) var noe overrepresentert.

som svarer, har ulik størrelse, slik at det er vanskelig å estimere mangel i antall personer, slik NAVs bedriftsundersøkelse gjør.[8]

Mangel på kompetanse i virksomheter trenger ikke nødvendigvis å være et samfunnsproblem. For det første er det et speilbilde av den lave arbeidsledigheten vi har i Norge, og for det andre kan det gi virksomhetene insentiver til å satse på kompetanseutvikling blant ansatte. Dette kan være svært lønnsomt samfunnsøkonomisk (se om samfunnsøkonomisk lønnsomhet i kapittel 5.5.1). Som vi skal se i kapittel 5.4.1, er den viktigste strategien til virksomhetene for å dekke sitt kompetansebehov opplæring av egne ansatte, mens nyansettelser kommer på andreplass.

2.1.1 Størst knapphet i helse og omsorg, bygg- og anlegg og ikt-yrker

NAVs bedriftsundersøkelse viste at det er stor mangel på arbeidskraft innen helse- og omsorgssektoren (NAV, 2022a). Nesten 16 000 personer ble anslått til å mangle her, og det er særlig mangel på sykepleiere, helsefagarbeidere og legespesialister. Mangler i disse yrkene får stor innvirkning på arbeidsmarkedet, siden helse- og omsorgssektoren sysselsetter 20 prosent av arbeidsstyrken.[9] Mangelen på helsefaglig arbeidskraft blir også bekreftet i en undersøkelse fra 2021 som ble gjennomført av KS blant landets kommuner og fylkeskommuner bortsett fra Oslo. Den viste at kommunesektoren hadde store utfordringer med rekruttering av helsepersonell, spesielt sykepleiere, men også leger, psykologer og tannleger (KS, 2021).[10] En kartlegging av mangel på fastleger og sykehusleger i psykiatrien blant samtlige kommuner og helseforetak, gjennomført av Samfunnsøkonomisk analyse AS (SØA), avdekket utfordringer knyttet til rekruttering og mangel på disse yrkesgruppene (Eggen mfl., 2021).

Yrkesgruppen med nest høyest anslått mangel på personer i NAVs bedriftsundersøkelse var bygg og anlegg, med en mangel på 11 500 personer, og deretter kom industriarbeid, men mangel på litt over 8 000. For bygg og anlegg var det yrkene tømrere og snekkere, betongarbeidere, rørleggere og VVS-montører hvor mangelen var størst. Dette er, sammen med helsefagarbeidere, yrker som gjerne krever fagutdanning fra videregående.

I det norske arbeidsmarkedet, som er preget av teknologisk utvikling og digitalisering, vokser sysselsettingen innen ikt-yrker mer enn i andre yrker. Dette gjenspeiles også i NAVs bedriftsundersøkelse, der informasjon og kommunikasjon var den næringen som i størst grad forventet økt sysselsetting det neste året. 54 prosent av virksomhetene her sa de forventet økt sysselsetting, og det var særlig stor mangel på programvareutviklere. Resultater fra SSBs undersøkelse om ikt i offentlig sektor viser i tillegg at kommuner og statlige virksomheter har problemer med å rekruttere ikt-spesialister (Rybalka mfl., 2019). Mangel på ikt-utdannede ble også funnet blant noen av fylkeskommunene i KS sin undersøkelse og i NHOs 2020-undersøkelse som omfattet hele næringslivet.

2.2 Konsekvenser av koronapandemien

Koronapandemien representerte et stort sjokk for arbeids- og samfunnsliv, med konsekvenser på både kort og lang sikt. Utbruddet av covid-19 førte til endringer i kompetansebehov. Det ble særlig økt behov for arbeidskraft og kompetanse innen helsesektoren. Konsekvensene av mangeårig mangel på helsepersonell ble spesielt synlig under koronapandemien. De bransjene som har hatt høyest ledighet gjennom hele pandemien er reiseliv og transport, butikk- og salgsarbeid og serviceyrker som

[8] NHOs kompetansebarometer for 2020 og 2021 estimerte mangel på ansatte blant NHOs medlemsvirksomheter til henholdsvis 22 000 og 35 500. Tilsvarende estimat ble imidlertid ikke beregnet for hele næringslivet i tilleggsundersøkelsen fra 2020.
[9] Statistisk sentralbyrå, tabell 12539
[10] Den dominerende næringen blant kommunale og fylkeskommunale virksomheter er Helse og omsorg, som står for 40 prosent av alle årsverkene. Undervisning er en annen stor næring.

hotell, restaurant og frisørvirksomhet (NAV, 2022a). Mange av næringene som måtte si opp eller permittere ansatte under koronapandemien, har nå utfordringer med å få tak i ansatte med rett kompetanse, særlig innen reiseliv og transport (NOU 2022: 5). Dette kan blant annet skyldes at ansatte i disse bransjene før pandemien har funnet seg annet arbeid, flyttet eller reist til hjemlandet sitt.

Konsekvensene av pandemien synliggjorde blant annet sårbarheter i globale verdikjeder og tilgang på arbeidskraft fra utlandet, samtidig som at flere samfunnskritiske yrker ble synliggjort på en tydeligere måte enn tidligere. Pandemien satte fart på digitaliseringen, og ikt-næringen og andre næringer med behov for ikt-spesialister så stor etterspørsel (NAV, 2021a). Fremover er det usikkert om koronapandemien har skapt varige endringer i etterspørselen etter kompetanse.

I april 2022 var det for første gang færre registrerte arbeidssøkere enn i forkant av koronapandemien.[11] Den raske nedgangen i antall langtidsledige[12] kan ses som overraskende. Noe av forklaringen kan være at det har vært et rekordraskt skifte i etterspørselen etter arbeidskraft, og at en fleksibel permitteringsordning har lagt godt til rette for tilbakeføring til arbeid. Langtidsledige opplever normalt større problemer med å komme tilbake i arbeid (Eriksson & Rooth, 2014). En annen forklaring på at antallet langtidsledige (og også helt ledige) ikke er spesielt høyt i et historisk perspektiv, kan være at sosialt stigma, vanligvis assosiert med langtidsledighet, kanskje har vært mindre påtakelig under koronapandemien

Permitteringer, oppsigelser og omstillinger under koronapandemien økte behovet for kompetanseheving. Våren 2020 iverksatte regjeringen en rekke kompetansetiltak og tiltak for å øke kapasiteten på alle nivåer i utdanningssystemet, under paraplyen Utdanningsløftet. Tiltakene ble rettet mot grupper som ble ledige eller permitterte som følge av nedstengning. Når det gjelder høyere yrkesfaglig utdanning, var midler til treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling og tiltak for å oppskalere fleksible og nettbaserte utdanningstilbud blant de viktigste. Regler for å kombinere utdanning med dagpenger, innført i april 2020, bidro til at flere arbeidsledige kunne delta i utdanning under koronapandemien. Fra oktober 2021 ble regelen strammet inn, men det er fortsatt enklere enn før koronapandemien. Det er i dag mulig å søke NAV om å kombinere dagpenger med utdanning eller opplæring. Betingelsene er bedre for å ta videregående opplæring og høyere yrkesfaglig utdanning enn for å ta utdanning ved universitet eller høyskole (NAV, 2022b).

Etterspørselen etter å delta i utdanning økte som følge av koronapandemien. I 2020 økte antallet deltakere i formell utdanning i alderen 19–59 år med 4 prosent sammenlignet med 2019. 74 prosent tok utdanningen på universitets- og høyskolenivå. Det var størst relativ økning i deltakelse på høyere yrkesfaglig utdanningsnivå, som økte med 17 prosent i 2020 (Andresen mfl., 2021). Tall fra Befolkningsbarometeret 2021 viser at en av fire oppgir at de har fått behov for å lære noe nytt på grunn av koronapandemien, halvparten har vært nødt til å jobbe annerledes, og 22 prosent har fått nye eller andre arbeidsoppgaver. 62 prosent av de som har fått behov for å lære noe nytt, oppgir at de opplever at behovet ble dekket (HK-dir, 2022b).

2.3 Kompetansebehov på lengre sikt

En rekke faktorer påvirker kompetansebehov på mellomlang og lang sikt. Teknologisk utvikling endrer innhold i jobber og næringsstruktur, og medfører stor etterspørsel etter både generell og spesifikk ikt-kompetanse. En stadig eldre befolkning skaper store behov for helse- og omsorgstjenester og fordrer et læringsintensivt og høyproduktivt

[11] NAV, 4. april. Nesten 38 000 helt eller delvis ledige i Oslo nå. https://www.nav.no/no/lokalt/oslo/pressemeldinger/nesten-38-000-helt-eller-delvis-ledige-i-oslo-na
[12] registrerte arbeidssøkere med varighet over 6 måneder

arbeidsliv. Fremtidig tilgang på utenlandsk arbeidskraft er uforutsigbar, og koronapandemien har synliggjort sårbarhet i de bransjene som har størst innslag av utenlandsk arbeidskraft. Grønn omstilling og grønne industrietableringer gir nye kompetansebehov.

2.3.1 Teknologisk utvikling

Teknologisk utvikling og utnyttelse av ny teknologi i produksjon, tjenesteyting og samfunnsliv har stor betydning for kompetansebehovet i arbeidslivet. Teknologisk utvikling endrer ikke bare sysselsettingsstrukturen, men også innholdet og karakteren av eksisterende arbeidsoppgaver og jobber (Spitz-Oener, 2006). Teknologiske endringer kan øke produktiviteten i de fleste jobber, og gi økt produksjon av varer og tjenester. Høyt digitaliserte land som Norge og resten av Norden antas å bli mindre berørt av jobbtap som følge av automatisering, og kan til og med oppleve samlet vekst (NOU 2019: 12). Hvorvidt mange jobber vil forsvinne, og hvordan arbeidstakerne skal få god nok kompetanse til å håndtere nødvendige omstillinger, er to bekymringer som er særlig fremtredende i debatten rundt teknologisk utvikling og kompetansebehov.

Det finnes en stor forskningslitteratur om hvordan teknologi endrer kompetansebehov, samt hvorvidt etterspørselen etter arbeidskraft samlet sett vil reduseres, opprettholdes eller øke når ny teknologi tas i bruk. Dette avhenger dels av antallet tapte arbeidsplasser når oppgaver effektiviseres eller (del)automatiseres, og dels av behovet for arbeidskraft som kan utvikle, vedlikeholde og ta i bruk de nye løsningene. Noe av den arbeidskraften som teknologien frigjør fra de grunnleggende oppgavene, kan ha et motstykke i økt sysselsetting på slike områder. Til tross for at digitale teknologier har bidratt til redusert sysselsetting innen næringer som bank, varehandel, industri og produksjon, har det vært en stabil, langsiktig og langt større samlet vekst i servicesektoren, særlig innen kvinnedominerte yrker (NOU 2021: 4).[13] Hovedtyngden av den nasjonale forskningslitteraturen peker i retning av positive sysselsettingseffekter av ny teknologi.

Automatisering og digitalisering i det norske arbeidsmarkedet fortsetter å øke, og skaper stor etterspørsel etter både generell og spesifikk ikt-kompetanse. En undersøkelse blant norske virksomhetsledere viser at 77 prosent sier at de skal investere mer tid og penger i digitale løsninger som gjør at ansatte kan jobbe mer produktivt og effektivt.[14] En undersøkelse om befolkningens digitale kompetanse og deltakelse viser at 60 prosent opplever behov for å styrke sine digitale ferdigheter i tilknytning til arbeidslivet (Kompetanse Norge, 2021a).

Teknologisk utvikling kan videre skape nye skillelinjer. Både konsekvensene og mulighetene for læring og kompetanseheving for endret jobbinnhold er ulikt fordelt mellom regioner, bransjer, yrker og individer. Mens menn i større grad enn kvinner jobber i yrker der sysselsettingen kan falle betydelig som følge av automatisering, har kvinner oftere yrker der den teknologiske utviklingen i større grad vil føre til gjennomgripende endringer i arbeidsoppgaver og arbeidsform, slik som innen helse (NOU 2020: 2). Personer som er 60 år og eldre, og personer utenfor arbeid og utdanning er to grupper med svakere digitale ferdigheter enn den øvrige befolkningen (Kompetanse Norge, 2021a).

I sin omverdensanalyse peker NAV på det økende kompetansegapet som vil oppstå som følge av at samfunns- og arbeidsliv digitaliseres og omstilles, samtidig som manglende kvalifisering og kompetanseheving blant utsatte grupper fører til at kompetansegapet i praksis øker (NAV, 2021b). I dette landskapet er det grunn til å undersøke høyere yrkesfaglig utdanning sin rolle i møtet med omstillingsbehov i arbeidslivet. Høyere

[13] Se NOU 2020: 2 for en grundig redegjørelse av beregnet automatiseringsrisiko for ulike yrkesgrupper.
[14] HR-magasinet, 2020: 8 av 10 vil investere mer i digitale arbeidsformer. https://www.hrmagasinet.no/bedriftsledere-digitalisering-hjemmekontor/8-av-10-vil-investere-mer-i-digitale-arbeidsformer/611726

yrkesfaglig utdanning har potensial til å være relevant for fagarbeidere med behov for å oppdatere sin kompetanse i tråd med teknologiutviklingen. De siste års utvikling viser at fagskoletilbud innen IT har økt kraftig.

2.3.2 Demografisk utvikling

Demografisk utvikling har store implikasjoner for kompetansebehovene. Stadig færre yrkesaktive bak hver pensjonist fordrer at flere står lenger i arbeid samt et arbeidsliv preget av høy kompetanse, høy sysselsetting, høy produktivitet og livslang læring. Beregninger gjennomført av KS viser at flere eldre skaper større behov for helse- og omsorgstjenester, særlig i distriktene, der knapphet på arbeidskraft i kommunale helse- og omsorgstjenester er stor (KS, 2021).

SSB fremskriver befolkningsvekst i Norge frem mot 2100. Befolkningsveksten er ujevnt fordelt mellom regioner, men er særlig tydelig på Østlandet samt i og rundt de store byene. Mange av nedgangskommunene er på den andre siden lokalisert i distriktene (Leknes & Løkken, 2020). Ifølge Demografiutvalget kan folketallet stabiliseres i mange distriktskommuner, men det at befolkningen stadig blir eldre i disse kommunene vil bli en større utfordring enn før (NOU 2020: 15). Det er generelt usikkerhet knyttet til de demografiske forutsetningene. Fremtidig inn- og utvandring er meget usikker, men også fruktbarheten og dødeligheten kan ende opp forskjellig fra det som er forutsatt.

Eldrebrøken, det vil si forholdstallet mellom andel sysselsatte (20–64 år) og personer over 64 år varierer mellom de ulike delene av landet, og fremskrives med større andel eldre frem mot 2040 (NOU 2020: 15). Sammen med lavere forventede inntekter fra olje og gass, setter dette velferdsstatens økonomiske bærekraft under press. For å opprettholde og øke produktivitet, sysselsetting og verdiskapning, må arbeidet med å redusere utenforskap og tilrettelegge for godt samsvar mellom utdanning og arbeidsliv fortsette. Det samme må arbeidet med muligheter for å fylle på kompetansen gjennom yrkeslivet. Videre har vi historisk lav fruktbarhet i Norge i dag (Gleditsch, 2020).

De fremste politiske virkemidlene for å opprettholde spredt bosetting og livskraftige regioner handler om ulike måter å tilrettelegge lønnsom næringsutvikling, og å skape attraktive arbeidsplasser både i offentlig og privat sektor. De siste fem årene har sysselsettingsveksten vært høyest i Oslo, etterfulgt av Viken og Rogaland. Trøndelag har hatt en vekst som tilsvarer landsgjennomsnittet, mens veksten har vært svakere i øvrige fylker. Veksten var lavest i Møre og Romsdal og Innlandet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021). Flere kommuner står nå overfor store kompetansebehov i en rekke næringer (NAV, 2022a).

2.3.3 Migrasjon og tilgang på utenlandsk arbeidskraft

Migrasjon og arbeidsinnvandring påvirker tilgangen på kompetanse i Norge. Koronapandemien synliggjorde sårbarheter i tilgang til arbeidskraft da vi opplevde brudd i migrasjonsstrømmene. EU-utvidelsen, særlig i 2004, skapte en bølge av arbeidsinnvandring til Norge. Fra 2004 til 2009 ble det gitt mer enn 150 000 arbeidstillatelser og nesten 140 000 fornyelser av slike tillatelser til arbeidstakere fra de nye EU-landene (Friberg & Eldring, 2011). Per 2017[15] stod utenlandsk arbeidskraft for nesten 20 prosent av sysselsettingen i Norge. For 25 år siden utgjorde utenlandsk arbeidskraft cirka 4 prosent. Den historisk høye innvandringen har gått utover satsing på lærlinger og annen kompetansebygging innenlands, og kan indirekte ha gått utover søkning til enkelte yrkesfag, for eksempel innen byggfag (Nyen & Tønder, 2014; Brekke mfl., 2013).

Det er byggenæringen som har størst innslag av korttidsmigranter, både målt i absolutt antall (25 000 i november 2017) og som andel av alle lønnstakere i næringen (12 prosent). Jordbruk og andre primærnæringer samt hotell/restaurant har også høyt innslag av arbeidsinnvandrere (Bratsberg & Raaum, 2021). Koronapandemien bremset

[15] Senest tilgjengelige tall

all innvandring. Tall fra SSB viser at det i 2020 kom 11 100 ikke-nordiske arbeidsinnvandrere til Norge. Det var rundt 5 500 færre sammenlignet med året før. Arbeidsinnvandringen til Norge av ikke-nordiske statsborgere har ikke vært så lav siden 2005–2006, og skyldes i all hovedsak restriksjoner i innreise på grunn av koronapandemien. Personer fra Polen utgjør fortsatt den klart største gruppen ikke-nordiske arbeidsinnvandrere (Kirkeberg, 2020). Fremtidig tilgang på utenlandsk arbeidskraft er usikker, blant annet ettersom flere av de etablerte avsenderlandene nå opplever økonomisk vekst, som kan medføre at arbeidsmarkedet i hjemlandet eller i andre naboland i Europa er vel så attraktivt (Reegård & Debowski, 2020).

Krigen i Ukraina har endret den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa dramatisk. Det er per nå knyttet stor usikkerhet til hvordan krigen i Ukraina og flyktningkrisen vil påvirke kompetansebehov. Krigen antas imidlertid på kort sikt å ha liten betydning for arbeidsmarkedet i Norge (Myklathun mfl., 2022). Ulike tiltak rettet mot utdanningssystemet og arbeidslivet blir iverksatt for at Norge og norske kommuner kan ivareta flyktningene på best mulig måte. Mange av de ukrainske flyktningene har høyere utdanning og utdanning på et mellomnivå. Generelt kan nivået på innvandring av personer med lav formell utdanning, og hvordan det blir tilrettelagt for at disse personene får nødvendig kompetanseheving, være av betydning. Samtidig viser studier blant annet at innvandreres kompetanse kan utnyttes bedre. Manglende oversikt over kommunenes arbeidsmarked skaper også utfordringer for kommunene i bosettings- og integreringsarbeidet (IMDi) (Seeberg mfl., 2020). Underbruk av innvandreres kompetanse kan omtales som en «kompetansereserve» i samfunnet. Høyere yrkesfaglig utdanning kan potensielt spille en rolle i å komplettere og formalisere utdanning og kompetanse for flyktninger og innvandrere gjennom å tilby faglig påbygging og modulbasert og fleksible opplæring.[16]

2.3.4 Grønn omstilling

Det sentrale rammeverket for det internasjonale klimaarbeidet er FNs klimakonvensjon. Hovedformålet med konvensjonen er å dempe virkningene av klimaendringene ved å stabilisere konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren på et nivå som er lavt nok til å hindre farlig påvirkning. For å styrke gjennomføringen av klimakonvensjonen ble tilnærmet alle verdens land enige om Parisavtalen i 2015. Samtidig vedtok FN nye bærekraftsmål for verden frem mot 2030 (Meld. St. 14 (2020–2021)).

Det grønne skiftet, eller grønn omstilling, brukes gjerne om overgangen til et mer bærekraftig samfunn, med energikilder, produkter og tjenester som reduserer negative konsekvenser for klima og miljø. Omstilling til et lavutslippssamfunn har blitt sammenlignet med andre gjennomgripende omstillinger, slik som digitalisering og globalisering (OECD, 2012). Grønn omstilling kan endre næringsstrukturen og innholdet i eksisterende jobber (Cedefop, 2019a).

Store norske energiressurser som vindkraft, bioenergi og vannkraft utgjør et godt utgangspunkt for nye utslippsfrie næringer og produkter som bidrar til å omstille Norge til et lavutslippssamfunn. Energi21 (2018)[17] trekker frem behovet for å videreutvikle en solid kunnskaps- og teknologiplattform for hele bredden av fagområder innenfor energi. Sirkulær- og bioøkonomi, hydrogen, solenergi og karbonfangst og -lagring er eksempler på fremvoksende næringsområder som også vil kunne oppleve knapphet på kompetanse som en hindring for vekst og utvikling i Norge.

[16] Både Østbergutvalget (NOU 2010: 7), Kaldheimutvalget (NOU 2011: 14) og Brochmann II-utvalget (NOU 2017: 2) pekte på behovet for et bedre tilbud om kompletterende utdanning for personer med høyere utdanning fra utlandet.

[17] Energi21-strategien (2018) anbefaler å prioritere satsingen på energiteknologi innen digitaliserte og integrerte energisystemer (overordnet prioritering), klimavennlige energiteknologier til maritim transport, solkraft for et internasjonalt marked, vannkraft som ryggraden i norsk energiforsyning, havvind for et internasjonalt marked, klimavennlig og energieffektiv industri inklusive CO2-håndtering. Energi21-strategien er for øvrig under revidering, og var på høring frem til 5. mai 2022.

Ett eksempel er batteriindustrien. Norsk Industri har i samarbeid med LO og Prosess21[18] kartlagt kompetansebehov forbundet med en storskala satsing på batteriindustri i Norge. Her fremkommer det et stort behov for kompetanse på fagarbeider-, fagskole- og universitets- og høyskolenivå (Norsk Industri, 2021a). Kartleggingen drøfter også hvordan kompetanse fra petroleumsnæringen delvis er relevant, men også må bygges betydelig ut, ettersom batteriindustri er en ferdigvareindustri, i motsetning til petroleum, som er en råvarebasert industri (Norsk Industri, 2021b).

Det foreligger per i dag lite empirisk forskning på hva overgangen til et lavutslippssamfunn vil bety for kompetansebehovene i arbeidslivet. I NOU 2020: 2 beskrives imidlertid noen kompetansebehov som er signalisert av eksperter, næringer og interesseorganisasjoner for å nå lavutslippsmålene. Disse omfatter generelle ferdigheter, fagarbeider-, teknologi- og realfagskompetanse, forvaltnings- og klimarisikokompetanse, og lederkompetanse. Forskere og eksperter sannsynliggjør at overgangen til et grønnere samfunn kan gi en nøytral eller svak positiv effekt på jobbskapingen samlet sett, men at denne effekten kan bli ujevnt fordelt på tvers av land, regioner og sektorer (NOU 2020: 2; OECD, 2019).

I en spørreundersøkelse utført av Menon Economics, som var rettet mot norske leverandører av fornybar kraft og klimavennlig energiteknologi, oppga 20 prosent av leverandørene rekruttering av nødvendig kompetanse som en viktig barriere for videre utvikling, skalering og ekspansjon (Menon Economics, 2021a). Videre viser NHOs medlemsundersøkelse for 2020 (Kompetansebarometeret) at de fleste virksomheter er påvirket av det grønne skiftet (Rørstad mfl., 2021). Tre av fire virksomheter svarte at de blir berørt av klima- og miljøkrav og to av tre oppga at de utvikler eller tilpasser sine tjenester og produkter for en grønn omstilling. Det var særlig virksomheter innen sjøfart, transport, olje og gass og energi som svarte at de ble berørt. Undersøkelsen tyder også på at mange virksomheter vil trenger ny kompetanse i fremtiden, som følge av det grønne skiftet. Nesten 60 prosent av virksomhetene svarte at de ville ha større behov for kunnskap for å imøtekomme klima- og miljøkrav, og lederkompetanse pekte seg ut som den mest etterspurte kompetansen. Videre svarte halvparten at de ville ha behov for fagarbeiderkompetanse og ikt-kompetanse, mens omtrent 40 prosent nevnte teknologisk/ingeniørkompetanse. I Kompetansebarometeret for 2021 ble det i tillegg spurt om hvilke utdanningsnivåer virksomhetene trodde de ville trenge mer av som følge av grønn omstilling. Flest virksomheter svarte yrkesfaglig kompetanse på videregående nivå, og fagskoleutdanning kom på andreplass (Rørstad mfl., 2022). Undersøkelsen dekket kun NHOs medlemsbedrifter. Kompetansebehovene kan også dekkes ved hjelp av opplæring av egne ansatte (se kapittel 5.4.1).

Grønn omstilling vil endre behovet for etter- og videreutdanning. Eksempelvis kan oppdatert kompetanse fra petroleumsnæringene være av stor nytte i andre og grønnere næringer. Grønn omstilling vil videre treffe næringer ulikt, og kan endre næringsstrukturen både innad og mellom regioner. Det vil kunne føre til ulike endringer i kompetansebehov i regionene. Dette gir grunn til å spørre hvilken rolle fagskolen med sin nære tilknytning til arbeidsmarkedet, og med en dimensjoneringsmekanisme som er knyttet til behovene i arbeidsmarkedet, kan spille i å møte endrede behov knyttet til den grønne omstillingen. Kompetansebehovsutvalget skal levere en rapport om kompetansebehov for grønn omstilling innen 1. juni 2023.

2.3.5 Fremskrivninger av tilbud og etterspørsel etter kompetanse

SSB fremskriver tilbud og etterspørsel etter ulike utdanningsgrupper. De nyeste fremskrivningene, som gjelder frem til 2040, viser at etterspørselen etter arbeidskraft med høyere utdanning og videregående fagutdanning vil øke i de fleste næringer.

[18] Prosess21 er et forum som skal gi strategiske råd og anbefalinger om hvordan Norge best kan få til en utvikling i retning av minimale utslipp fra prosessindustrien i 2050 og samtidig legge til rette for at virksomheter i prosessindustrien har bærekraftig vekst i denne perioden (Prosess21, 2019).

Fremskrivningene viser at etterspørselen blir betydelig høyere enn tilbudet av fagarbeidere innen bygg og anlegg, håndverk, industri og helse og omsorg. Det vil være stor mangel på sykepleiere. Vi har sett at det allerede i dag er stor mangel på disse yrkesgruppene, og fremskrivningene indikerer at denne mangelen vil forsterkes. På den andre siden indikerer fremskrivningene at det vil være overskudd av bachelor- og masterutdannede, særlig innen fag som humaniora, samfunnsvitenskap og økonomi og administrasjon. I tillegg vil det være overskudd av høyere naturvitenskapelig, og særlig teknologisk, utdannet arbeidskraft (Cappelen mfl., 2020).[19] En stor økning i behovet for arbeidskraft innen helse og omsorgssektoren blir bekreftet av KS, som lager fremskrivninger om kommunesektoren (KS, 2021a).

Fremskrivninger gjort av SØA i 2017 viser lignende tendenser som SSBs fremskrivninger, men økt etterspørsel etter ikt-arbeidere. Fremskrivningene tyder dessuten på at behovet for generelle kompetanser vil øke (SØA, 2017).

SSBs fremskrivninger viser ingen bevegelser mot likevekt mellom tilbud og etterspørsel i modellene. Store teknologiske endringer er vanskelig å forutse, og tilbudet av arbeidskraft er beregnet ut ifra en forutsetning om at folk fortsetter å ta de samme utdanningsvalgene som de har gjort den siste tiden (men justert for endringer i befolkningssammensetningen). Fremskrivninger er ingen prognose eller prediksjon på hva som vil skje. Fremskrivningene kan imidlertid gi en indikasjon på hvilke utdanningsgrupper det kan bli overskudd av eller mangel på, dersom tiltak ikke iverksettes.

2.4 Høyere yrkesfaglig utdanning kan bidra til å imøtekomme kompetansebehov drevet av store trender

Store trender eller utviklingstrekk som er beskrevet i dette kapitlet, øker behovet for utdanningstilbud som raskt og fleksibelt kan svare på nye og stadig større behov for formell kompetanseheving og livslang læring i det norske arbeidslivet.

Teknologisk utvikling og digitalisering i arbeidslivet medfører stor etterspørsel etter både generell og spesifikk ikt-kompetanse. I dag utgjør IT-utdanninger en av de største utdanningene innen tekniske fag i det høyere yrkesfaglige utdanningssystemet. Økningen i antallet studenter fra 2016 til 2021 er størst innen tekniske fag generelt, og innen IT-fag spesielt (beskrives i kapittel 3).

Fagområder som sorterer under tekniske fag i høyere yrkesfaglig utdanning kan spille en viktig rolle i å møte kompetansebehov drevet av grønn omstilling, herunder blant annet omstilling fra fossil til fornybar energi. For batteriverdikjeden i Norge blir det fremhevet at høyere yrkesfaglig utdanning har alle forutsetninger for å bygge opp etterspurt kompetanse (Norsk Industri, 2022). Det er sannsynlig at høyere yrkesfaglig utdanning også kan spille en viktig rolle for grønn omstilling gjennom andre industrietableringer og satsing på for eksempel havvind, hydrogen, karbonfangst og -lagring samt bionæringer.

Grønne industrinæringer kan skape muligheter og arbeidsplasser utenfor de større byene, på grunn av krafttilgang. Høyere yrkesfaglig utdanning har en relativt desentralisert struktur, som blir beskrevet i kapittel 6, og majoriteten av studentene gjennomfører utdanningen nett- eller samlingsbasert. Høyere yrkesfaglig utdanning kan dermed bidra med å tilrettelegge for livskraftige regioner, og imøtekomme regionale kompetansebehov gjennom å tilby formell kompetanseheving til voksne studenter i hele landet, både i offentlig og privat sektor.

[19] Se kapittel 5.1.2 for omtale av SSBs fremskrivninger av fagskoleutdannede.

Befolkningen blir eldre, særlig i distriktene. Dette gir større etterspørsel etter helsefaglig kompetanse. Høyere yrkesfaglig utdanning kan spille en viktig rolle i å imøtekomme behov for videreutdanning for helsepersonell, men utvalget ser behov for mer kunnskap for å konkludere om etterspørselen etter fagskoleutdannede innen helse- og velferdsfag.

Under koronapandemien viste høyere yrkesfaglig utdanning seg som en sektor med kapasitet for kriseberedskap. Etablert infrastruktur og trepartssamarbeid bidro til at fagskolene raskt og smidig kunne etablere etterspurte utdanninger.

Vår evne til å imøtekomme nye og endrede kompetansebehov drevet av disse trendene fordrer innovasjon. Flate strukturer i arbeidslivet legger til rette for samarbeid på tvers av stillinger og utdanningsbakgrunn, og til medarbeiderdrevet og skrittvis innovasjon, der fagarbeiderne og fagskoleutdannede har en viktig rolle (Hilsen mfl., 2021). Samlet sett vurderer utvalget at høyere yrkesfaglig utdanning kan spille en viktig rolle i å imøtekomme etterspørsel etter kompetanse drevet av store trender, og at det er stort og trolig økende behov for høyere yrkesfaglig utdanning i arbeidslivet.

3. Store variasjoner i høyere yrkesfaglig utdanning

Høyere yrkesfaglig utdanning omfatter et bredt spekter av utdanningstilbud innen ulike fagområder. Sektoren er preget av stor variasjon, med forskjeller mellom fagskoler blant annet når det gjelder størrelse, eierskap og organisering. Høyere yrkesfaglig utdanning har ofte tett relasjon til arbeidslivet.

Formålet med dette kapitlet er først og fremst å gi en oversikt over høyere yrkesfaglig utdanning i Norge, som grunnlag for videre drøfting og diskusjoner knyttet til høyere yrkesfaglig utdannings rolle i å møte endrede kompetansebehov.

Vi beskriver fagskolelovens definisjoner av høyere yrkesfaglig utdanning og den historiske utviklingen av sektoren, før kjennetegn ved høyere yrkesfaglig utdanning presenteres. Deretter beskrives organisering og regulering av høyere yrkesfaglig utdanning og veksten som har preget sektoren de siste årene. Avslutningsvis reises spørsmål som vil bli besvart utover i rapporten.

3.1 Lovfestet krav til relevans og praksisnærhet

Ifølge Lov om høyere yrkesfaglig utdanning (Fagskoleloven, 2018) skal fagskoleutdanning gi kompetanse som kan tas i bruk for å løse oppgaver i arbeidslivet uten ytterligere opplæringstiltak. Videre skal høyere yrkesfaglig utdanning være praksisnær og imøtekomme behovet for kvalifisert arbeidskraft i samfunnet, samt bygge på kunnskap og erfaring fra ett eller flere yrkesfelt, og være i samsvar med relevante pedagogiske, etiske, kunstfaglige og vitenskapelige prinsipper.

Fagskoleutdanning skal ha et innhold og omfang som tilsvarer inntil to år dersom utdanningen tas på heltid.[20] Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) fører tilsyn med kvaliteten i høyere yrkesfaglig utdanning, og akkrediterer fagskoleutdanning.[21]

Opptaksgrunnlaget til fagskoleutdanning er fullført og bestått videregående opplæring. Søkere som er 23 år eller eldre i opptaksåret, kan tas opp på grunnlag av tilsvarende realkompetanse.[22] Det finnes noen unntak, hvor søkere uten fullført og bestått videregående opplæring kan tas opp på bakgrunn av opptaksprøve dersom de oppfyller bestemte krav.[23]

Det finnes både offentlige og private fagskoler. De fleste offentlige fagskolene er eid av fylkeskommunen. Prinsippene for styring er de samme for offentlige og private fagskoler. Fylkeskommunen skal sørge for at det tilbys akkreditert høyere yrkesfaglig utdanning i samsvar med behovet for kompetanse lokalt, regionalt og nasjonalt (Fagskoleloven, 2018, § 3).

---

[20] Departementet kan, etter søknad fra styret for fagskolen, vedta at det kan gis fagskoleutdanning som i innhold og omfang tilsvarer inntil tre års utdanning på heltid. Departementet kan gi forskrift om krav til innhold og omfang for treårige fagskoleutdanninger (Fagskoleloven, 2018, § 4 a).

[21] Akkreditering er en faglig vurdering av om en fagskole eller en fagskoleutdanning oppfyller vilkår gitt av departementet og NOKUT. Akkreditering er et vilkår for å kunne tilby fagskoleutdanning (Fagskoleloven, 2018, § 5).

[22] Realkompetanse er kunnskap og ferdigheter en person har skaffet seg gjennom utdanning, lønnet eller ulønnet arbeid, organisasjonsarbeid eller fritidsaktiviteter (Utdanning.no Realkompetanse. https://utdanning.no/tema/nyttig_informasjon/realkompetanse)

[23] Dette gjelder i hovedsak søkere til kunstfaglige utdanninger som er 19 år eller eldre i opptaksåret (Fagskoleloven, 2018, § 16).

Organiseringen av fagskoler er regulert i kapittel 3 i Fagskoleloven, hvor det slås fast at alle fagskoler skal ha et eget styre. Styret er fagskolens øverste ansvarlige styringsorgan, og er satt sammen av medlemmer med bakgrunn fra relevant arbeids- og næringsliv, en ansatt på fagskolen og en studentrepresentant. Styret skal blant annet sørge for at studentene får den utdanningen som fagskolen har akkreditering for, at vilkår for offentlige tilskudd er oppfylt samt fastsette krav til lærerkompetanse, instruktørkompetanse og ledelse ved fagskolen (Fagskoleloven, 2018, § 9). Styret skal videre fastsette en plan for innholdet i utdanningen og hvordan utdanningen skal gjennomføres (Fagskoleloven, 2018, § 17). Private fagskoler skal organiseres som stiftelser etter stiftelsesloven, eller aksjeselskap etter aksjeloven (Fagskoleloven, 2018, § 13).

3.2 Historisk utvikling – fra ulike fagtradisjoner til felles regulering og vekst

I dette delkapitlet beskriver vi hvordan høyere yrkesfaglig utdanning har utviklet seg over tid. Høyere yrkesfaglig utdanning har utviklet seg fra å omfatte noen få teknisk rettede utdanninger, til et bredt spekter av utdanninger innen ulike fagområder.

Det som i dag betegnes som høyere yrkesfaglig utdanning, kan sess som de utdanningene som dannet et mellomnivå etter gjennomgripende reformer av videregående opplæring på den ene siden, og universitets- og høyskolesektoren på den andre, som begge gikk i retning av å institusjonalisere enhetlige utdanningsnivåer (Høst & Michelsen, 2021). For videregående opplæring medførte Reform 94 (NOU 1994: 15) blant annet smalere alderssammensetning, sterk prioritering av unge søkere med utdanningsrett og strukturrasjonalisering i form av en smalere vifte av utdanningstilbud (Støren mfl., 1998).

Parallelt for høyskolesektoren ble Hernes-utvalget nedsatt i 1994, på bakgrunn av at det hadde utviklet seg et stort antall små institusjoner. I tillegg beredte Reform 94 grunnen for et større rekrutteringsgrunnlag for høyere yrkesfaglig utdanning ved å tilrettelegge for fagopplæring som skulle dekke store deler av bransjer og sektorer i arbeidsmarkedet. Antallet avlagte fagbrev økte raskt i kjølvannet av reformen (Michelsen & Høst, 2018). Med Høgskolereformen fra 1994, ble 98 institusjoner slått sammen til 26 statlige høgskoler (NOU 1998: 6). Både videregående opplæring og universitets- og høyskolesektoren har senere gjennomgått reformer med konsekvenser for innhold og struktur, herunder Reform 97, Kunnskapsløftet 2006 og Fagfornyelsen 2020 samt Kvalitetsreformen og Strukturreformen (Meld. St. 18 (2014-2015)).

Den historiske utviklingen av høyere yrkesfaglig utdanning kan deles i tre hovedfaser, basert på Høst og Michelsen (2021). Den første fasen omfatter tiden mellom innføringen av den nye tekniske fagskolen i 1968 og 2000. Kjernen i dagens fagskolesystem startet som den tekniske fagskolen på 1960-tallet. Historisk sett har fagskolene av mange blitt forbundet med utdanning på videregående nivå. Dette kan trolig forklares med at fagskolene lenge lå under lov om videregående opplæring, og i mange tilfeller var samlokalisert med videregående skole (Høst mfl., 2018).

Foranledningen for etableringen av de tekniske fagskolene var oppgraderingen av de daværende tekniske skolene til ingeniørhøyskoler med eksamen artium som opptakskrav. De tekniske fagskolene skulle bidra til et tilbud om videreutdanning for dem med en mer praktisk bakgrunn, som ikke fikk opptak til de nye ingeniørhøyskolene. Teknisk fagskole skulle dekke behovet for en mer praktisk orientert yrkeskategori mellom produksjonsarbeid og planlegging, primært innenfor industrien (Sakslind, 1992). I denne perioden var de tekniske fagskolene ofte lagt til videregående skoler, maritime skoler eller ingeniørhøyskoler. Utviklingen av utdanningene var i større grad preget av lokale arbeidsmarkedsbehov enn nasjonal utdanningspolitikk (Høst mfl.,

2019). Tekniske fagskoletilbud spredte seg fort, og antallet linjetilbud økte (Universitets- og høyskolerådet, 2013).

Utviklingen har sett ulik ut for de forskjellige fagområdene i høyere yrkesfaglig utdanning. Eksempelvis representerer dagens høyere yrkesfaglig utdanning innen helse og velferd en videreutvikling av tidligere videreutdanning for hjelpepleiere og samtidig en nyere fagskoleutdanning. Høyere yrkesfaglig utdanning innen økonomiske og administrative fag kan knyttes til de tradisjonelle handels- og kontorfagene med røtter tilbake til 1870-tallet, selv om selve fagskoletilbudet kom i 2003 (Høst mfl., 2019).

Den andre fasen i den historiske utviklingen av høyere yrkesfaglig utdanning er preget av dannelsen av et nytt og bredere fagskolesystem gjennom introduksjonen av loven om fagskoler i 2003. Med Berg-utvalgets utredning i 2000 (NOU 2000: 5) kom den første utredningen om fagskolefeltet som helhet. Herigjennom ble det åpnet for å samle svært ulike utdanningstyper under en felles lov for at det såkalte «mellomnivået» skulle fremstå som mer oversiktlig, kvalitetssikres og tilpasses endrede behov i arbeidsmarkedet (Meld. St. 9 (2016–2017)).

Ett av formålene med introduksjonen av fagskoleloven i 2003 var å sikre høyere yrkesfaglig utdanning av høy kvalitet gjennom en offentlig godkjenningsordning (Fagskoleloven, 2003, § 1). For å bli godkjent som fagskole var det krav om at utdanningen bygget på videregående opplæring eller tilsvarende realkompetanse, at den var yrkesrettet og at kompetansen fra utdanningen kunne tas direkte i bruk i arbeidslivet. Foruten den tekniske fagskolen, inkluderte loven også en rekke andre yrkesrettede skoleslag som ble vurdert til å ligge over videregående opplæring, men som samtidig ikke var godkjente som høyere akademisk utdanning. Opptaksgrunnlaget ble utvidet til også å gjelde personer med generell studiekompetanse. I 2007 ble loven endret, og ett av hovedformålene var et tydeligere skille mellom videregående opplæring og fagskoleutdanning (Meld. St. 9 (2016–2017)).

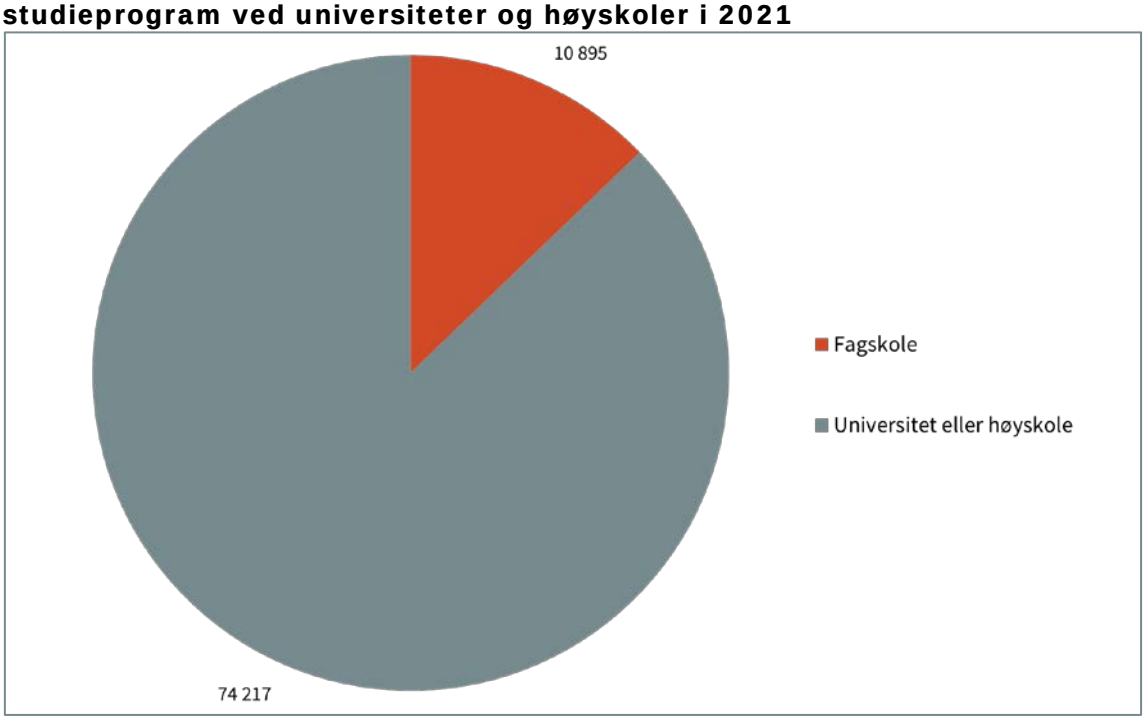
Den tredje fasen er preget av vekst. Fasen spenner fra 2016 og frem til i dag. I denne perioden har fagskolene fått stor politisk oppmerksomhet. I 2018 ble loven endret på nytt, og fagskolene ble offisielt definert som høyere yrkesfaglig utdanning. For første gang i historien ble sektoren tillagt en stor rolle i utdanningspolitikken, og relasjonene til det øvrige utdanningssystemet ble satt på dagsordenen. Dette ble gjort i lys av en bredere utvikling med økt oppmerksomhet knyttet til fagopplæring og livslang læring. Mellom 2018 og 2020 har antall fagskolestudenter vokst med mer enn 40 prosent (Høst & Michelsen, 2021). Veksten i høyere yrkesfaglig utdanning blir omtalt nærmere i kapittel 3.5.

3.3 Kjennetegn ved høyere yrkesfaglige utdanninger

I dette delkapitlet beskriver vi kjennetegn ved høyere yrkesfaglig utdanning i Norge, med formål om å danne et bilde av forskjellene som preger sektoren. Forskjellene i høyere yrkesfaglig utdanning kan knyttes til sektorens historiske utvikling, som beskrevet i kapittel 3.2.

Høyere yrkesfaglig utdanning utgjør i dag en relativt liten del av det formelle utdanningstilbudet innen høyere utdanning i Norge. I 2021 var det over 28 000 studenter ved fagskoler (HK-dir, 2022c). Fagskolestudentene kan ta høyere yrkesfaglig utdanning som grunnutdanning eller videreutdanning, som definert i kapittel 1.4. Til sammenlikning var det nesten 305 000 studenter ved universiteter- og høyskoler på samme tidspunkt (HK-dir, 2022d). Videre bestod nesten 11 000 personer utdanningstilbud ved fagskoler i 2021, mens over 74 000 personer fullførte et studieprogram ved universiteter og høyskoler samme år. Figur 3.1 illustrerer forskjellen.

Figur 3.1 Illustrasjon av forholdet mellom antallet studenter som bestod utdanningstilbud ved fagskoler, og antallet studenter som fullførte studieprogram ved universiteter og høyskoler i 2021



Kilde: (DBH-F); (DBH)
Merknad: Tall for studenter ved fagskoler omfatter personer som har gjennomført og bestått hele utdanningstilbudet de er tatt opp til, med rett til dokumentasjon i form av vitnemål. Utdanningstilbudet kan være vitnemålsgivende utdanning (30–120 studiepoeng), eller en kort utdanning som gir uttelling i studiepoeng (mindre enn 30 studiepoeng) som enkeltstående emner, inkludert tilbud gjennom blant annet bransjeprogram og industrifagskolen. Tall for studenter ved universiteter og høyskoler omfatter personer som har fullført studieprogram, både ikke-vitnemålsgivende (kun eksamensutskrift) og vitnemålsgivende.

3.3.1 Et bredt spekter av fagområder

Høyere yrkesfaglig utdanning er sammensatt, og omfatter et bredt spekter av utdanningstilbud innen ulike fagområder, med ulikt formål og opprinnelse, som beskrevet i kapittel 3.2. Felles klassifiseringssystem for fagskoleutdanninger (FKF)[24] deler høyere yrkesfaglig utdanning inn i utdanningskategorier og utdanningstyper. Tabell 3.1 gir oversikt over inndelingen av høyere yrkesfaglig utdanning i FKF og hvor mange studenter som var registrert innen hver utdanningstype høsten 2021.

[24] FKF er en rent faglig inndeling av fagskoleutdanning. Formålet er å gjøre det enklere å sammenligne kunnskap om fagskolesektoren, uavhengig av hvor kunnskapen kommer fra. FKF er utviklet i samarbeid mellom tidligere Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høgare utdanning (Diku) (nå Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse), Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU), Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) og Norsk senter for forskningsdata (NSD) i dialog med Statistisk sentralbyrå (SSB) (NOKUT, 2022).

Tabell 3.1 Antall studenter, etter utdanningskategori og utdanningstype i FKF. 2021

Utdanningskategori	Antall	Utdanningstype	Antall
		Annet	66
		Bygg og anlegg	3 140
		Data-IT	2 416
Tekniske fag	10 876	Elektro/energi	2 765
		Industri/kjemi	1 726
		Modellering	416
		Petroleum	347
		Annet	384
Helse- og velferdsfag	6 118	Helse	4 425
		Oppvekst	1 309
		Annet	41
		Kontor	1 214
Økonomiske og administrative fag	5 363	Ledelse	1 810
		Lønn og regnskap	929
		Markedsføring	802
		Reiseliv	567
		Annet	133
		Design	847
		Film og foto	552
Kreative fag	2 806	Interiør	235
		Mote	270
		Musikk, dans og drama	431
		Visuell kunst	338
		Jernbane	183
Samferdselsfag	1 512	Luftfart	485
		Maritim-Dekk	478
		Maritim-Maskin	366
		Grønne fag	447
Annet	692	Mat og drikke	106
		Religion	84
		Skjønnhetspleie	55
Uoppgitt	874	Uoppgitt	874
Totalt	28 241	Totalt	28 241

Kilde: HK-dir (2022c); (DBH-F)
Merknad: Tallene omfatter aktive studenter på utdanningstilbud over 30 studiepoeng per 1. oktober 2021 og studenter (enkeltindivider) på utdanningstilbud under 30 studiepoeng fra hele året.

Tabell 3.1 viser at de fire største fagområdene innen høyere yrkesfaglig utdanning målt i antall studenter i 2021 var tekniske fag (39 prosent), helse- og velferdsfag (22 prosent), økonomiske og administrative fag (19 prosent) og kreative fag (10 prosent). Boks 3.1 gir konkrete eksempler på fagskoleutdanninger innen de ulike fagområdene i høyere yrkesfaglig utdanning.

Boks 3.1 Eksempler på fagskoleutdanninger innen ulike fagområder i høyere yrkesfaglig utdanning

- Kreative fag: Visuelle kunstfag, grafisk design og filmproduksjon
- Økonomiske og administrative fag: Logistikk, prosjektledelse og hotell- og restaurantdrift
- Tekniske fag: BIM[25]-tekniker, automatisering og maskinteknikk
- Helse- og velferdsfag: Kreftomsorg og lindrende pleie, psykisk helsearbeid og barn med særskilte behov
- Samferdselsdag: Dekksoffiser, maskinoffiser og lokomotivfører
- Annet: Ledelse i havbruksoperasjoner, fagutdanning i vin og brennevin

Kilde: Eksempler fremstilt i FKF (NOKUT, 2022).

Boks 3.2 Antall studenter i høyere yrkesfaglig utdanning telles på ulike måter i rapporten

Tall over antall studenter i høyere yrkesfaglig utdanning avhenger av tellemåte, og varierer derfor noe i rapporten.

HK-dir (2022c) benytter tall fra DBH-F. Antall fagskolestudenter i 2021 omfatter aktive studenter på utdanningstilbud over 30 studiepoeng per 1. oktober, samt studenter (enkeltindivider) på utdanningstilbud under 30 studiepoeng fra hele året. Tabell 3.1 og figur 3.2 gir informasjon om antall fagskolestudenter i 2021 og bygger på HK-dir (2022c).

Figur 3.13 og 3.14 bygger på tall fra DBH-F, bearbeidet av Kompetansebehovsutvalget. Figurene gir informasjon om antall studenter i høyere yrkesfaglig utdanning over tid og omfatter aktive studenter per 1. oktober et gitt år. Det bidrar til forskjellig studenttall i 2021, sammenlignet med HK-dir (2022c). Samtidig kan forskjeller i databearbeiding generelt bidra til ulikt studenttall.

Figur 3.6 og 3.8 bygger på tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB). SSB henter data om fagskoler fra DBH-F og bearbeider tallene, blant annet ved å fjerne dubletter. Det betyr at én student kun telles én gang selv om studenten er registrert ved flere utdanninger eller fagskoler. Antallet studenter i høyere yrkesfaglig utdanning i SSBs statistikk omfatter personer som var i gang med en fagskoleutdanning per 1. oktober et gitt år.

Kompetansebehovsutvalget har fått levert tall fra Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU), basert på data fra SSB. Figur 3.15 bygger på dette tallgrunnlaget. I tillegg bygger tall og figurer i kapittel 4.4, 5.3 og 6.4 på dette tallgrunnlaget, se boks 4.2 for nærmere omtale.

Se merknader til hver figur for spesifisering av tallgrunnlaget.

3.3.2 De fleste studentene har yrkeskompetanse fra videregående opplæring

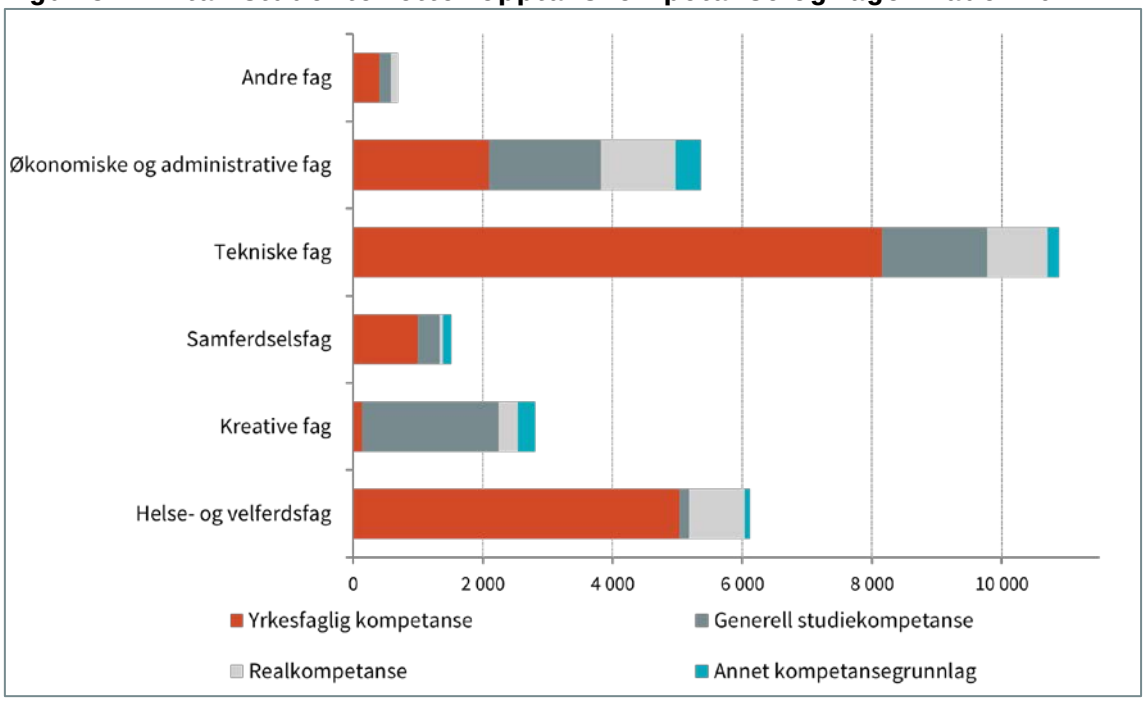
Flertallet av studentene i høyere yrkesfaglig utdanning er tatt opp på grunnlag av yrkeskompetanse fra fag- og yrkesopplæring i videregående opplæring. Denne gruppen utgjorde 61 prosent av fagskolestudentene i 2021. 23 prosent var tatt opp på grunnlag av generell studiekompetanse, mens 12 prosent av studentene hadde realkompetanse som opptakskompetanse (HK-dir, 2022c). Studentene med yrkeskompetanse fra fag- og yrkesopplæringen, samt de som er tatt opp på bakgrunn av realkompetanse tar ofte

[25] BIM står for «BygningsInformasjonsModellering».

høyere yrkesfaglig utdanning på deltid mens de er i jobb. Utdanningen leder ofte til spesialiseringer eller sertifiseringer (Diku, 2021a). Den høye andelen studenter med yrkeskompetanse skiller høyere yrkesfaglig utdanning fra annen høyere utdanning ved universiteter og høyskoler, hvor flertallet av studentene tas opp på grunnlag av generell studiekompetanse (Moafi & Sundberg, 2021).

Det er store forskjeller mellom de ulike fagområdene med tanke på hvilken utdanning og kompetanse de studentene som starter i høyere yrkesfaglig utdanning har. Figur 3.2 gir oversikt over studentenes opptakskompetanse innen de ulike fagområdene.

Figur 3.2 Antall studenter etter opptakskompetanse og fagområde. 2021



Kilde: HK-dir (2022c); (DBH-F)
Merknad: Tallene omfatter aktive studenter på utdanningstilbud over 30 studiepoeng per 1. oktober og studenter (enkeltindivider) på utdanningstilbud under 30 studiepoeng fra hele året. Personer med uoppgitt fagområde er utelatt fra figuren. Denne gruppen omfatter 874 personer.

De fleste studentene innen tekniske fag tas opp på grunnlag av yrkeskompetanse, med 75 prosent i 2021. For å bli tatt opp i høyere yrkesfaglig utdanning innen helse- og velferdsfag, er det i dag krav om fagbrev eller relevant vitnemål. Enkelte utdanninger krever også autorisasjon til å jobbe i helsesektoren. I 2021 var 82 prosent av studentene innen helse- og velferdsfag tatt opp på grunnlag av yrkesfaglig kompetanse, mens 14 prosent hadde realkompetanse.

39 prosent av studentene innen økonomiske og administrative fag var tatt opp på grunnlag av yrkesfaglig kompetanse i 2021, mens 32 prosent var tatt opp på grunnlag av generell studiekompetanse. 21 prosent av studentene var registrert med realkompetanse i 2021. Økonomiske og administrative fag er dermed det fagområdet som har den største andelen studenter med realkompetanse.

De fleste studentene innen kreative fag tas opp på grunnlag av generell studiekompetanse, eller tilsvarende realkompetanse uten krav til fagspesifikk eller praktisk kunnskap. I 2021 hadde tre fjerdedeler av studentene innen kreative fag generell studiekompetanse. Over 10 prosent hadde realkompetanse, mens 5 prosent hadde yrkesfaglig kompetanse. Studenter med generell studiekompetanse har i mange tilfeller fullført videregående opplæring innen musikk, mens de med yrkesfaglig

kompetanse ofte kommer fra yrkesfaglige programmer som medier og kommunikasjon[26] og design og håndverk (Høst mfl., 2018).

I 2021 var 66 prosent av studentene innen samferdselsfag tatt opp på grunnlag av yrkesfaglig kompetanse, mens 22 prosent hadde generell studiekompetanse. Innen utdanningskategorien «annet», som blant annet omfatter grønne fag og utdanninger innen mat og drikke, varierer opptakskompetansen til studentene.

3.3.3 Utdanningstilbudene varierer i lengde

Høyere yrkesfaglig utdanning varierer i lengde, og varer normalt inntil to år dersom utdanningen tas på heltid. I 2021 ble det åpnet opp for at fagskoler kan få akkreditert utdanninger på mindre enn et halvt år (Endringslov til universitets- og høyskoleloven mv. § 4a). Før dette skulle høyere yrkesfaglig utdanning ha et innhold og omfang tilsvarende et halvt år til to års utdanning på fulltid.

I dag kan høyere yrkesfaglige utdanning være utdanninger som gir inntil 30 studiepoeng, og som varer opptil et halvt år dersom utdanningen tas på heltid. Slike utdanninger kan for eksempel omfatte enkeltstående emner, inkludert tilbud gjennom treparts bransjeprogram og ordningen Industrifagskolen.[27] Bransjeprogrammene blir omtalt nærmere i kapittel 3.4.6.

Høyere yrkesfaglig utdanning kan videre omfatte utdanninger som gir mellom 30 og 60 studiepoeng, og som varer inntil ett år dersom utdanningen tas på heltid. Gradsbetegnelsen «fagskolegrad» gis for fullført fagskoleutdanning av ett til halvannet års varighet (60–119 studiepoeng), mens «høyere fagskolegrad» oppnås ved fullført fagskoleutdanning av to års varighet eller mer (120 studiepoeng).[28]

Det er store forskjeller mellom fagområdene når det gjelder lengden på utdanningstilbudene, som vist i figur 3.3. Utdanningstilbudene innen helse- og velferdsfag gir som regel 60 studiepoeng og resulter i en fagskolegrad, med 80 prosent av utdanningstilbudene i 2021. Utdanningstilbudene innen tekniske fag og samferdselsfag gir i de fleste tilfeller 120 studiepoeng, varer i to år dersom utdanningen tas på heltid og fører til en høyere fagskolegrad, med henholdsvis 62 prosent og 73 prosent av utdanningstilbudene i 2021.

I et helhetlig utdanningssystem kan høyere yrkesfaglig utdanning ofte omtales som kortere enn annen høyere utdanning ved universiteter og høyskoler. Eksempelvis gir en bachelorgrad som tas ved et universitet eller en høyskole, vanligvis 180 studiepoeng og har en varighet på tre år dersom utdanningen tas på heltid. I kapittel 4 omtales høyere yrkesfaglig utdannings plassering og relasjoner til andre deler av utdanningssystemet nærmere.

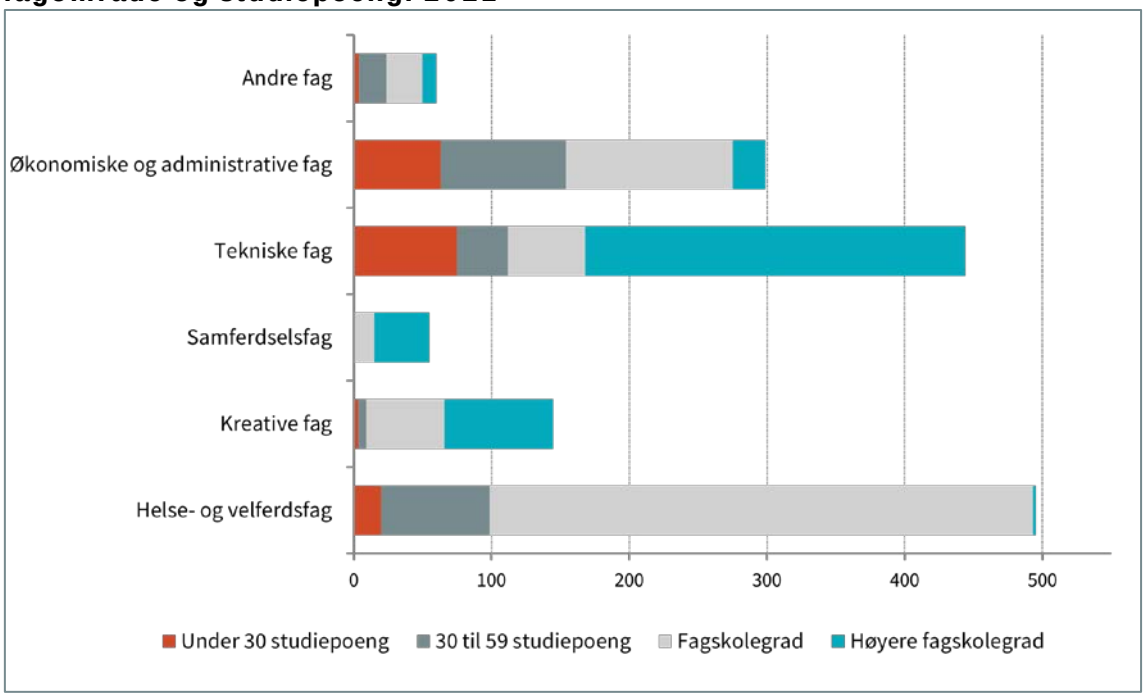
---

[26] Medier og kommunikasjon ble omgjort til studieforberedende utdanningsprogram i 2016.

[27] Bransjeprogrammene er fleksible, modulbaserte og yrkesrettede utdanninger som er skreddersydde til bransjene, og som kan kombineres med jobb. Industrifagskolen tilbyr fleksible, modulbaserte og relevante utdanningstilbud til ansatte i industri- og byggenæringen.

[28] Ifølge Fagskoleforskriften (§ 42) er det mulig å søke om unntak for å etablere fagskoleutdanning på mellom 120 og 180 studiepoeng på heltid. Vilkåret for å få behandlet søknaden er at utdanning av et slikt omfang er nødvendig ut fra internasjonale krav til yrkesutøvelse, særlige krav til sertifisering eller autorisasjon, eller særlige krav i lov- og regelverk.

Figur 3.3 Antall utdanningstilbud i høyere yrkesfaglig utdanning, etter fagområde og studiepoeng. 2021

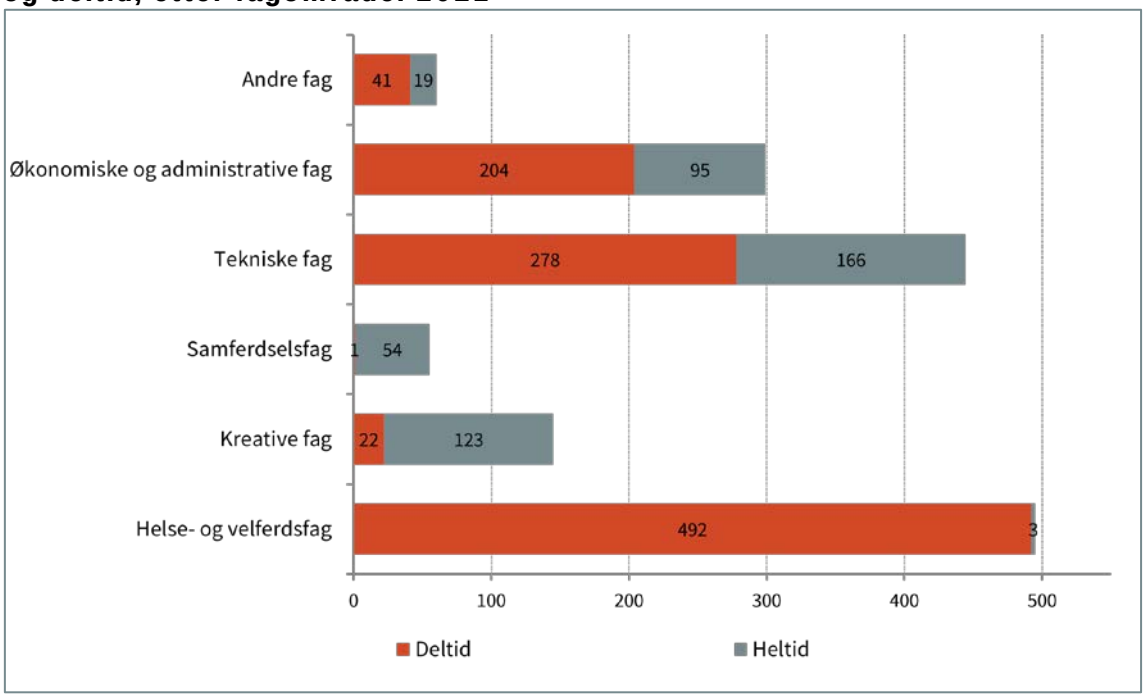


Kilde: HK-dir (2022c); (DBH-F)
Merknad: 23 utdanningstilbud med uoppgitt fagområde er utelatt fra figuren.

3.3.4 Overvekt av deltidsutdanninger

En stor andel av utdanningstilbudene i høyere yrkesfaglig utdanning er organisert slik at det er mulig å ta utdanningen samtidig som en er i jobb. Dette gjenspeiles blant annet ved at nesten 70 prosent av utdanningstilbudene i høyere yrkesfaglig utdanning var på deltid i 2021.

Figur 3.4 Antall utdanningstilbud i høyere yrkesfaglig utdanning på heltid og deltid, etter fagområde. 2021



Kilde: HK-dir (2022c); (DBH-F)
Merknad: 23 utdanningstilbud med uoppgitt fagområde er utelatt fra figuren.

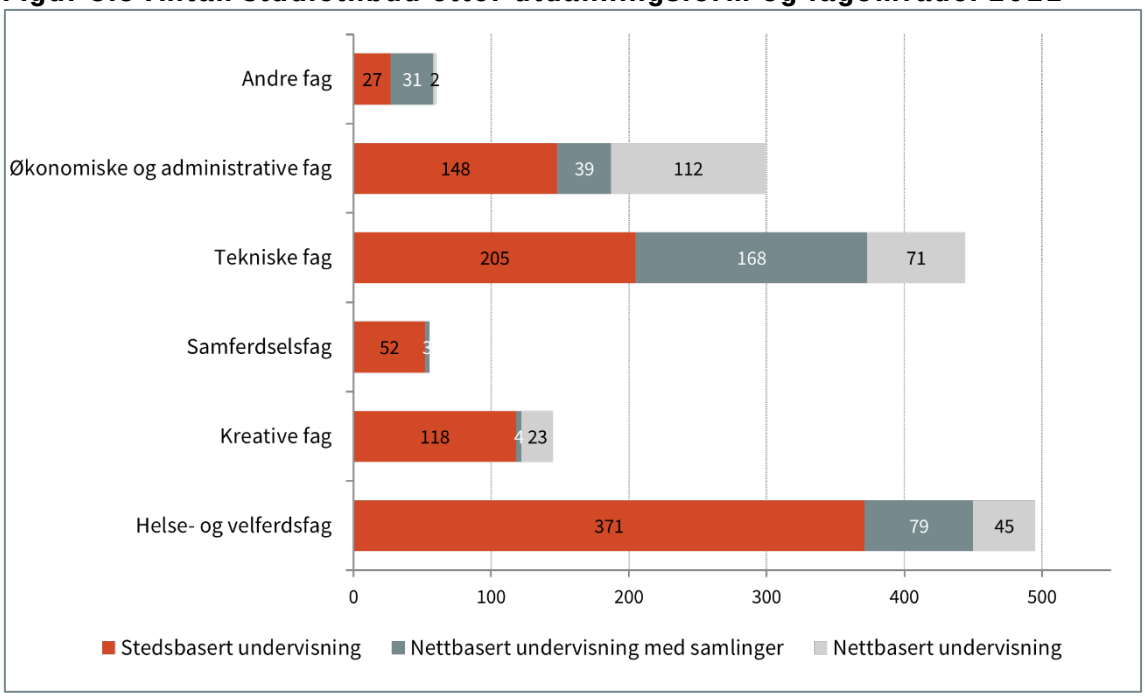
Figur 3.4 viser at studietilbud innen helse- og velferdsfag i hovedsak blir tilbudt på deltid. Deltidsstudier er også mest vanlig innen økonomiske og administrative fag og tekniske fag, med henholdsvis 68 prosent og 63 prosent i 2021. Høyere yrkesfaglig utdanning innen samferdselsfag tilbys i hovedsak på heltid, mens 85 prosent av utdanningstilbudene innen kreative fag var på heltid i 2021.

3.3.5 Både stedbaserte og nettbaserte tilbud

Det er flest stedsbaserte utdanningstilbud i høyere yrkesfaglig utdanning. I 2021 var nesten 61 prosent av utdanningstilbudene stedbasert. Rundt 22 prosent var nettbasert med samlinger, mens 18 prosent var helt nettbasert. Andelen nettbaserte studietilbud har økt de siste årene, blant annet i forbindelse med koronapandemien og opprettelsen av flere nye studieplasser og utdanningstilbud gjennom eksempelvis Utdanningsløftet.[29] Andelen fagskolestudenter som følger nettbasert undervisning eller nettbasert undervisning med samlinger er imidlertid større enn andelen som følger stedsbasert undervisning. I 2021 fulgte rundt 58 prosent av studentene i høyere yrkesfaglig utdanning enten nettbasert undervisning eller nettbasert undervisning med samlinger (HK-dir, 2022c).

Utdanningsform varierer mellom fagområdene, som vist i figur 3.5. Stedsbasert undervisning er mest vanlig innen samferdselsfag, kreative fag og helse- og velferdsfag, med henholdsvis 95 prosent, 81 prosent og 75 prosent i 2021. Nettbasert undervisning med samlinger er mest vanlig innen andre fag, som omfatter grønne fag (for eksempel «planteproduksjon og driftsledelse» og «ledelse i havbruksoperasjoner»), mat og drikke, religion og skjønnhetspleie, samt tekniske fag, med henholdsvis 52 prosent og 38 prosent. Økonomiske og administrative fag har den største andelen utdanningstilbud som er helt nettbasert, med 37 prosent i 2021.

Figur 3.5 Antall studietilbud etter utdanningsform og fagområde. 2021



Kilde: HK-dir (2022c); (DBH-F)
Merknad: 23 utdanningstilbud med uoppgitt fagområde er utelatt fra figuren.

[29] Regjeringen lanserte Utdanningsløftet 2020 som en satsing på kompetansetiltak og større kapasitet i hele utdanningssystemet i forbindelse med koronapandemien som rammet Norge våren 2020.

3.3.6 Hvem tar høyere yrkesfaglig utdanning?

Rekrutteringsgrunnlaget i høyere yrkesfaglig utdanning er bredt, og varierer mellom de ulike fagområdene. Samtidig skiller de studentene som blir rekruttert til høyere yrkesfaglig utdanning seg ofte fra studentene som tar annen høyere utdanning ved universiteter og høyskoler. Høyere yrkesfaglig utdanning omfatter i stor grad studenter som kommer fra arbeidslivet, og utdanningstilbudene er av en slik karakter at en kan være innom høyere yrkesfaglig utdanning flere ganger. Derfor er den gjennomsnittlige fagskolestudenten gjerne eldre enn studentene ved universiteter og høyskoler, selv om høyere yrkesfaglig utdanning også rekrutterer studenter direkte fra videregående opplæring. Figur 3.6 og 3.7 viser antall studenter ved henholdsvis fagskoler og universiteter og høyskoler, etter alder og kjønn i 2021.

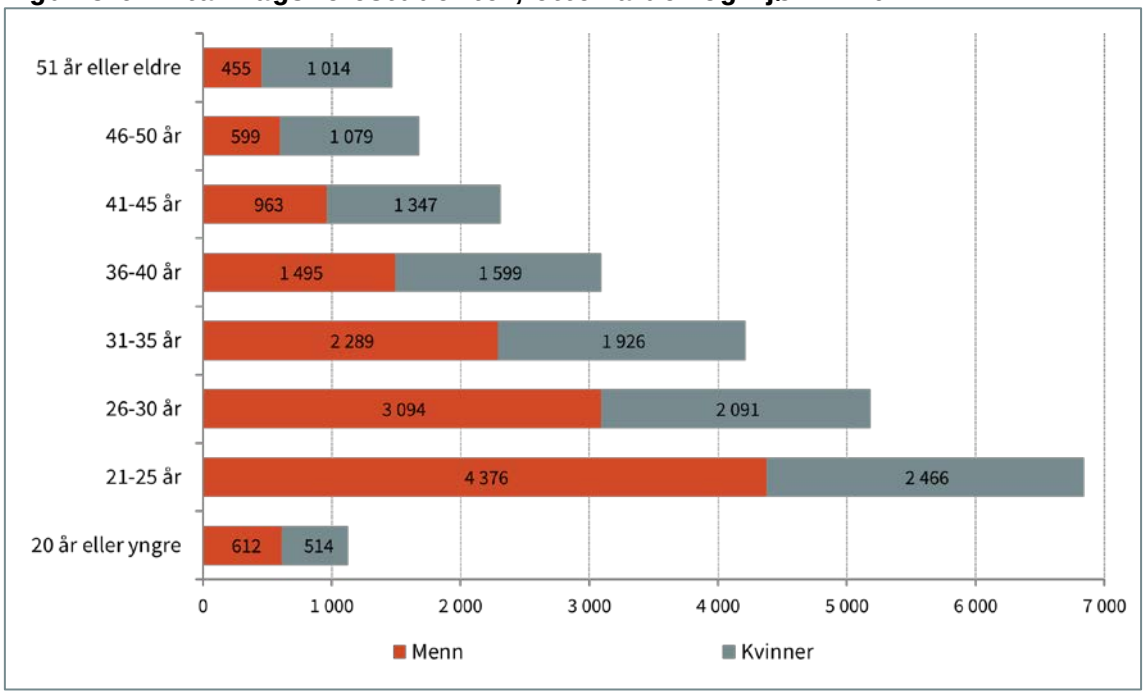
Alder

Den største aldersgruppen, både ved fagskoler og ved universiteter og høyskoler er studenter mellom 21 og 25 år. Andelen studenter i denne aldersgruppen er imidlertid betydelig større for universiteter og høyskoler med 44 prosent, mot 26 prosent for fagskoler. I 2021 var nesten halvparten av fagskolestudentene 30 år eller eldre, mens nesten én tredel av studentene ved universiteter og høyskoler var 31 år eller eldre.

Kjønn

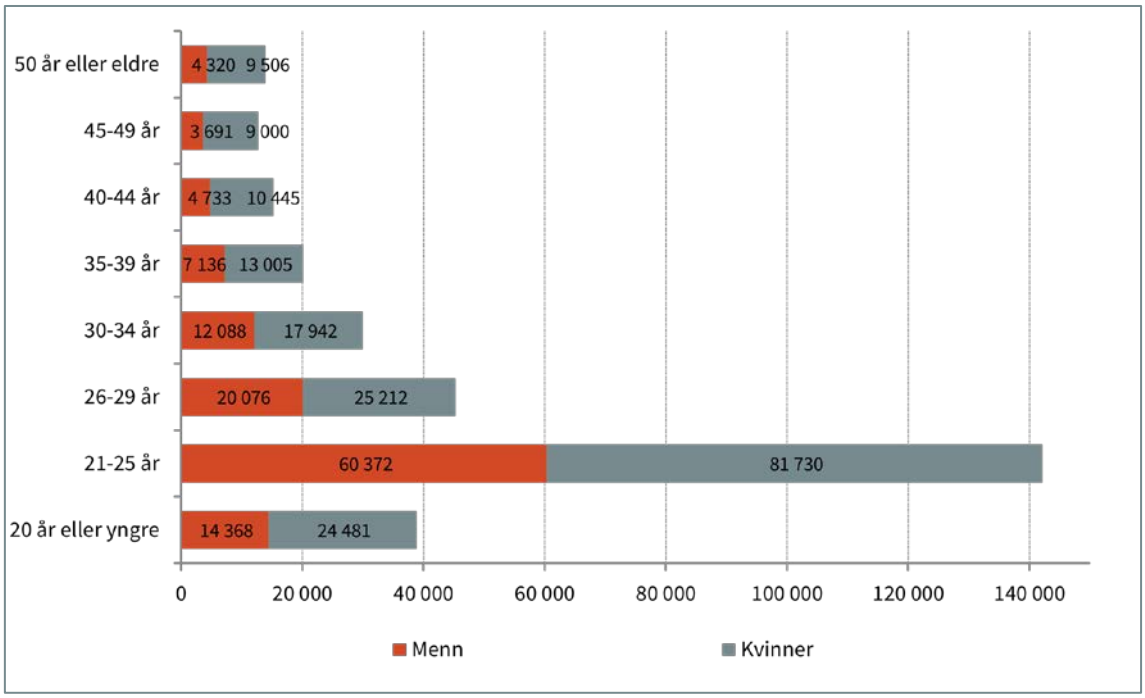
Kjønnsbalansen i høyere yrkesfaglig utdanning er relativt jevn, med en liten overvekt av menn, med 54 prosent i 2021. Til sammenlikning var 60 prosent av studentene ved universiteter og høyskoler i 2021 kvinner. Kjønnsbalansen varierer noe mellom aldersgruppene i høyere yrkesfaglig utdanning, med en overvekt av menn blant de yngste studentene og en overvekt av kvinner blant de eldste studentene. Ulik kjønnsbalanse kan sees i sammenheng med de ulike fagområdene. Tekniske fag rekrutterer for eksempel i stor grad menn, gjerne tidlig i sin yrkeskarriere, mens helse- og velferdsfag i stor grad rekrutterer kvinner. Disse er gjerne noe eldre, og har arbeidserfaring.

Figur 3.6 Antall fagskolestudenter, etter alder og kjønn. 2021



Kilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 11621

Figur 3.7 Antall universitets- og høyskolestudenter, etter alder og kjønn. 2021



Kilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 08725

Sosial bakgrunn

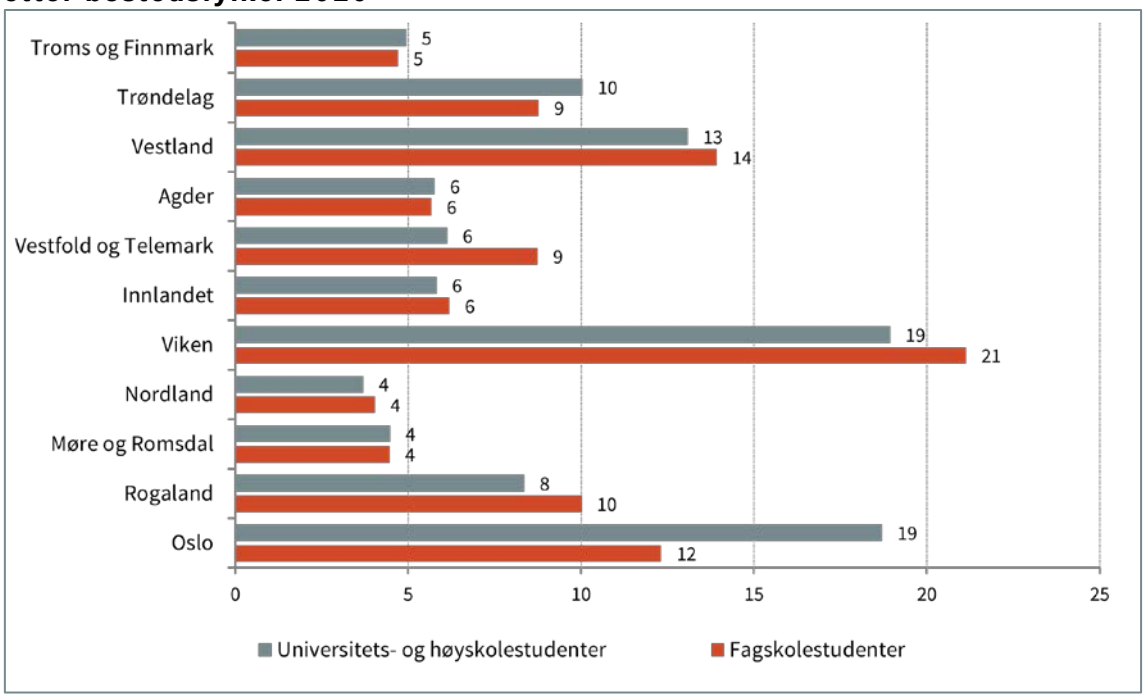
Den sosiale rekrutteringen til høyere yrkesfaglig utdanning skiller seg fra rekrutteringen til høyere utdanning ved universiteter og høyskoler. I 2021 hadde 30 prosent av studentene ved fagskoler foreldre med høyere utdanning. Til sammenlikning hadde 53 prosent av studentene ved universiteter og høyskoler foreldre med høyere utdanning. Videre hadde nesten halvparten av fagskolestudentene foreldre med videregående opplæring, enten studieforberedende eller yrkesfaglig, som høyeste fullførte utdanningsnivå, mens 31 prosent av universtits- og høyskolestudentene hadde det samme.[30]

Geografisk bakgrunn

Studentene ved fagskoler og ved universiteter og høyskoler fordeler seg relativt likt geografisk. Flest studenter var bosatt i Viken, med 21 prosent av fagskolestudentene og 19 prosent av universitets- og høyskolestudentene i 2020. Figur 3.8 viser fordelingen av fagskolestudenter og universitets- og høyskolestudenter, etter bostedsfylke. Fordelingen av studentene må sees i sammenheng med befolkningsstørrelsen i de ulike fylkene.

[30] Statistisk sentralbyrå, tabell 11623; 04478

Figur 3.8 Andel fagskolestudenter og universitets- og høyskolestudenter, etter bostedsfylke. 2020

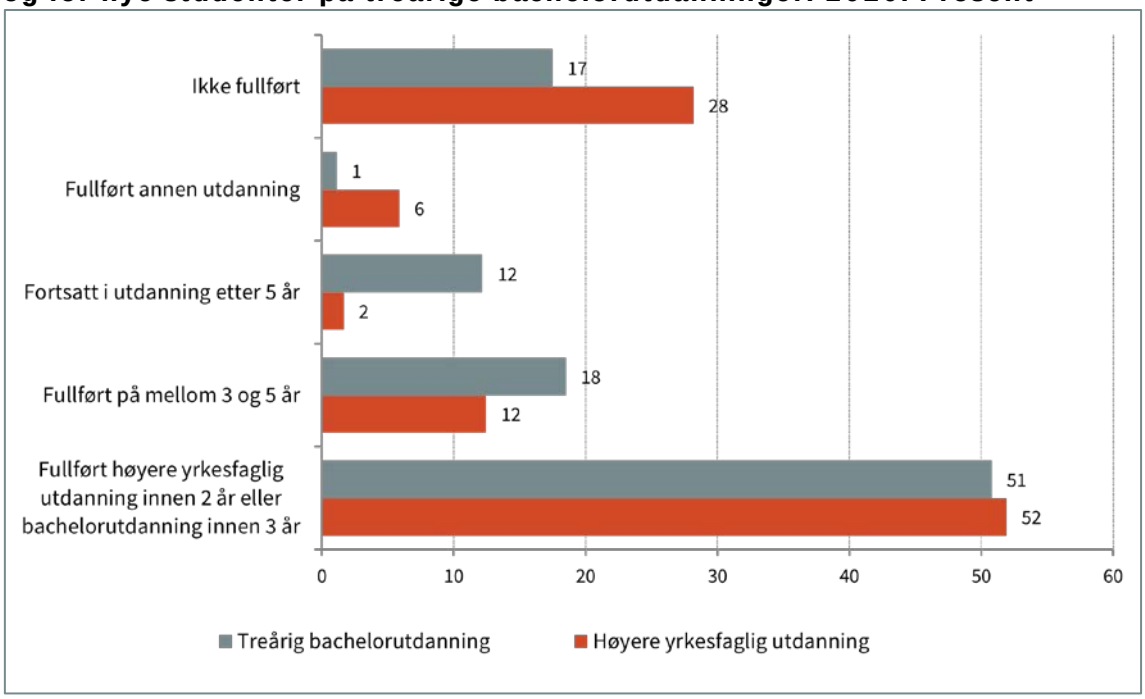


Kilde: Bearbeidede tall levert av Statistisk sentralbyrå
Merknad: Personer med uoppgitt bostedsfylke er utelatt fra figuren. Antallet fagskolestudenter utgjør 22 444 personer, mens antallet universitets- og høyskolestudenter utgjør 286 575 personer.

Gjennomføring

Over halvparten av studentene som starter i høyere yrkesfaglig utdanning for første gang har fullført utdanningen innen to år, mens ytterligere 12 prosent fullfører innen fem år. Situasjonen er relativt lik for studenter som starter på en treårig bachelorutdanning ved universiteter og høyskoler, hvor 51 prosent fullfører innen tre år og over 18 prosent fullfører innen fem år. Figur 3.9 viser gjennomføring for studenter ved fagskoler og studenter på treårige bachelorutdanninger ved universiteter og høyskoler.

Figur 3.9 Gjennomføring for nye studenter i høyere yrkesfaglig utdanning og for nye studenter på treårige bachelorutdanninger. 2020. Prosent



Kilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 11634; 12926
Merknad: Tall for studenter i høyere yrkesfaglig utdanning omfatter personer som startet i høyere yrkesfaglig utdanning for første gang i 2016. Tall for studenter på treårige bachelorutdanninger omfatter personer som startet i høyere utdanning ved universiteter og høyskoler for første gang i 2015.

Andelen studenter som ikke har fullført utdanningen innen fem år, er noe høyere for studenter i høyere yrkesfaglig utdanning enn for bachelorstudentene ved universiteter og høyskoler, med henholdsvis 28 prosent og 17 prosent av studentene. Til gjengjeld er en større andel av studentene ved universiteter og høyskoler fortsatt i utdanning etter fem år. Det kan tyde på at fagskolestudentene i større grad avslutter utdanningen, for eksempel til fordel for arbeid.

Gjennomføringen i høyere yrkesfaglig utdanning er høyest på stedsbaserte heltidsutdanninger og svakest i de nettbaserte fagskoleutdanningene. Frafallet er videre størst i den første fasen av utdanningen for alle fagområder (Høst mfl., 2018).

3.3.7 Hvem er ansatt ved fagskoler?

I dette kapittelet beskriver vi de kravene som blir stilt til fagmiljøet ved fagskoler samt kompetansen til de ansatte og ansettelsesforhold.

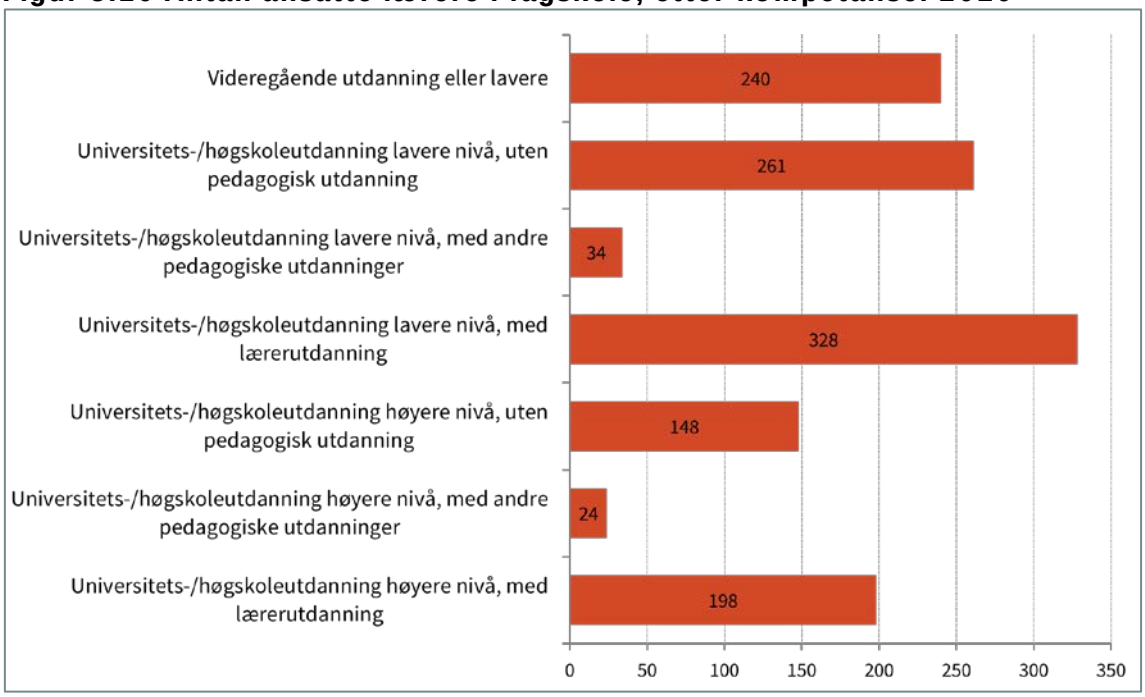
Forskrift om akkreditering av tilsyn med høyere yrkesfaglig utdanning (Fagskoletilsynsforskriften) stiller krav til fagmiljøet[31] som er tilknyttet et fagområde ved fagskoler (Fagskoletilsynsforskriften, 2020). Det er krav om at det finnes personer med utdanning og yrkeserfaring innenfor de viktigste delene av fagområdet og at personer med utdanning på nivå over høyere yrkesfaglig utdanning, enten innen fagområdet eller et beslektet fagområde, er ansatt i minst 50 prosent stilling ved fagskolen. Videre er det krav om nok fast ansatte til å utvikle nye og eksisterende utdanninger innen fagområdet samt nok fast ansatte med utdanningsfaglig utdanning til å utvikle pedagogiske metoder og verktøy. Minst halvparten av lærerne eller antallet lærerårsverk innen et fagområde skal være fast ansatt ved fagskolen

[31] Fagmiljøet ved en fagskole kan bestå av både fast ansatte, midlertidig ansatte og timelærere. De ansatte kan være i heltids- eller deltidsstillinger (NOKUT, 2020b).

(Fagskoletilsynsforskriften § 3-2). Det er ikke krav om forskningskompetanse hos det faglige personalet ved fagskoler, slik som ved universiteter og høyskoler.

I 2020 hadde flertallet av lærerne ved fagskoler, universitets- eller høyskoleutdanning på lavere nivå med lærerutdanning, med nesten 27 prosent. Det var over én femdel som hadde universitets- eller høyskoleutdanning på lavere nivå uten pedagogisk kompetanse. Figur 3.10 gir oversikt over kompetansen til ansatte lærere i fagskoler.

Figur 3.10 Antall ansatte lærere i fagskole, etter kompetanse. 2020



Kilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 12715

Det finnes lite systematisk informasjon om ansatte ved fagskoler. Stillingskategorier er for eksempel ikke samordnet med andre deler av utdanningssystemet (Lyckander & Grande, 2018). Benevnelser for stillinger som gjerne blir benyttet omfatter blant annet hovedlærer, faglærer, lærer, timelærer, gjestelærer, veileder, lektor, faglig ansvarlig og pedagogisk ansvarlig (Meld. St. 9 (2016–2017); Fagskoletilsynsforskriften, 2020).

Resultater fra en kartlegging av kompetanse og kompetansebehov i fagskolene i 2017 viser at de fleste ansatte ved fagskoler har en undervisningsstilling (Lyckander & Grande, 2018).[32] I 2020 var 63 prosent av ansatte ved fagskoler lærere, mens 12 prosent var ledere. 2 prosent var ansatte i elevrettet arbeid, mens resten var registrert som «øvrige ansatte».[33]

Resultater fra kartleggingen viser videre at nesten 80 prosent av de ansatte ved fagskoler har fast stilling. 6 prosent oppgir å ha midlertidig stilling, mens 16 prosent har timekontrakt. Timekontrakt er mer vanlig ved private fagskoler, og personer med timekontrakt har ofte en annen stilling i den bransjen som er relevant for fagområdet. Midlertidige stillinger virker å være mindre vanlig ved fagskoler enn ved universiteter og høyskoler (Lyckander & Grande, 2018).

Når det gjelder heltid og deltid, viser resultater fra kartleggingen at halvparten av de ansatte ved fagskoler er ansatt på heltid. 30 prosent er ansatt i en stilling på under 50

[32] En engangskartlegging gjennomført i 2017 (seneste tilgjengelige tall)
[33] Statistisk sentralbyrå, tabell 12714

prosent.[34] Andelen som er ansatt på heltid og deltid varierer mellom offentlige og private fagskoler, hvor ansatte ved private fagskoler i større grad er ansatt i en lavere stillingsprosent enn ved offentlige fagskoler (Lyckander & Grande, 2018).

3.3.8 Internasjonalt samarbeid og rammeverk

I det følgende omtaler vi høyere yrkesfaglig utdanning i en internasjonal kontekst. Høyere yrkesfaglig utdanning kan ikke sammenliknes direkte mellom land. Utformingen av høyere yrkesfaglig utdanning i et land avhenger blant annet av utviklingen av utdanningssystemet over tid og systemet for fagopplæring, se nærmere omtale i kapittel 4.2.

Yrkesopplæring er et politisk satsningsområde internasjonalt. De siste årene har høyere yrkesfaglig utdanning vokst, også i andre land (OECD, 2022a; Cedefop, 2019b). Det samme har det internasjonale samarbeidet på området. I 2020 ble det, gjennom Osnabrück-erklæringen enighet i EU om prioriteringene for yrkesrettet utdanning og opplæring[35] i Europa for perioden 2021 til 2025. Prioriteringene omfatter en motstandsdyktig og fleksibel yrkesrettet utdanning og opplæring av høy kvalitet, kultur for livslang læring, bærekraft og internasjonalisering. Et overordnet mål er å videreutvikle yrkesrettet utdanning og opplæring på en måte som støtter digital og grønn omstilling, øker sysselsettingen, og på den måten bidrar til økonomisk vekst (Rådet for den europeiske union, 2020).

Økt internasjonalisering av utdanning er en generell og global trend som gjør at utdanninger i større grad må ta hensyn til globaliseringen som omfatter store deler av samfunnet og utdanne personer til et internasjonalt arbeidsmarked. Dette stiller krav til utdanningspolitikken, blant annet gjennom behovet for internasjonale avtaler for godkjenning og harmonisering av kvalifikasjoner fra utdanning (NOU 2014: 4). Det finnes en rekke forpliktelser innen internasjonalt utdanningsarbeid. Norge samarbeider internasjonalt, blant annet innenfor Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) og Den europeiske union (EU) eller Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS), samt Europarådet[36], Nordisk ministerråd[37], De Forente Nasjoners organisasjon for undervisning, vitenskap og kultur (UNESCO) og med enkeltland (Kunnskapsdepartementet, 2022). Boks 3.3 beskriver disse samarbeidsområdene nærmere.

[34] Undersøkelsen inkluderte i utgangspunktet ikke ansatte med mindre enn 20 prosent stilling.
[35] Vår oversettelse av «vocational education and training»
[36] Europarådet er Europas eldste og største samarbeidsorganisasjon. Europarådet er ikke tilknyttet EU, men medlemslandene i EU er med i Europarådet.
[37] Nordisk ministerråd er de nordiske regjeringenes offisielle samarbeidsorgan.

Boks 3.3 Om Norges forpliktelser innen internasjonalt utdanningsarbeid
Utdanningsarbeidet i OECD omfatter en rekke aktiviteter og områder, hvor et overordnet mål er å fremme og utforme politikk som virker positivt for økonomisk vekst og sosial utvikling i medlemslandene.

Samarbeidet i EU omfatter blant annet implementering og oppfølging av EU-rett, herunder direktiver, forordninger og beslutninger, samt deltakelse i ulike programmer. Et mål er økt kvalitet i utdanninger og økt internasjonal mobilitet. Norge deltar i EUs utviklings- og informasjonssenter for yrkesopplæringen (Cedefop), som har ansvar for å fremme og utvikle yrkesfaglig utdanning og opplæring i EU.

Norge har to representanter i Europarådets utdanningskomité, hvor samarbeidet blant annet kan knyttes til læring om demokrati, menneskerettigheter, språk, kultur, historie og godkjenning av utdanning. Norge samarbeider videre om utdanning og forskning med de nordiske landene gjennom Nordisk ministerråd, hvor viktige samarbeidsområder blant annet er mobilitet, kvalitet, språk og politiske prioriteringer. Tilgang til utdanning av høy kvalitet er også en hovedprioritet i samarbeidet om utdanning gjennom UNESCO, herunder yrkesrettet opplæring.

Samarbeid med enkeltland gir tilgang til ledende fagmiljøer over hele verden. Nordisk og europeisk samarbeid er sentralt i det bilaterale samarbeidet. I tillegg er USA, Canada, Japan, Brasil, Russland, India, Kina og Sør-Afrika prioriterte samarbeidspartnere på kunnskapsfeltet.

Kilde: Kunnskapsdepartementet (2022), Utenriksdepartementet (2022), OECD Education, https://www.oecd.org/education/

Andre forpliktelser innen internasjonalt utdanningsarbeid kan knyttes til internasjonale rammeverk for utdanning som gjør det mulig å sammenlikne utdanninger og kvalifikasjoner på tvers av land. International standard for utdanningsgruppering (ISCED) er et internasjonalt rammeverk og statistikkredskap med åtte nivåer som gjør det mulig å sammenlikne utdanningsnivåer i ulike land. Nivåene i ISCED[38] er i hovedsak definert på bakgrunn av utdanningenes omfang.[39]

Det europeiske rammeverket for kvalifikasjoner (EQF) er et verktøy som gjør det mulig å sammenlikne kvalifikasjoner mellom land. EQF har åtte nivåer som definerer læringsutbytte i form av kunnskap, ferdigheter og generell kompetanse. EQF skiller ikke mellom ulike typer kvalifikasjoner og heller ikke mellom studie- og yrkeskompetanse. Hvert nivå i EQF kan dermed oppnås på ulike måter i utdanningssystemet. Norsk høyere yrkesfaglig utdanning er plassert på nivå 5 i EQF. Flere europeiske land tilbyr høyere yrkesfaglig utdanning på nivå over 5 i EQF. Kapittel 4 beskriver dette nærmere.

Enkelte utdanninger kan være styrt av internasjonale sertifiseringsordninger. I NOU 2014: 14 beskriver Fagskoleutvalget hvordan en normalt kan skille mellom tre typer internasjonale sektorkvalifikasjoner. For noen kvalifikasjoner er kravene satt som ledd i avtaler mellom land. Det gjelder for eksempel høyere yrkesfaglig utdanninger innen maritime fag. I andre tilfeller er kvalifikasjonskravene satt av internasjonale bransjeorganisasjoner, som for eksempel for utdanning innen sveising. Kvalifikasjoner kan også være utviklet i multinasjonale selskaper, som sertifikater for bruk av Microsoft sine programvarer. Fagskoleutvalget beskriver hvordan det bare er krav som er satt som ledd i avtaler mellom land som kan anses som internasjonale forpliktelser, men

[38] Norsk høyere yrkesfaglig utdanning med en varighet på mellom et halvt til to år er plassert på nivå 4 i ISCED («post-secondary non-tertiary education»), mens høyere yrkesfaglig utdanning med en varighet på 2 år er plassert på nivå 5 («short-cycle tertiary education») (Barrabés & Østli, 2016).
[39] NOU 2014: 4; UNESCO Institute for Statistics. International Standard Classification of Education (ISCED). http://uis.unesco.org/en/topic/international-standard-classification-education-isced

påpeker samtidig viktigheten av at norsk fagutdanning er i tråd med internasjonale standarder på andre områder der slike finnes (NOU 2014: 14).

Kvalifikasjoner oppnådd i form av studiepoeng i høyere yrkesfaglig utdanning er i mange tilfeller ikke direkte sammenliknbart mellom land. Til dette brukes Det europeiske systemet for studiepoeng for yrkesrettet utdanning og opplæring[40] (ECVET). ECVET er et kompetanseoverføringssystem som blir brukt til å beskrive, dokumentere og godkjenne kompetanse for enkeltpersoner. ECVET gjør det enklere å godkjenne kompetanse, uavhengig av når og hvor kompetansen ble oppnådd. I Norge blir ECVET benyttet i forbindelse med mobilitet på tvers av landegrenser, både når norske elever og lærlinger blir sendt til utlandet og når utenlandske elever og lærlinger innen fag- og yrkesopplæring kommer til Norge.[41]

3.4 Organisering og regulering i høyere yrkesfaglig utdanning

I dette kapittelet beskriver vi hvordan høyere yrkesfaglig utdanning er organisert og regulert, herunder først og fremst eierskap og finansiering av sektoren.[42] Staten ved Kunnskapsdepartementet har det overordnede sektoransvaret for fagskolepolitikken, og regulerer sektoren gjennom lovverk og finansiering.[43]

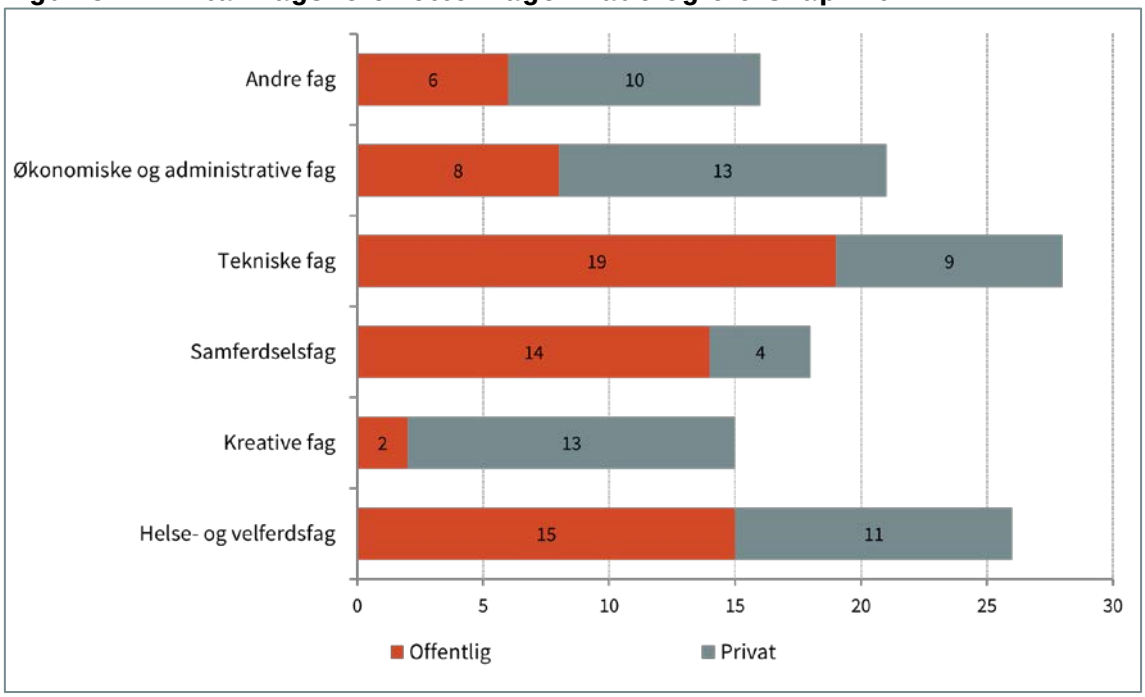
3.4.1 En relativt stor andel av fagskolene er privat eid

Andelen fagskoler som er privat eid, er relativt stor sammenliknet med andre deler av det norske utdanningssystemet. I 2019 var over halvparten av studentene i høyere yrkesfaglig utdanning registrert ved en privat fagskole.[44] Til sammenlikning var rundt 16 prosent av universitets- og høyskolestudentene registrert ved private høyskoler på samme tidspunkt (NOU 2020: 3), mens nesten 8 prosent av elevene i videregående opplæring var registrert ved en privat skole.[45]

I 2021 var det 67 fagskoler i Norge, hvor 21 var offentlig eid og 46 var privat eid, fordelt på 183 studiesteder (HK-dir, 2022c). Figur 3.11 viser antall fagskoler fordelt på om fagskolen var offentlig eller privat eid innen de ulike fagområdene i 2021.

[40] Vår oversettelse av «European Credit System for Vocational Education and Training».
[41] European Credit System for Vocational Education and Training (ECVET). https://diku.no/ressurser-og-verktoey/european-credit-system-for-vocational-education-and-training-ecvet
[42] Andre virkemidler som reguleringsformer er i liten grad tematisert i temarapporten.
[43] Gjennom forvaltningsreformen, som ble iverksatt for fagskolefeltet i 2010, gikk finansieringsansvaret for fagskoledriften fra staten til fylkeskommunene.
[44] Statistisk sentralbyrå, tabell 09400
[45] Statistisk sentralbyrå, tabell 05326

Figur 3.11 Antall fagskoler etter fagområde og eierskap. 2021



Kilde: HK-dir (2022c); (DBH-F)
Merknad: Kategorien for uoppgitt fagområde er utelatt fra figuren og utgjør til sammen 7 fagskoler.

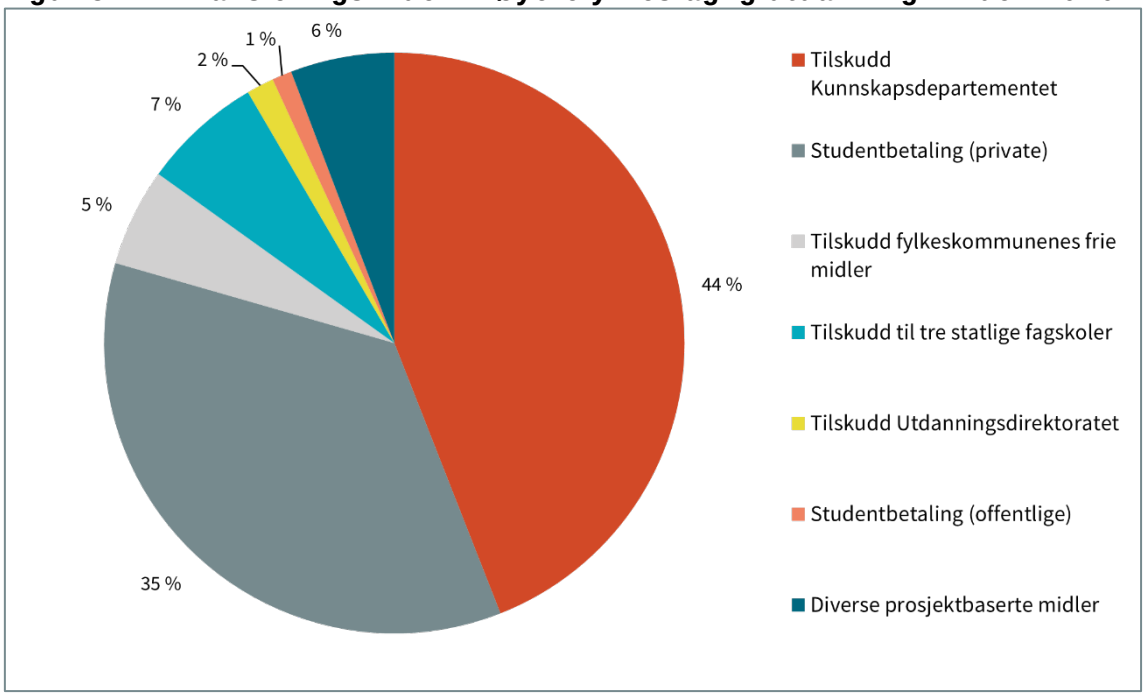
Eierskap varierer mellom fagområdene. De fleste utdanningstilbudene innen tekniske fag blir tilbudt ved offentlige fagskoler, med 68 prosent i 2021. Utdanninger innen samferdselsfag tilbys også i størst grad ved offentlige fagskoler, med 78 prosent. De fleste utdanningene innen økonomiske og administrative fag og kreative fag tilbys ved private fagskoler, mens utdanningstilbudene innen helse- og velferdsfag er relativt jevnt fordelt mellom offentlige og private fagskoler, med en liten overvekt av tilbud ved offentlige fagskoler.

3.4.2 Egenbetaling utgjør en betydelig finansieringskilde

Høyere yrkesfaglig utdanning finansieres i dag i hovedsak gjennom statlig driftstilskudd fra Kunnskapsdepartementet, fylkeskommunale frie midler og egenbetaling fra studentene. Prosjektbaserte midler som for eksempel utviklingsmidler[46], er også en viktig finansieringskilde. Sammensetningen og forholdet mellom de ulike finansieringskildene varierer mellom fagskolene og avhenger blant annet av om fagskolen er privat eller offentlig eid, samt i hvilket fylke fagskolen er lokalisert (Deloitte, 2022). Figur 3.12 viser sammensetningen av finansieringen i høyere yrkesfaglig utdanning i 2020.

[46] Utviklingsmidlene kan benyttes til å opprette nye utdanninger som etterspørres i arbeidslivet, eller utdanninger som opprettes i særlig godt samarbeid med arbeidslivet. Midlene kan også brukes til å utvikle digital kompetanse (Meld. St. 9 (2016–2017) henvist i Deloitte (2022)).

Figur 3.12 Finansieringskilder i høyere yrkesfaglig utdanning. Andel. 2020



Kilde: Diku (2021a); (NSD)
Merknad: Den samlede finansieringen utgjør 1 895 330 467 kroner. Tilskudd Kunnskapsdepartementet inkluderer tilskudd til 1 600 nye studieplasser, Tilskudd Utdanningsdirektoratet omfatter midler til oppvekstfag tildelt gjennom anbudsprosess, Diverse prosjektbaserte midler omfatter utviklingsmidler, Erasmus+, fleksmidler, havmidler og bransjeprogram.

I 2020 utgjorde den samlede finansieringen av høyere yrkesfaglig utdanning over 1,9 milliarder kroner, hvor 44 prosent kom fra statlige driftstilskudd (Diku, 2021a). Til sammenlikning utgjorde de samlede driftsinntektene til universiteter og høyskoler over 51 milliarder kroner i 2020 (Diku, 2021b). 91 prosent av driftsinntektene til universiteter og høyskoler kom fra offentlige kilder i 2019 (Meld. St. 19 (2020–2021)).

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) forvalter tilskuddsordningen i høyere yrkesfaglig utdanning og fordeler tilskuddet til fylkeskommunene. Fylkeskommunene fordeler tilskuddet mellom private og fylkeskommunale fagskoler i eget fylke og vurderer selv hvilke kriterier som legges til grunn for fordelingen gjennom en søknadsbasert ordning. Stortinget har satt følgende mål for tilskuddsordningen for driftsmidler til fagskolene, jf. Prop 1 S for Kunnskapsdepartementet: høy kvalitet i utdanning, yrkesrettet høyere yrkesfaglig utdanning, god tilgang til høyere yrkesfaglig utdanning og en effektiv og solid fagsektor. Tilskuddsordningen i høyere yrkesfaglig utdanning skiller seg fra ordningen for universiteter og høyskoler ved at tilskuddet går til fylket og ikke til den enkelte institusjon.

Det statlige driftstilskuddet i høyere yrkesfaglig utdanning består av et grunntilskudd, samt resultatbasert uttelling. Grunntilskuddet skal være forutsigbart, langsiktig og stabilt, og blir i utgangspunktet videreført fra år til år til den enkelte fylkeskommune.[47] Den resultatbaserte uttellingen skal gi insentiver til å øke kvalitet og gjennomføring i høyere yrkesfaglig utdanning, og beregnes på bakgrunn av avlagte

[47] Grunntilskuddet kan endres som følge av ulike satsinger, for eksempel på grunn av midler til nye studieplasser.

studiepoengsenheter[48] ved utdanningstilbud som mottar offentlig tilskudd.[49] Den resultatbaserte uttellingen har åpen budsjettramme, slik at grunntilskuddet øker når antall avlagte studiepoeng øker (HK-dir, 2022e).

Det er store forskjeller mellom fylker når det gjelder hvorvidt den enkelte fylkeskommune tilfører frie midler til drift av fagskolen. Fylkeskommunale frie midler blir i all hovedsak tilført fra den enkelte fylkeskommune som eier til egen fylkeskommunal fagskole (Deloitte, 2022).

Fylkeskommunene vurderer selv vilkårene for å ta egenbetaling fra studentene. Egenbetaling kan også finansieres av arbeidsgiver, eller av andre aktører som arbeidstakerorganisasjoner og NAV. Både private og offentlige fagskoler kan kreve egenbetaling (HK-dir, 2022e). Det er stor forskjell mellom offentlig finansiert og ikke-offentlig finansiert høyere yrkesfaglig utdanning. Dette skillet går på tvers av eierskap og fagområde. Offentlig finansiert utdanning er i hovedsak gratis, enten det er hos privat eller offentlig tilbyder. Private fagskoler som mottar offentlig driftstilskudd, kan ikke gi utbytte til eierne (Fagskoleloven, 2018, § 29).

Nesten all studentbetaling skjer ved private fagskoler, med 97 prosent av all studentbetaling i 2020. I 2020 betalte studentene ved private fagskoler i gjennomsnitt 51 400 kroner for utdanningen sin per semester. Enkelte utdanninger ved offentlige fagskoler kan kreve materiell og utstyr, og studentene kan i noen tilfeller måtte betale for dette. Gjennomsnittlig egenbetaling for utdanninger ved offentlige fagskoler som er fullfinansiert var 1 700 kroner i 2020. Andelen studenter som deltar i studietilbud som er fullfinansiert av offentlige tilskudd er størst innen helse- og velferdsfag og tekniske fag, med henholdsvis 96 prosent og 62 prosent i 2020 (Diku, 2021a).

Prosjektbaserte midler omfatter blant annet søkbare utviklingsmidler som skal bidra til kvalitetshevende tiltak i høyere yrkesfaglig utdanning og treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling. Både offentlige og private fagskoler kan søke om utviklingsmidler (Deloitte, 2022). Treparts bransjeprogram omtales nærmere i kapittel 3.4.6.

3.4.3 NOKUT akkrediterer fagskoleutdanninger

Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) har ansvar for å akkreditere fagskoletilbud og fagområder innen høyere yrkesfaglig utdanning. Betegnelsene «fagskole» og «fagskoleutdanning» kan bare brukes om skoler og utdanninger som har akkreditering etter § 5 i Fagskoleloven.[50]

Fagskoler har ikke institusjonsakkreditering, slik som universiteter og høyskoler.[51] Fagskoler som ønsker å opprette nye utdanningstilbud, må derfor søke NOKUT om godkjenning.[52] For å få akkreditert utdanninger på mindre enn et halvt års omfang, må fagskolen tilby minst én akkreditert fagskoleutdanning på 60 studiepoeng eller mer som det er uteksaminert kandidater fra i minst to år (Fagskoleloven, 2018, § 4a). Fagskoler kan få akkreditering for fagområde på bestemte vilkår[53] og har da fullmakt til selv å

[48] En studiepoengsenhet er definert som 60 studiepoeng. To fagskolestudenter som avlegger 30 studiepoeng hver i løpet av et år utgjør til sammen én studiepoengsenhet. Frem til 2018 var grunnlaget for det resultatbaserte tilskuddet antall studenter og ikke studiepoeng.
[49] Driftsmidler til høyere yrkesfaglig utdanning. Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høgare utdanning. https://diku.no/ressurser-og-verktoey/driftsmidler-til-hoeyere-yrkesfaglig-utdanning
[50] Akkreditering er en faglig vurdering av om en fagskole eller en fagskoleutdanning oppfyller vilkår gitt av departementet og NOKUT. Akkreditering er et vilkår for å kunne tilby fagskoleutdanning (Fagskoleloven, 2018, § 5).
[51] Institusjoner med institusjonsakkreditering har faglige fullmakter til selv å etablere nye studietilbud. Akkrediterte universiteter kan opprette nye studietilbud på alle nivåer og områder uten å søke NOKUT om godkjenning.
[52] Med mindre de har fagområdeakkreditering.
[53] For at en fagskole skal få akkreditering for et fagområde, er det blant annet krav om at fagområdet skal være relatert til anerkjent yrkesfelt og ha tilstrekkelig faglig bredde til å inkludere flere utdanninger. Videre må fagmiljøet blant annet være stort og stabilt nok til å dekke undervisnings-, kvalitetssikrings- og utviklingsoppgavene innen fagområdet (NOKUT, 2019a).

opprette og legge ned fagskoleutdanninger innenfor disse fagområdene (Fagskoleloven, 2018, § 5). I 2020 hadde 8 fagskoler fagområdeakkreditering. Det var flest fagområdeakkrediteringer innen de største fagområdene, herunder helse- og velferdsfag og tekniske fag (Diku, 2021a).

Markussen-utvalget foreslo å gjøre det mulig for fagskoler å søke om en institusjonsakkrediteringsrett for alle fagområder og påpekte at det kan bedre fagskolens fleksibilitet og omstillingsdyktighet (NOU 2019: 12). Institusjonsakkreditering for fagskoler var et av tiltakene i Strategi for høyere yrkesfaglig utdanning (Kunnskapsdepartementet, 2021a) for å nå målet om kvalitetsutvikling i høyere yrkesfaglig utdanning.

3.4.4 Kvalifikasjoner samlet i et felles rammeverk

Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk (NKR) er et verktøy som samler norske kvalifikasjoner i et felles rammeverk og som sier noe om hvilke kvalifikasjoner en utdanning gir, etter visse kriterier. Høyere yrkesfaglig utdanning er innplassert på nivå 5 i NKR. Nivå 5 er igjen delt inn i to underinndelinger, 5.1 og 5.2, som skiller fagskoleutdanninger som gir henholdsvis inntil 90 studiepoeng og 120 studiepoeng. Videregående opplæring ligger på nivå 4 i NKR, mens universitets- og høyskoleutdanning ligger på nivå 6 og oppover. Boks 3.4 beskriver NKR nærmere.

Boks 3.4 Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR)

1. NKR er et verktøy som samler norske kvalifikasjoner i et felles rammeverk.
2. NKR skal både gi en standard for å beskrive læringsutbyttet av en kvalifikasjon og uttrykke hvilket nivå kvalifikasjonen ligger på.
3. NKR ble innført i Norge i 2011, som en videreføring av to viktige europeiske prosesser innen utdanningsfeltet: EQF-prosessen og Bologna-prosessen[54]. EQF ble nærmere omtalt i kapittel 3.3.8.
4. NKR gjør det mulig å sammenligne kvalifikasjoner på tvers av land og utdanningssystemer.
5. I det norske kvalifikasjonsrammeverket er det sammenfall mellom det europeiske kvalifikasjonsrammeverket for høyere utdanning (QF-EHEA) på de øverste nivåene (6–8), og disse styres dermed av kvalifikasjonskravene til universitets- og høyskoleutdanning.
6. I januar 2021 fikk NOKUT i oppdrag å evaluere NKR. Evalueringen er planlagt ferdigstilt 1. desember 2022.

Kilde: Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring, NOKUT. https://www.nokut.no/norsk-utdanning/nasjonalt-kvalifikasjonsrammeverk-for-livslang-laring/

Fagskoler kan i dag ikke tilby utdanninger over nivå 5 i NKR (Technopolis, 2020). Nasjonalt fagskoleråd har imidlertid anbefalt at det blir utarbeidet et nivå 6.1 med tilhørende læringsutbyttebeskrivelser for høyere yrkesfaglig utdanning. Nasjonalt fagskoleråd (2020) peker blant annet på at enkelte fagskoleutdanninger står overfor konflikter når det gjelder å leve opp til krav fra ulike myndigheter og nasjonale og internasjonale sertifiseringsordninger.[55] Videre identifiseres tilfeller hvor hoveddelen av læringsutbyttet i utdanninger stemmer overens med beskrivelsene for nivå 6.1 i NKR og hvor andre myndigheter krever at utdanningen skal oppfylle krav som tilsvarer nivå 6.1. Ettersom NOKUT kan akkreditere høyere yrkesfaglig utdanning opp til nivå 5.2 i NKR, kan det føre til at en utdanning ikke blir akkreditert fordi den ikke møter kravene fra

[54] Bologna-prosessen er en europeisk prosess for standardisering av høyere utdanning i Europa. Målet er å sikre sammenliknbarhet mellom akademiske grader på tvers av land når det gjelder kvalitet og nivå, og derigjennom skape økt mobilitet for studenter og ansatte mellom land.

[55] Eksempelvis må utdanninger innen maritime fag, elektro og bygg og anlegg, i tillegg til å møte kravene fra NOKUT, leve opp til krav fra andre myndigheter, som for eksempel Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Sjøfartsdirektoratet og Direktoratet for byggkvalitet.

andre myndigheter. Technopolis (2020) peker på hvordan innplassering av enkelte fagskoleutdanninger på nivå 6 i NKR kan gi en kvalitetsdrivende effekt.[56]

3.4.5 Fagskolene samarbeider med arbeidslivet

Nærhet til arbeidslivet i høyere yrkesfaglig utdanning er regulert gjennom fagskoleloven. Lovverket stiller tydeligere krav til samarbeid med arbeidslivet for fagskolene enn for universiteter og høyskoler. Det at høyere yrkesfaglig utdanning skal bygge på kunnskap og erfaring fra ett eller flere yrkesfelt, gjør at bedriftene i større grad er med på å påvirke innholdet i utdanningene. I 2018 ble det fastslått at fagskoler skulle ha et eget styre, hvor minst to medlemmer skal ha bakgrunn fra relevant arbeids- eller næringsliv (Fagskoleloven, 2018, § 10). Samarbeid mellom fagskoler og arbeidslivet kan blant annet omfatte gjesteforelesere fra arbeidslivet, hospitering av fagskolelærere i relevante bedrifter, samarbeid om utstyr og lokaler, tilpasning av kursinnhold etter produksjonsmønster og etterspørsel i næringslivet, samt bedriftsbesøk (Meld. St. 9 (2016–2017); BDO, 2019).

En kartlegging gjennomført av BDO (BDO, 2019) viser at fagskolene samarbeider med arbeidslivet i stor grad.[57] Høst mfl. (2019) beskriver hvordan samarbeidet med arbeidslivet i høyere yrkesfaglig utdanning varierer. Eksempelvis oppgir ansatte ved private fagskoler at de samarbeider med arbeidslivet i større grad enn ansatte ved offentlige fagskoler. Videre viser casestudier at avstanden til arbeidslivet i noen tilfeller er større innen fagområder med relativt høy grad av standardisering og tradisjoner for læreplaner i utdanningene, som tekniske fag. Boks 3.5 beskriver standardisering og tradisjoner for læreplaner innen tekniske fag nærmere. For økonomiske og administrative fag, som er preget av en lavere grad av standardisering i utdanningene, fremstår enkeltbedrifter ofte som viktige for samarbeidet med arbeidslivet. Samtidig finnes det eksempler på mer organisert kontakt, som samarbeidsavtaler med lokalt næringsliv innen enkelte utdanningstilbud som «butikkledelse» (Høst mfl., 2019).

Boks 3.5 Standardisering og tradisjoner for læreplaner innen tekniske fag

Høst mfl. (2019) peker på at ulike tradisjoner for læreplaner i høyere yrkesfaglig utdanning påvirker standardiseringen av utdanningstilbud, og dermed også standardiseringen av fagprofilene til kandidatene. Frem til 2000 lå de tekniske fagskolene under lov om videregående opplæring, og læreplanene var forvaltet av Kunnskapsdepartementet. I Fagskoleloven 2003 fikk utdanningstilbyderne ansvaret for å utforme læreplanene. I 2006 fikk NOKUT ansvaret for å godkjenne studie- og læreplanene. Nasjonalt utvalg for teknisk fagskoleutdanning startet da arbeidet med å etablere nasjonale planer for de tekniske fagskolene, med mål om å unngå fragmentering av utdanningstilbudene. Etableringen av nasjonale planer har bidratt til en relativt høy grad av standardisering av lokale planer innen tekniske fag.[58]

[56] Blant annet ved at fagskolekandidater vil kunne få større anerkjennelse i arbeidslivet, ved at arbeidslivet vil få tilgang på erfaringsbasert kompetanse på et høyere utdanningsnivå enn det er mulig gi i dag, og ved at Norge vil komme på linje med de fleste andre land i Norden og Europa.

[57] Kartleggingen er basert på informasjon fra nettsider og intervju med seks utdanningstilbydere.

[58] Nasjonalt fagskoleråd er i gang med å revidere nasjonale planer, blant annet for tekniske fag. Arbeidet med å revidere nasjonale planer for økonomi og markedsføring i de tekniske grunnutdanningene startet 20. april 2022 og skal ferdigstilles i desember 2022. 42 planer skal revideres over en treårsperiode i regi av Nasjonalt fagskoleråd.

Boks 3.6 Eksempel på samarbeid med arbeidslivet: Observasjons- og vurderingskompetanse i helsetjenesten

Fagskolen i Viken har utviklet et utdanningstilbud i observasjons- og vurderingskompetanse i helsetjenesten, som gir helsepersonell kompetanse til å oppdage sykdom hos eldre på et tidligere tidspunkt. Utdanningstilbudet gir kompetanseutvikling i helsetjenesten samtidig som det bidrar til å styrke kvaliteten på fagskoleutdanningen.

Utdanningen er satt sammen av seks moduler av 10 studiepoeng hver, og er basert på erfaring og aktuell forskning. Partene i arbeidslivet har bidratt med erfaringer fra virksomhet og arbeidstakere, og deres behov for slik kompetanse. Utdanningen består av nettbasert undervisning, samlinger, praktisk simulering og ferdighetstrening og deler kan utføres på arbeidsplassen under oppsyn. Utdanningen er kort, fleksibel, og tilrettelagt for helsepersonell med full jobb og familie, samtidig som den dekker helt konkrete behov hos både helsetjenesten i kommuner og fagskolekandidatene.

Fagskolen i Viken etablerte «Observasjons- og vurderingskompetanse i helsetjenesten» med støtte fra Bransjeprogram for kommunal helse- og omsorgssektor, som gir støtte til å utvikle og prøve ut korte og relevante utdanningstilbud for de som jobber med helse- og omsorgsfag i kommunesektoren. Det er partene i arbeidslivet som har ansvar for å definere kompetansebehovet og vurdere det faglige innholdet i opplæringstilbudene. Utdanningstilbudet har også fått utdanningskvalitetsprisen for høyere yrkesfaglig utdanning i 2021. Prisen belønner fremragende arbeid med utdanningskvalitet i norsk akkreditert høyere yrkesfaglig utdanning, og skal stimulere institusjonene til systematisk arbeid med å videreutvikle kvaliteten i utdanningene sine.

3.4.6 Treparts bransjeprogram for å møte samfunnets kompetansebehov

Tilskuddsordningen treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling er et samarbeid mellom regjeringen og partene i arbeidslivet som ble etablert i 2019. Målet er økt deltakelse i kompetanseutvikling innen utvalgte bransjer. Treparts bransjeprogram har siden 2019 blitt bygd ut til å dekke en rekke fagområder på ulike utdanningsnivåer (Meld. St. 14 (2019-2020)). Ordningen blir forvaltet av Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. Boks 3.7 gir eksempler på bransjer i bransjeprogrammene med utdanningstilbud på fagskolenivå.

Bransjeprogrammene kan ha ulik form og innretning, men er i prinsippet fleksible og yrkesrettede utdanninger som er skreddersydd til bransjene for å møte deres kompetansebehov. Et velfungerende trepartssamarbeid mellom partene i arbeidslivet og myndighetene, er viktig for å sikre at høyere yrkesfaglig utdanning oppfyller sitt primære samfunnsmandat og tilbyr utdanninger i tråd med samfunnets kompetansebehov (NOU 2014: 14). Den største nyvinningen som kom med bransjeprogrammene var at fagskolene fikk dispensasjon for å tilby avgrensede elementer av etablerte utdanningstilbud, fordi det ble åpnet for å få akkreditert tilbud helt ned til 1 studiepoeng (smittevern for frisører).

Boks 3.7 Eksempler på bransjer i bransjeprogrammene med utdanningstilbud på fagskolenivå

- Anleggsbransjen
- Detalj- og faghandelen
- Elektro-, automasjons-, fornybar- og kraftnæringen
- Frisørnæringen
- Industri og byggenæringen
- Kommunal helse- og omsorgssektoren
- Luftfart
- Maritim næring
- Reiselivsbransjen
- Avfall- og gjenvinningsbransjen
- Jordbruks-, skogbruks- og gartnerinæringen

Boks 3.8 Utdanningstilbud under koronapandemien

Både universiteter og høyskoler og fagskoler har gjennom koronapandemien vist seg omstillings- og tilpasningsdyktige. I begge sektorer, ble nye fleksible utdanningstilbud raskt etablert i forbindelse med koronapandemien. Samtidig ble eksisterende fleksible utdanninger oppskalert.

En rekke fagskoler etablerte nettbaserte tilbud rettet mot ledige og permitterte under koronapandemien. En viktig grunn til at høyere yrkesfaglig utdanning raskt klarte å tilby utdanning, var en etablert og omforent nasjonal kompetansepolitisk infrastruktur samt at sektoren er forankret i overordnet trepartssamarbeid. En stor del av kapasitetsøkningen innen høyere yrkesfaglige utdanning de siste to årene, kom gjennom ekstra stimuleringsordninger og tilskuddsordninger under koronapandemien. Utvikling og bruk av treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling var også en viktig del av fagskolenes bidrag til å imøtekomme endrede kompetansebehov under koronapandemien (Aspøy mfl., 2022).

3.4.7 Nasjonalt fagskoleråd gir råd om høyere yrkesfaglig utdanning

I 2010 ble Nasjonalt fagskoleråd etablert i en prosess for å institusjonalisere den svært heterogene fagskolesektoren (Høst & Tømte, 2016). Nasjonalt fagskoleråd er oppnevnt av Kunnskapsdepartementet og skal gi råd i spørsmål om høyere yrkesfaglig utdanning i Norge. I fagskolerådets mandat heter det at rådet skal ha et overordnet ansvar og strategisk perspektiv som bygger på relevant arbeidslivskompetanse. Rådet skal jobbe med videreutvikling av høyere yrkesfaglig utdanning og fremme samarbeid med arbeidslivet. Boks 3.9 gir en beskrivelse av mandatet. Før 2010 var det ingen tradisjon for sentralt partsstyre. Det eksisterte imidlertid ulike, frivillige, sektorbaserte råd.

Boks 3.9 Mandatet til Nasjonalt fagskoleråd

Nasjonalt fagskoleråd skal:

- Bidra til å utvikle rammer og strategier for fagskoleutdanningen som ivaretar den enkeltes, virksomhetenes og samfunnets behov for yrkesrettet kompetanse og livslang læring
- Fremme fagskolenes samlede interesser som selvstendig del av utdanningssystemet, arbeide for at fagskolene får forutsigbare og tilfredsstillende økonomiske betingelser og gi råd til regionale og sentrale myndigheter i aktuelle fagskolesaker
- Bidra til fleksibelt fagskoletilbud tilpasset den enkelte student og arbeidslivet sine behov
- Arbeide for at studentene sine rettigheter blir godt ivaretatt gjennom forskrifter, lovgivning og øvrig rammebetingelser
- Styrke samarbeidet mellom offentlig og privat fagskolesektor, samarbeide med de nasjonale fagutvalgene, og legge til rette for kvalitetsutvikling i fagskolesektoren
- Arbeide for å utvikle systemer for overganger begge veier mellom høyere yrkesfaglig utdanning og høyskole- og universitetsutdanning i samarbeid med NOKUT og Universitets- og høgskolerådet (UHR)
- Arbeide for at fagskoletilbudene fremstår som attraktive utdanningstilbud for de som ønsker en høyere yrkesfaglig utdanning
- Ivareta kontakt med arbeidslivet for å gi råd om kompetansebehov innen aktuelle fagområder
- Bidra til synliggjøring av høyere yrkesfaglig utdanning, vurdere behovet for og presentasjon av informasjon om høyere yrkesfaglig utdanning og foreslå områder for forsøk, statistikk- og utviklingsarbeid og forskning innenfor fagskolesektoren
- Fremme internasjonalisering av og i høyere yrkesfaglig utdanning

Kilde: Om nasjonalt fagskoleråd. Mandat. https://fagskoleradet.no/om-nasjonalt-fagskoleraad#content-section-3.

Nasjonalt fagskoleråd består av representanter for fagskolesektoren, arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene og studentene. Partene i arbeidslivet skal utgjøre flertallet i Nasjonalt fagskoleråd. Boks 3.10 viser sammensetningen av fagskolerådet. Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse er sekretariat for Nasjonalt fagskoleråd.

Boks 3.10 Sammensetningen av Nasjonalt fagskoleråd for perioden 1. januar 2022 til 1. januar 2024

- Rådet for Offentlige Fagskoler (RFF)
- Organisasjon for Norske Fagskolestudenter (ONF)
- Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
- Landsorganisasjonen i Norge (LO)
- Kommunesektorens Organisasjon (KS)
- Forum for Fagskoler (FFF)
- Yrkesorganisasjonens Sentralforbund (YS)
- Voksenopplæringsforbundet (VOFFO)/Fleksibel utdanning Norge (FuN)
- Utdanningsforbundet
- Spekter
- Norske Fag- og Friskolers Landsforbund (NFFL)/Kristne Friskolers Forbund (KFF)
- Virke

Kilde: Om nasjonalt fagskoleråd. Medlemmer i Nasjonalt fagskoleråd. https://fagskoleradet.no/om-nasjonalt-fagskoleraad#content-section-2.

Seks nasjonale faglige råd for høyere yrkesfaglig utdanning er tilsluttet Nasjonalt fagskoleråd. De nasjonale fagrådene bistår Nasjonalt fagskoleråd i arbeidet med å videreutvikle og koordinere høyere yrkesfaglig utdanning på nasjonalt nivå og skal bidra til at kvaliteten på utdanningen er god og imøtekommer kompetansebehovene i arbeidslivet innen sitt fagområde. Boks 3.11 gir oversikt over de seks nasjonale fagrådene.

Boks 3.11 Oversikt over nasjonale fagråd

- Nasjonalt fagråd for tekniske fag
- Nasjonalt fagråd for fagskoleutdanning i helse- og oppvekstfag
- Nasjonalt fagråd for maritime fag
- Nasjonalt fagråd for grønne fag
- Nasjonalt fagråd for digitale og kreative fag
- Nasjonalt fagråd for økonomiske og administrative fag

Kilde: Nasjonale fagråd. https://fagskoleradet.no/nasjonale-fagraad.

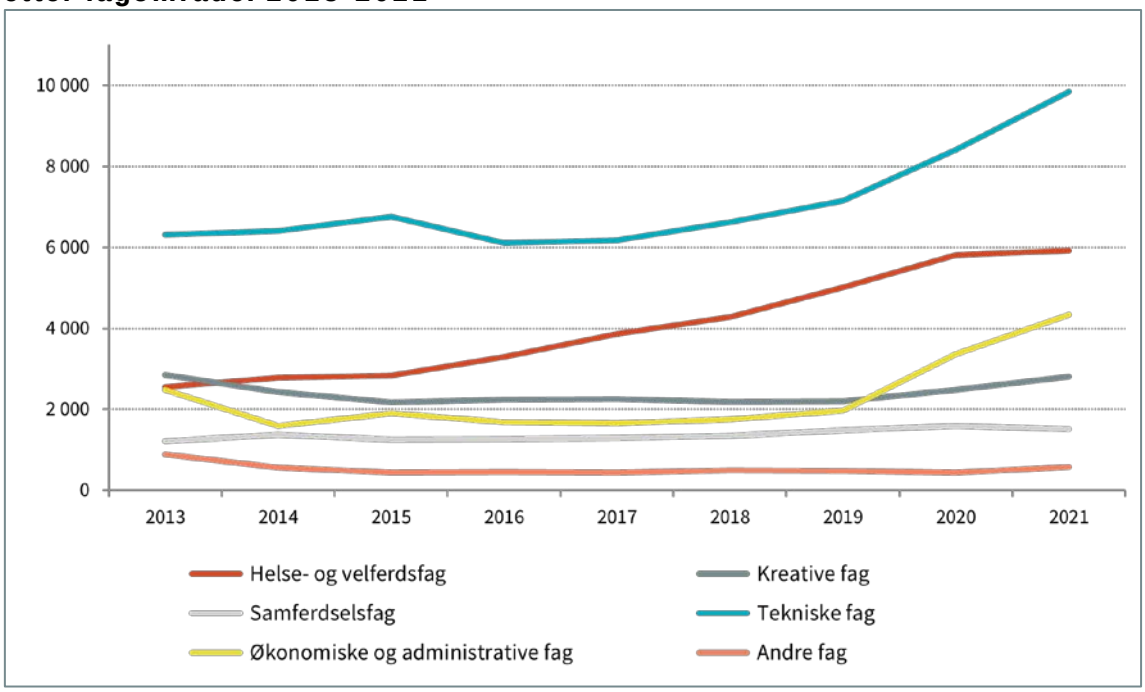
3.5 Vekst i høyere yrkesfaglig utdanning

I dette delkapittelet beskriver vi veksten i høyre yrkesfaglig utdanning. Størrelsen på det statlige driftstilskuddet til høyere yrkesfaglig utdanning har økt de siste årene. Særlig tilskudd til nye studieplasser og tilhørende midler for videreføring og opptrapping av studieplasser har bidratt til vekst, både ved offentlige og private fagskoler. Samtidig har antallet fagskoleutdanninger som krever studentbetaling, vokst (Deloitte, 2022).

3.5.1 Flere fagskolestudenter og utdanningstilbud

Antallet studenter i høyere yrkesfaglig utdanning har økt de siste årene. Mellom 2013 og 2021 har studenttallet vokst med 75 prosent, fra i overkant av 16 000 studenter til over 28 000 (Diku, 2021a; HK-dir, 2022c). Figur 3.13 viser utviklingen i antallet studenter mellom 2013 og 2021, etter fagområde. Veksten i antallet fagskolestudenter de siste årene har vært særlig stor innen økonomiske og administrative fag, men også innen helse- og velferdsfag og tekniske fag, hovedsakelig innen IT-fag.

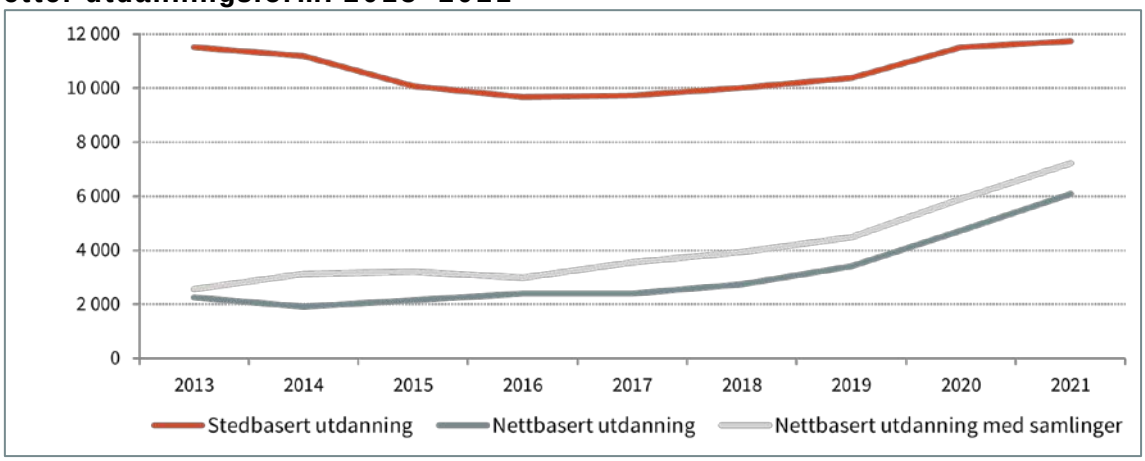
Figur 3.13 Antall studenter i høyere yrkesfaglig utdanning per 1. oktober, etter fagområde. 2013-2021



Kilde: DBH-F, bearbeidet av Kompetansebehovsutvalget
Merknad: Kompetansebehovsutvalget har fått levert tall av DBH som er mer detaljerte enn det som er tilgjengelig på DBHs nettside. Antallet studenter omfatter her aktive studenter per 1. oktober hvert år og utgjør 25 001 personer i 2021. Forskjeller i tellemåte og databearbeiding gjør at antallet studenter her og andre steder i rapporten ikke samsvarer helt, se nærmere omtale i boks 3.2.

Veksten i antallet fagskolestudenter de siste årene kan særlig knyttes til vekst i nettbaserte utdanningstilbud, samt nettbaserte utdanningstilbud med samlinger. Figur 3.14 viser utviklingen i antallet studenter, etter utdanningsform.

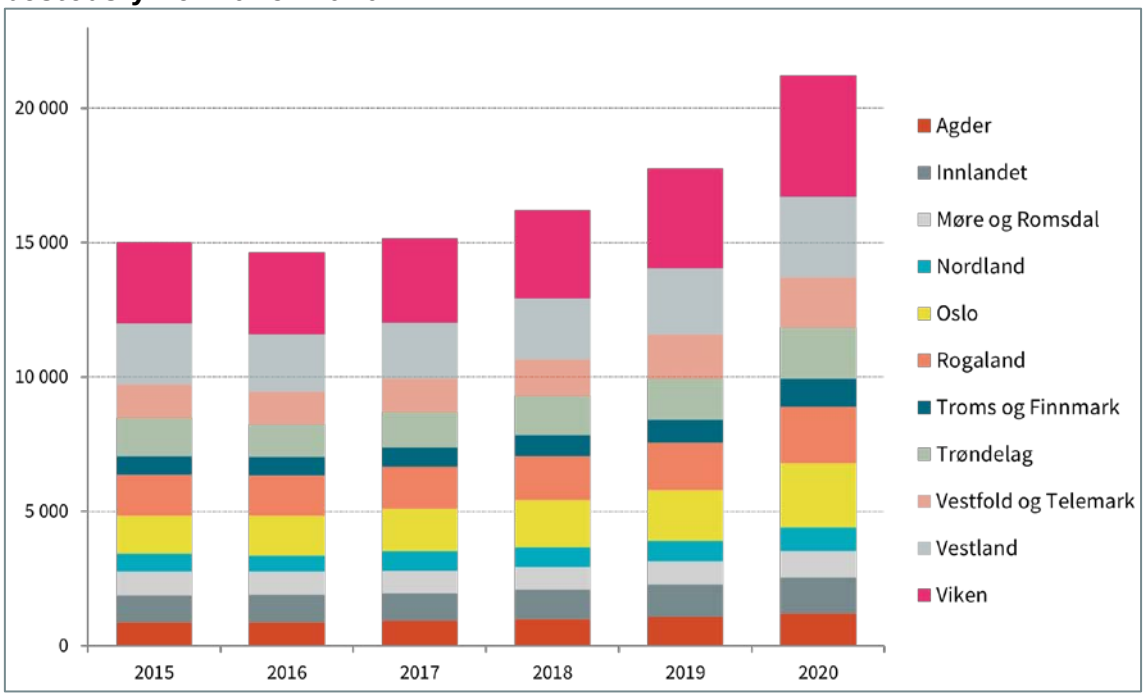
Figur 3.14 Antall studenter i høyere yrkesfaglig utdanning per 1. oktober, etter utdanningsform. 2013–2021



Kilde: DBH-F, bearbeidet av Kompetansebehovsutvalget
Merknad: Kompetansebehovsutvalget har fått levert tall av DBH som er mer detaljert enn det som er tilgjengelig på DBHs nettside. Antallet studenter omfatter her aktive studenter per 1. oktober hvert år og utgjør 25 047 personer i 2021. Forskjeller i tellemåte og databearbeiding gjør at antallet studenter her og andre steder i rapporten ikke samsvarer helt, se nærmere omtale i boks 3.2.

Antallet fagskolestudenter har vokst i alle fylkene i landet mellom 2015 og 2020. Når en ser på bostedsfylket til fagskolestudentene, har veksten vært aller størst i Oslo. Det har også vært stor vekst i Vestfold og Telemark, Troms og Finnmark og Viken. Forskjeller i vekst mellom fylkene kan sees i sammenheng med regionale forskjeller, blant annet når det gjelder næringsstruktur og tjenestebehov. Figur 3.15 viser utviklingen i antallet fagskolestudenter etter bostedsfylke mellom 2015 og 2020.

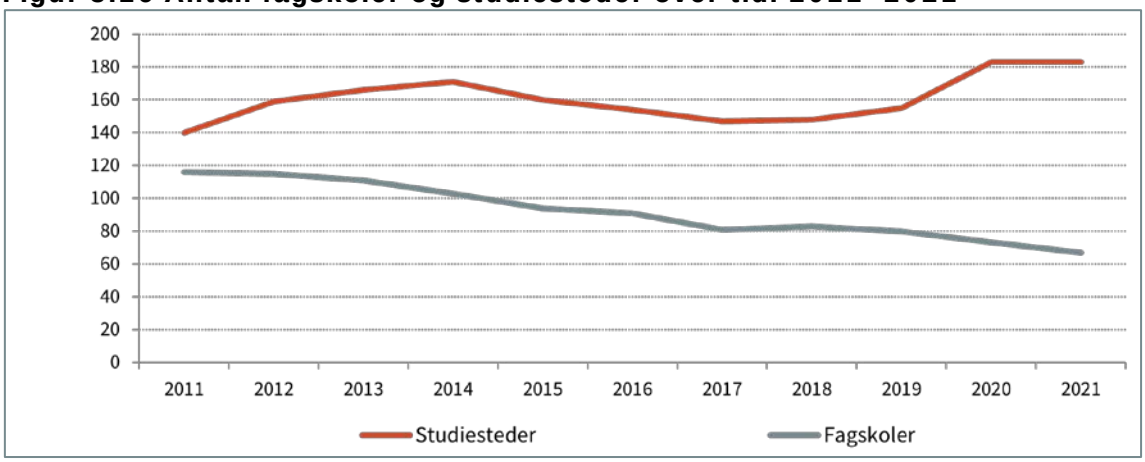
Figur 3.15 Antall studenter i høyere yrkesfaglig utdanning, etter bostedsfylke. 2015–2020



Kilde: Registerdata fra SSB, hentet ut av NIFU
Merknad: Antall studenter omfatter her aktive studenter per 1. oktober hvert år og utgjør 23 233 personer i 2020. Forskjeller i tellemåte og databearbeiding gjør at antall studenter her og andre steder i rapporten ikke samsvarer helt, se nærmere omtale i boks 3.2.

Selv om veksten i antallet fagskolestudenter har vært stor siste årene, har antallet fagskoler falt. Fagskolene har imidlertid vokst i størrelse, og antallet studiesteder og studietilbud økt. Figur 3.16 viser utviklingen i antall fagskoler og studiesteder over tid, mens figur 3.17 viser utviklingen i antall studietilbud per fagområde.

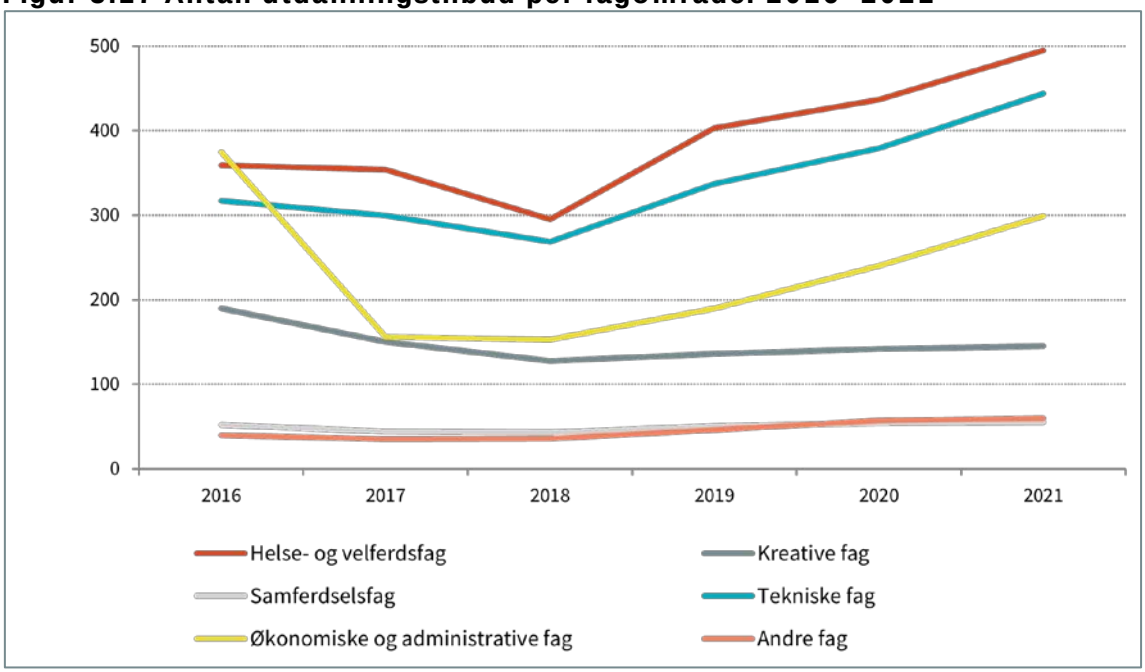
Figur 3.16 Antall fagskoler og studiesteder over tid. 2011–2021



Kilde: Diku (2021a); HK-dir (2022c); (DBH-F)

Figur 3.16 viser at antallet fagskoler falt fra 116 i 2011 til 67 i 2021. For offentlige fagskoler henger nedgangen primært sammen med fylkessammenslåinger. Nedgangen innebærer derfor ikke nødvendigvis at høyere yrkesfaglig utdanning har blitt mindre desentralisert. Utviklingen for private fagskoler henger sammen med oppkjøp og nyetableringer. Fusjoner og oppkjøp har vært en ønsket politisk utvikling, der tanken er at større enheter på sikt vil bidra til økt kvalitet i utdanningen (Meld. St. 9 (2016–2017), s. 56). Et eksempel på en omfattende organisasjonsendring var fusjonen i Trøndelag, der syv fagskoler ble til Trøndelag høyere yrkesfagskole (Diku, 2021a). Etter fusjoneringen bestod de gamle fagskolene som studiesteder, og bidro dermed til at antallet studiesteder økte, selv om antallet fagskoler gikk ned.

Figur 3.17 Antall utdanningstilbud per fagområde. 2016–2021



Kilde: Diku (2021a); HK-dir (2022c); (DBH-F)

Figur 3.17 viser at antallet utdanningstilbud i høyere yrkesfaglig utdanning økte fra 1 333 i 2016 til 1 521 i 2021. Veksten i perioden var særlig stor innen helse- og velferdsfag, økonomiske og administrative fag, samt tekniske fag. Veksten i antallet utdanningstilbud fra 2020 kan blant annet sees i sammenheng med koronapandemien, da fagskolene raskt fikk på plass tilbud i tråd med arbeidslivets behov og kan særlig knyttes til vekst i kortere utdanningstilbud i tekniske fag og økonomiske og administrative fag.

3.5.2 Flere søker seg til høyere yrkesfaglig utdanning

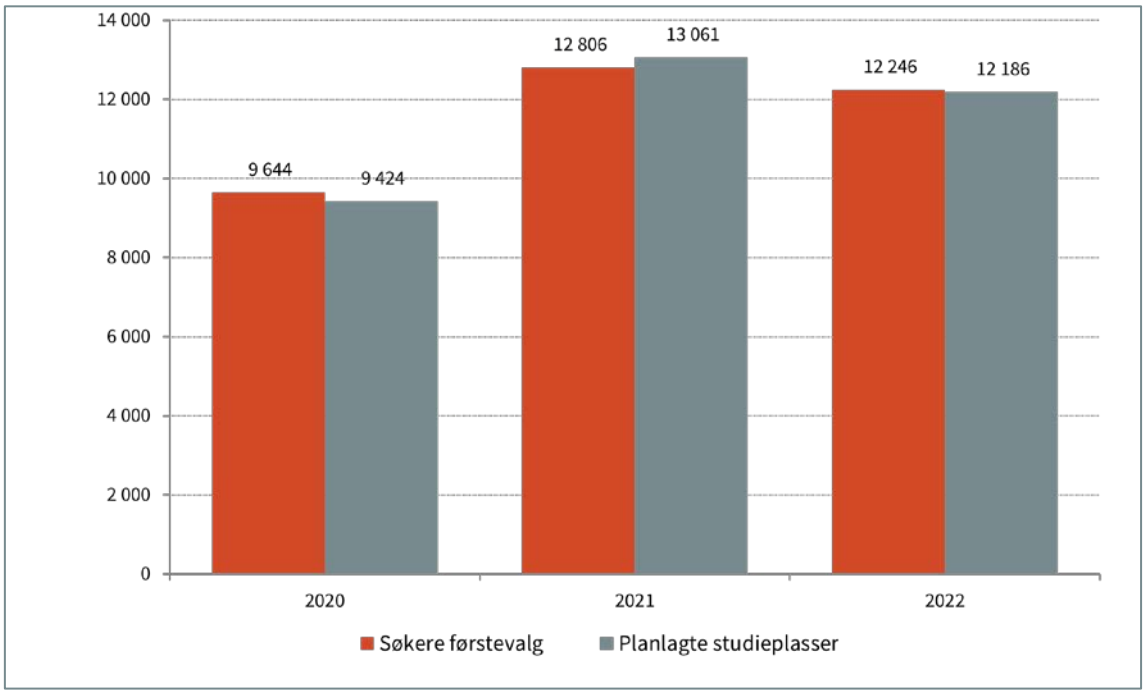
Som tiltak for å styrke fagskolene ble det i Meld. St. 9 (2016–2017) foreslått å innføre et nasjonalt opptakssystem for fagskoleutdanninger, samt å synliggjøre opptak til fagskoleutdanning på det samme nettstedet som det samordnede opptaket til universiteter og høyskoler. Fra og med 2020 har offentlige fagskoler vært med i Samordna opptak, mens det er valgfritt å være med for private fagskoler. De utdanningene som blir lyst ut, er akkrediterte studier med et omfang på mellom 30 og 120 studiepoeng. Fagskolene har i tillegg kortere utdanninger og andre studier som ikke er med i det samordnede opptaket (HK-dir, 2022f).

I 2022 var 23 fagskoler med i Samordna opptak. Disse lyste ut nesten 12 200 studieplasser til sammen, fordelt på nesten 440 studietilbud. På samme tidspunkt var det totale antallet fagskoler i Norge 60 (HK-dir, 2022f). I kapittel 3.4.1 så vi at over halvparten av studentene i høyere yrkesfaglig utdanning er registrert ved en privat

fagskole. Tallene fra Samordna opptak representerer dermed kun en liten del av det samlede utdanningstilbudet.

Figur 3.18 viser utviklingen i antallet planlagte studieplasser og antall førstevalgssøkere til fagskoler som er med i Samordna opptak mellom 2020 og 2022. I 2020 var det i overkant av 9 300 førstevalgssøkere til fagskoler, mens antall førstevalgssøkere hadde økt til over 12 200 i 2022. Det er en liten nedgang sammenliknet med 2021. Nedgangen kan blant annet sees i sammenheng med at fagskolen AOF gikk ut av Samordna opptak mellom 2021 og 2022. Når en ser på de 22 lærestedene som var med i Samordna opptak i både 2021 og 2022, har antallet førstevalgssøkere økt med 0,5 prosent. I 2022 var det flest førstegangssøkere til tekniske fag og helse- og velferdsfag. I 2022 var det for første gang flest studenter som søkte seg til nettstudier, både helt nettbaserte utdanningstilbud og nettbaserte utdanningstilbud med samlinger (HK-dir, 2022f).[59]

Figur 3.18 Antall planlagte studieplasser og antall førstevalgssøkere. 2020–2022

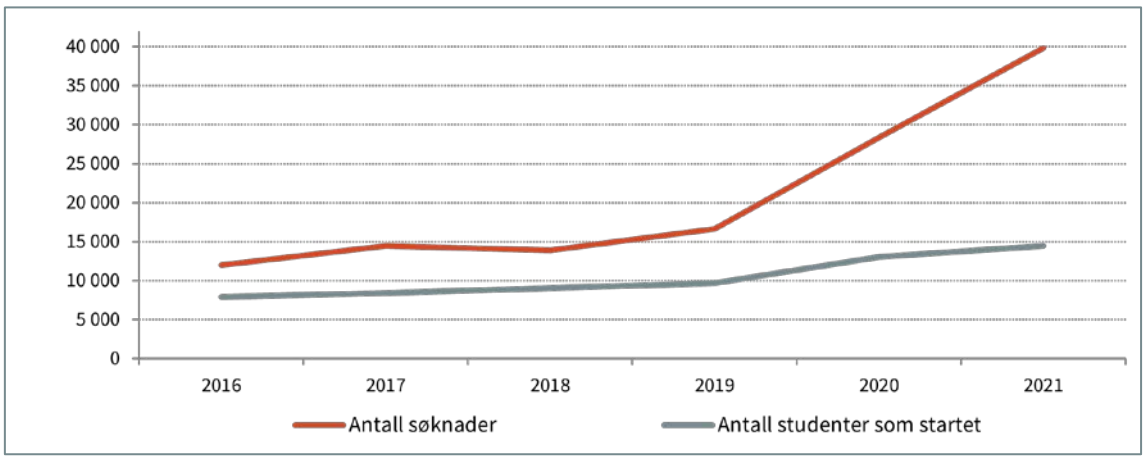


Kilde: Samordna opptak, søker- og opptakstall 2022

Kompetansebehovsutvalget har fått levert tall over antall søknader til høyere yrkesfaglig utdanning tilbake til 2016 av Database for statistikk om høyere utdanning (DBH). Tallene må tolkes med forsiktighet på grunn av usikkerhet i kvaliteten. Tallene omfatter alle søknader til høyere yrkesfaglig utdanning, ved alle fagskoler i Norge. I tilfeller hvor én student har levert flere søknader, vil alle søknadene telles. Figur 3.19 viser utviklingen i antallet søknader til høyere yrkesfaglig våren i et gitt år og antallet personer som startet i høyere yrkesfaglig utdanning høsten samme år.

[59] Tallene over antall søkere viser i hovedsak interessen for de ulike studiene, og ikke hvilke studieplasser som kommer til å bli fylt. Det er først etter at søknadene er behandlet at man vet hvor mange av søkerne som er kvalifisert for de studiene de har søkt opptak til. Historisk avlyser fagskolene en del studietilbud etter søknadsfristen i Samordna opptak på grunn av manglende søking, manglende finansiering eller av andre årsaker (HK-dir, 2022f).

Figur 3.19 Antall søknader til høyere yrkesfaglig utdanning (våren) og antall som startet i høyere yrkesfaglig utdanning (høsten samme år). 2016–2021



Kilde: Tall levert av Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir)/DBH
Merknad: Tallene omfatter alle søknader til høyere yrkesfaglig utdanning våren et gitt år og antallet personer som startet i høyere yrkesfaglig utdanning høsten samme år. Antallet søknader omfatter samtlige søknader om opptak til utdanningstilbud ved fagskoler i Norge, både til offentlig- og privateide fagskoler. Tallene omfatter både lokalt opptak ved fagskoler og opptak via Samordna opptak. I tilfeller hvor én student har levert flere søknader, vil alle søknadene telles. Tallene er rapportert av fagskolene selv til DBH i aggregert form. Tallene må tolkes med forsiktighet på grunn av usikkerhet knyttet til kvaliteten.

Boks 3.12 Erfaringer fra arbeidet med fordeling av nye studieplasser i 2020

I revidert budsjett for 2020, ble det vedtatt midler til 1 500 nye studieplasser til fagskolene fra høsten 2020. Dette kom i tillegg til 100 nye studieplasser i saldert budsjett for 2020. For studieplassene som kom i revidert budsjett, ble fylkeskommunene bedt om å melde inn behov for nye studieplasser til daværende Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høgare utdanning (Diku), basert på lokale og regionale behov og kapasitet ved fagskolene. De behovene som ble meldt inn, skulle blant annet være forankret hos styrene ved de enkelte fagskolene og relevante bransjeorganisasjoner og inneholde en plan for å rekruttere studenter.

En gjennomgang av Dikus arbeid med fordeling av studieplassene fra revidert budsjett i 2020, tyder på at denne måten å organisere arbeidet med nye studieplasser på, bidro til å styrke samarbeidet mellom fylkeskommunene og fagskolene. Det er sannsynlig at fylkeskommunene vil få bedre oversikt over kompetansebehovene i egen region etter hvert som de får arbeidet videre med kompetanseplaner og strategier. Så langt tyder alt på at studieplassene som ble opprettet høsten 2020, er blitt tatt i bruk (Kunnskapsdepartementet, 2021a).

3.6 Oppsummerende spørsmål om høyere yrkesfaglig utdanning

Formålet med dette kapitlet har vært å gi en oversikt over høyere yrkesfaglig utdanning i Norge, som grunnlag for videre drøfting og diskusjoner knyttet til høyere yrkesfaglig utdannings rolle i å møte endrede kompetansebehov.

Vi har omtalt fagskolelovens definisjoner av høyere yrkesfaglig utdanning og den historiske utviklingen av sektoren. Vi har beskrevet kjennetegn ved høyere yrkesfaglig utdanning og hvordan høyere yrkesfaglig utdanning utgjør et svært sammensatt tilbud, med forskjeller mellom fagområdene. Blant annet har vi sett at høyere yrkesfaglig utdanning har særegne krav, rekrutterer andre studentgrupper, har en særegen fagprofil og har utviklet seg annerledes enn annen høyere utdanning ved universiteter

og høyskoler. Videre har vi gjort rede for organisering og regulering i høyere yrkesfaglig utdanning samt veksten som har preget sektoren de siste årene.

Vekst i høyere yrkesfaglig utdanning kan forsterke og reise en rekke dilemmaer når det gjelder fagskolenes rolle i møtet med endrede kompetansebehov. I kapittel 4–6 drøfter vi ulike dilemmaer nærmere. I kapittel 7 drøfter vi implikasjoner for vekst gjennom ulike finanseringsmekanismer, før vi i kapittel 8 samler utvalgets vurderinger av høyere yrkesfaglig utdannings rolle i å imøtekomme endrede kompetansebehov.

Videre i rapporten vil vi besvare følgende spørsmål:

- Hvilken rolle har høyere yrkesfaglig utdanning i det helhetlige utdanningssystemet, sett i lys av sektorens mandat og kjennetegn?
- Hva er høyere yrkesfaglig utdannings relasjoner til arbeidslivet?
- Hva er etterspørselen etter høyere yrkesfaglig utdanning?
- Hvilken rolle har og kan høyere yrkesfaglig utdanning ha for å møte regionale kompetansebehov og –utfordringer?
- Hvordan kan høyere yrkesfaglig utdanning utvikles videre for å imøtekomme kompetansebehov?
- Hva er eventuelle kunnskapshull, og hvilke problemstillinger bør utredes videre?

4. En liten del av et større utdanningssystem

Hele utdanningssystemet skal bidra til å møte nåværende og fremtidige kompetansebehov, for individer, arbeidsliv og samfunnet som helhet. For at vi skal kunne si noe om hvordan høyere yrkesfaglig utdanning skal kunne møte kompetansebehov, må vi se denne typen utdanning i relasjon til andre deler av utdanningssystemet. Det finnes mange veier gjennom det norske utdanningssystemet, og mange veier til og fra høyere yrkesfaglig utdanning. Høyere yrkesfaglig utdanning er en selvstendig utdanningsform, men i et komplekst utdanningssystem kan rollen og plasseringen allikevel fremstå som noe uklar.

Vi beskriver først det formelle utdanningssystemet i Norge og ulike systemer for høyere yrkesfaglig utdanning internasjonalt. Deretter drøfter vi hvordan høyere yrkesfaglig utdanning møter grunnleggende krav i fagskoleloven om å være erfaringsbasert, praksisnær og arbeidslivsrelevant, samt den rollen universiteter og høyskoler har i å møte kompetansebehov i arbeidslivet. Videre beskriver vi alternative utdanningsveier fra fag- og yrkesopplæring på videregående nivå, samt overganger mellom høyere yrkesfaglig utdanning og universitets- og høyskoleutdanning. Avslutningsvis gir vi en vurdering av kunnskapsgrunnlaget, og oppsummerer kapitlet med våre vurderinger.

4.1 Uklar plassering i utdanningssystemet

Norsk høyere yrkesfaglig utdanning er i ferd med å få en tydeligere rolle i det norske utdanningssystemet. I dette delkapitlet gir vi først en introduksjon til det norske formelle utdanningssystemet, før vi drøfter vi utfordringer knyttet til å definere en tydelig plassering for høyere yrkesfaglig utdanning i utdanningssystemet.

4.1.1 Del av det formelle utdanningssystemet i Norge

I Norge beveger de aller fleste seg fra barnehage, gjennom obligatorisk grunnskole til videregående opplæring, mens det er større variasjoner når det kommer til deltakelse i høyere utdanning. Alle nivåene i utdanningssystemet skal bidra til at enkelte tilegner seg kunnskaper, ferdigheter og generell kompetanse (Meld. St. 14 (2019–2020)).

Lik rett til utdanning er et viktig prinsipp for høyere utdanning i Norge, med betydelig statlig finansiering og styring, og fravær av studieavgifter. Organiseringen av høyere utdanning har vært ledd i utviklingen av en aktiv velferdsstat, med stor vekt på likest mulig tilgang på tvers av sosiale, geografiske og kjønnsmessige ulikheter.

I tråd med Opplæringsloven § 2-1, har barn og unge rett og plikt til å gjennomføre tiårig grunnskole bestående av barnetrinnet (1.–7. trinn) og ungdomstrinnet (8.–10. trinn). Voksne har også rett til grunnskoleopplæring (Opplæringslova, 1998, § 4A-1). I forkant av grunnskolen har barn rett til et pedagogisk tilbud i barnehage, men tilbudet er frivillig (Barnehageloven, 2005, § 16).

Alle som har fullført grunnskole eller tilsvarende har rett til videregående opplæring (Opplæringsloven, 1998, §3-1, §4A-3). I Norge forventes det at i overkant av 80 prosent av befolkningen fullfører videregående opplæring før fylte 25 år, som er noe høyere enn gjennomsnittet i EU og OECD (OECD, 2021). Målet med Fullføringsreformen er at ni av ti skal fullføre og bestå videregående opplæring i 2030 (Meld. St. 21 (2020–2021)).

I dag er den videregående opplæringen delt inn i 15 utdanningsprogram: fem studieforberedende og ti yrkesfaglige.[60] Videregående opplæring har vært enhetlig organisert etter Reform 94. Studieforberedende utdanningsprogram er treårige utdanninger, som gir studiekompetanse for opptak til høyere utdanning. I yrkesfaglig opplæring er hovedmodellen to år opplæring i skole og to år opplæring i virksomhet, som gir yrkeskompetanse til å utøve bestemte yrker.[61] Selv om rundt halvparten av søkerne til videregående opplæring velger yrkesfaglig opplæring, er det en langt lavere andel som går ut med yrkeskompetanse enn studiekompetanse (NOU 2019: 25). I tillegg til frafall fra yrkesfaglige utdanningsprogrammer, er det blant annet en betydelig andel av de som starter på en yrkesfaglig utdanning som tar påbygg til studiekompetanse, som beskrevet nærmere i kapittel 4.4.1.

Universitets- og høyskoleloven omfatter tre typer norske høyere utdanningsinstitusjoner: universiteter, vitenskapelige høyskoler og høyskoler. I tråd med § 1-1 er formålet med disse utdanningene å:

- tilby høyere utdanning på høyt internasjonalt nivå
- utføre forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid på høyt internasjonalt nivå
- formidle kunnskap om virksomheten og utbre forståelse for prinsippet om faglig frihet og anvendelse av vitenskapelige og kunstneriske metoder og resultater, både i undervisningen av studenter, i egen virksomhet for øvrig og i offentlig forvaltning, kulturliv og næringsliv.
- bidra til en miljømessig, sosialt og økonomisk bærekraftig utvikling

Gjennom høyskolereformen i 1994 og en ny lov for universiteter og høyskoler ble forskning en viktig oppgave ved høyskolene, og universitetene og høyskolene har siden den gang i stadig større grad fått felles rammer og struktur (Messel & Smeby, 2017). Gjennom etablering av de nye universitetene[62], i tillegg til at flere sammenslåtte høyskoler har som mål å bli universiteter, er det blitt vanskeligere å skille mellom høyskoler og universiteter (Messel & Smeby, 2019). De siste årene har arbeidslivsrelevans blitt tillagt større vekt i politikkutforming i utdanningssektoren (Høst & Michelsen, 2021). I Arbeidslivsrelevansmeldingen blir universiteter og høyskoler eksempelvis oppfordret til mer systematisk samarbeid med arbeidslivet (Meld. St. 16 (2020–2021).

Livslang læring står høyt på den kompetansepolitiske dagsorden. Kompetansereformen – Lære hele livet (Meld. St. 14 (2019-2020)) og ekspertutvalget for etter- og videreutdanning (NOU 2019: 12) la vekt på viktigheten av mulighet for kompetansepåfyll for omstillingsevne gjennom et helt liv. Videre blir det fremhevet at behovet for livslang læring forsterkes grunnet utviklingstrekk som digitalisering, demografisk utvikling og grønn omstilling, som beskrevet i kapittel 2. I Meld. St. 14 (2019–2020) fremheves blant annet gradvis videre utvikling av høyere yrkesfaglig utdanning og større åpning av universitets- og høyskolesektoren for å tilby videreutdanning for å imøtekomme økende behov for livslang læring. Flere universiteter og høyskoler har utviklet nye videreutdanningstilbud tilpasset kompetansebehov i arbeidslivet.

4.1.2 Styrket, men fortsatt uklar posisjon i utdanningssystemet

Fagskoleutvalget pekte på fagskolens uklare plass i det norske utdanningssystemet (NOU 2014: 14). Roller og grenser i forhold til universiteter og høyskoler ble allerede satt på dagsordenen av Berg-utvalget som ble nedsatt for å foreslå innplassering i

[60] Se mer informasjon om videregående opplæring på: https://www.udir.no/utdanningslopet/videregaende-opplaring/

[61] I 2+2-modellen regnes ett år av læretiden i arbeidslivet som opplæring, og et år regnes som verdiskaping for virksomheten. Alternativer til hovedmodellen kan være treårig opplæring i skole, lengre utdanningsløp og andre kombinasjoner av opplæring i skole og i virksomhet.

[62] Nye universiteter som: Nord universitet, Norges Miljø- og biovitenskapelige universitet, Universitetet i Agder, Universitetet i Stavanger og Universitetet i Sørøst-Norge.

utdanningssystemet for utdanninger som ikke hadde funnet sin plass verken i videregående opplæring eller høyere utdanning (NOU 2000: 5).

Som beskrevet i kapittel 3, vedtok Stortinget i 2018 å definere fagskoleutdanning som høyere yrkesfaglig utdanning og erstattet fagskolepoeng med studiepoeng.[63] Dette kan sees som et uttrykk for bred og tverrpolitisk enighet om at utdanning fra fagskole skal styrkes og få en tydeligere plass i utdanningssystemet (Høst mfl., 2019). Dette handler om både at det å utdanne seg til praktiske utdanninger ikke skal anses å være mindre verdt enn akademiske utdanninger, og at det skal være mulig å godkjenne kompetanse fra fagskole om individene går videre til universitets- og høyskoleutdanning. Det er imidlertid ingen automatisk kompatibilitet mellom studiepoeng fra høyere yrkesfaglig utdanning og studiepoeng fra universitet og høyskole innenfor samme fagområde, og det er opp til den enkelte utdanningsinstitusjon hvorvidt de vil godkjenne høyere yrkesfaglig utdanning som del av en universitets- og høyskoleutdanning.

Mye kan tyde på at høyere yrkesfaglig utdanning ikke nødvendigvis betraktes som en aktuell vei for formell kompetanseheving blant fagutdannede. I en undersøkelse for Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse om voksnes utdannings- og yrkesvalg i 2021, svarte hele 60 prosent av de med fagbrev at de ikke visste hvilke muligheter de hadde for mer utdanning (Opinion, 2021). Samtidig kan det være variasjoner i tilbud av høyere yrkesfaglig utdanning på tvers av fagområder. I samme undersøkelse svarte rundt 15 prosent av de med fagbrev at de hadde behov for mer utdanning ved fagskole, sammenlignet med rundt 50 prosent som svarte at de hadde behov for mer utdanning ved universitet eller høyskole. I Strategi for høyere yrkesfaglig utdanning er et mål å styrke kunnskap og informasjon om tilbud ved fagskoler, og det vises også til at inkluderingen av høyere yrkesfaglig utdanning i Samordna opptak fra og med 2020 bidrar til å synliggjøre disse utdanningene (Regjeringen, 2021b). At relativt få tar høyere yrkesfaglig utdanning fører også til at denne typen utdanning blir mindre kjent, og derfor en mindre synlig del av utdanningssystemet.

Det at opptaksgrunnlaget for studentene er sammensatt, kan også gjøre det utfordrende å gi høyere yrkesfaglig utdanning en tydelig plassering i utdanningssystemet (Høst mfl., 2019). Tradisjonelt hadde fagskolen sin hovedvekt innen tekniske fagområder. Siden utdanningene i ulik grad bygger på fag- og yrkesopplæring, representerer høyere yrkesfaglig utdanning i dag noe mer enn formell kompetanseheving for faglærte. Fagskolene rekrutterer i større grad enn universiteter og høyskoler studenter fra arbeidslivet, enn rett fra videregående opplæring.

Som vi så i kapittel 3 er kvalifikasjoner fra fagskole innplassert på nivå 5 i Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR). Fullført videregående opplæring er på nivå 3, og kvalifikasjoner fra universitet og høyskole er plassert på nivå 6–8. Nivåene i NKR er basert på det læringsutbyttet som oppnås gjennom de ulike utdanningsnivåene. De beskriver derimot ikke veien gjennom utdanningssystemet. NKR er under evaluering. I den forbindelse har det blitt gjennomført en ekstern utredning av muligheter for å innplassere enkelte høyere yrkesfaglige utdanninger på høyere nivå i kvalifikasjonsrammeverket (Technopolis., 2020).

I Figur 4-1 presenterer vi en forenklet illustrasjon av høyere yrkesfaglig utdannings som en parallell til bachelor- og masterutdanning ved universitet og høyskole Utdanninger ved fagskole og universitet og høyskole har ulikt mandat og dekker ulike kompetansebehov. Bachelor- og mastergrad er de mest utbredte kvalifikasjonene ved universiteter og høyskoler, der en bachelorgrad utgjør 180 studiepoeng og en

[63] Prop. 47 L (2017–2018), Innst. 289 L (2017–2018), Lovvedtak 56 (2017–2018)

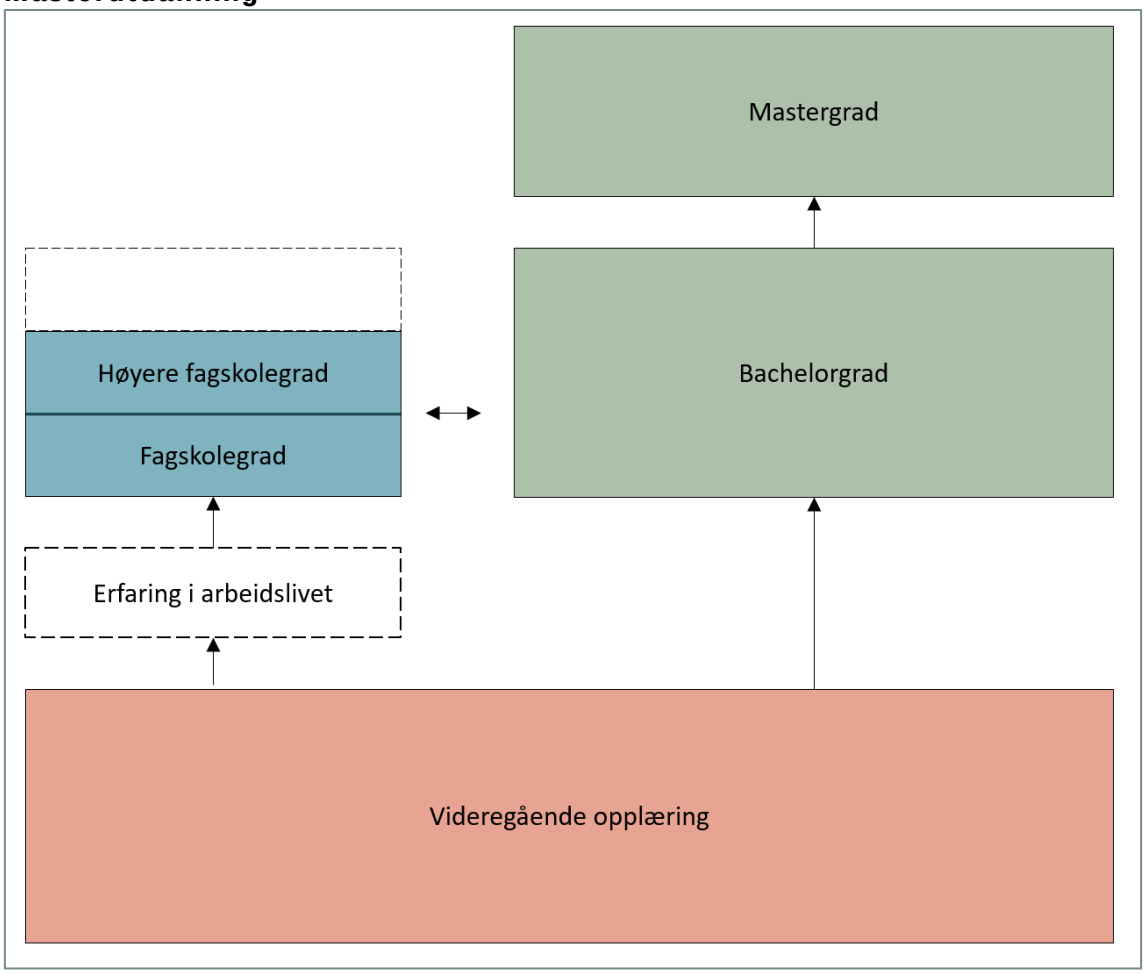
mastergrad utgjør 180 studiepoeng pluss 120 studiepoeng).[64] Både høyere yrkesfaglig utdanning og bachelorutdanning bygger på videregående opplæring eller tilsvarende realkompetanse, mens studenter i høyere yrkesfaglig utdanning i større grad i tillegg har med seg erfaring fra arbeidslivet, som beskrevet i kapittel 4.1.1.

Etter fullført videregående opplæring er det langt flere som går videre til universitets- og høyskoleutdanning enn til høyere yrkesfaglig utdanning. Hovedvekten av studenter i høyere yrkesfaglig utdanning har yrkesfaglig kompetanse fra videregående fag- og yrkesopplæring, mens hovedvekten av studenter i universitets- og høyskoleutdanninger har generell studiekompetanse. Som beskrevet i kapittel 3.3.3, er høyere yrkesfaglig utdanning normalt av mindre omfang enn treårige bachelorgrader. Hovedvekten av høyere yrkesfaglige utdanningstilbud har et omfang på mellom 60 og 120 studiepoeng. Betegnelsen Fagskolegrad gjelder fullført høyere yrkesfaglig utdanning på mellom 60 og 90 studiepoeng, mens betegnelsen Høyere fagskolegrad gjelder fullført høyere yrkesfaglig utdanning på minst 120 studiepoeng. Det er også mulig å søke om unntak for å etablere fagskoleutdanning på mellom 120 og 180 studiepoeng på heltid (Fagskoleforskriften, 2019, § 41).[65] På den andre siden kan en også oppnå kvalifikasjonen høyskolekandidat etter to års utdanning ved høyskole. Noen studenter beveger seg mellom fagskole og universitet og høyskole. Dette ser vi nærmere på i kapittel 4.4.

[64] Universiteter og høyskoler tilbyr også andre typer kvalifikasjoner, som enkeltemner, årsstudium, høyskolekandidat, lengre profesjonsutdanninger og PhD (Akademiske grader i høyere utdanning. https://min.utdanning.no/utdanningsvalg_artikkel_akademiske_grader_i_hoyere_utdanning)

[65] Vilkåret for å få behandlet søknaden, er at utdanning av et slikt omfang er nødvendig ut fra internasjonale krav til yrkesutøvelse, særlige krav til sertifisering eller autorisasjon, eller særlige krav i lov- og regelverk.

Figur 4.1 Høyere yrkesfaglig utdanning som en parallell til bachelor- og masterutdanning



4.2 Variasjon i høyere yrkesfaglig utdanning på tvers av land

I tillegg til store variasjoner innad i norsk høyre yrkesfaglig utdanning, som beskrevet i kapittel 3, er det også store forskjeller på tvers av land med tanke på hva som blir betegnet som høyere yrkesfaglig utdanning. Dette har sammenheng med store forskjeller i yrkesfaglig utdanning generelt på tvers av land. Høyere yrkesfaglig utdanning har i mindre grad enn annen høyere utdanning blitt standardisert på tvers av Europa. Det europeiske samarbeidet om høyere yrkesrettede utdanninger har imidlertid økt de siste årene (Cedefop, 2020). Gjennom slike samarbeid kan vi lære fra utviklingen av høyere yrkesfaglig utdanning i andre land, til tross for forskjeller i utdanningssystemer.

I dette delkapitlet drøfter vi først variasjoner i høyere yrkesfaglig utdanning i Europa og internasjonalt. Deretter beskriver vi tilsvarende systemer for høyere yrkesfaglig utdanning i Sverige, Danmark og Tyskland, med særlig henblikk på rollen og posisjonen i forhold til universitets- og høyskolesektoren.

4.2.1 Europeisk samarbeid og manglende standardisering

Høyere yrkesfaglig utdanning har ikke gjennomgått en like omfattende standardiseringsprosess som universitets- og høyskolesektoren gjorde gjennom Bologna-prosessen. Gjennom København-prosessen ble det imidlertid forsøkt en lignende tilnærming for en mer enhetlig yrkesrettet utdanning i Europa, hvor resultatet har vært sterkere vekt på samarbeid mellom europeiske land (Cedefop, 2020). De europeiske samarbeidsordningene ble nærmere omtalt i kapittel 3.3.8.

Det europeiske kvalifikasjonsrammeverket (EQF), som ble omtalt i kapittel 3.3.9, er et referanseverktøy for å oversette kvalifikasjoner fra ulike land og systemer. Når det gjelder høyere yrkesfaglig utdanning er det store variasjoner med tanke på innplassering i de nasjonale kvalifikasjonsrammeverkene. I Norge er de øverste nivåene i NKR (6–8) forbeholdt universitets- og høyskoleutdanning, men rundt 15 land i Europa har inkludert høyere yrkesfaglige utdanninger på det som tilsvarer nivåer over nivå 5 i det norske og europeiske kvalifikasjonsrammeverket (Technopolis, 2020). Mot slutten av delkapitlet omtaler vi blant annet innplassering av høyere yrkesfaglig utdanning i Sverige, Danmark og Tyskland.

Cedefop (2019) problematiserer bruk av internasjonal statistikk for å se på omfang av yrkesrettet utdanning og opplæring på høyere nivåer og utvikling over tid. En OECD-rapport fra 2022 sammenligner høyere yrkesfaglig utdanning på tvers av land med særlig henblikk på å styrke komparative data (OECD, 2022a). Mangelen på komparative data skyldes i hovedsak at det ikke eksisterer internasjonal konsensus om én definisjon av høyere yrkesfaglig utdanning. Derfor er utdanninger som kvalifiserer til de samme yrkene, som for eksempel lærer og sykepleier, klassifisert ulikt mellom land (OECD, 2022a).

4.2.2 Utgangspunktet i hvert land styrer utvikling av sektoren

I det flerårige prosjektet «The Changing nature and role of VET in Europe» har det europeiske senteret for utvikling av yrkesrettet opplæring (Cedefop) gjort en større gjennomgang av utviklingen i yrkesfaglig utdanning i Europa (Cedefop, 2020).[66] Prosjektet har en bred tilnærming til begrepet yrkesrettet utdanning og opplæring.[67] Cedefop henviser bevisst ikke til bestemte utdanninger eller sektorer, og inkluderer opplæring utenfor det formelle utdanningssystemet. Rapporten beskriver et stort mangfold i yrkesrettet utdanning og opplæring på tvers av de europeiske landene, som blir påvirket av både interne og eksterne faktorer. Rapporten viser til at videre utvikling av yrkesrettet utdanning i stor grad må sees i sammenheng med utgangspunktet i det enkelte land (Cedefop, 2020).

Rapportene i Cedefops prosjekt har ulike innganger, og én av syv rapporter ser spesielt på yrkesrettet utdanning og opplæring på høyere utdanningsnivåer (Cedefop, 2019b). I rapporten blir blant annet fagskoleloven fra 2003 i Norge brukt sammen med eksempler fra flere andre land, som en indikasjon på at det har vært en økning i tilbud av yrkesrettet utdanning og opplæring på høyere nivåer i europeiske land de siste 20 årene. Ifølge Cedefop-rapporten har de fleste land i Europa utviklet binære (todelte) systemer for høyere utdanning, der det er betydelige variasjoner mellom land i relasjonene mellom de yrkesrettede og de mer akademiske delene.

Høyere yrkesfaglig utdanning finnes i en rekke ulike varianter i form av skoletyper med ulike profiler i ulike land. Mange av disse skoleslagene har tydelige likhetstrekk med den norske fagskolen (NOU 2014: 14). Vi har her valgt å presentere et kort riss av den den svenske *yrkeshögskolan*, det danske *erhvervsakademiet* og tyske *fachschule*. En slik skisse av utvalgte karakteristika ved disse skoletypene og deres posisjoner i de utdanningssystemene de er innfelt i, gjør det mulig komme på sporet av fellestrekk og særtrekk ved utviklingen av høyere yrkesfaglig utdanning mer generelt. Mens den svenske *yrkeshögskolan* er blitt utviklet i skjæringsfeltet mellom en enhetlig organisert videregående opplæring og en enhetlig organisert system for høyere utdanning, har det danske *erhversvakademie*t og den tyske *fachschule* blitt formet i rommet mellom to binært organiserte systemer for videregående og høyere utdanning. Særlig i Tyskland har disse skillene vært sterke og vedvarende, men de er nå under oppmykning. Det har gitt svært ulike utdanningsstrukturelle rammebetingelser for utvikling av høyere yrkesfaglig utdanning i disse landene. Gjennom en slik tilnærming kan vi komme i

[66] Rapporten dekker 28 EU-land, samt Norge og Island
[67] Vår oversettelse av begrepet Vocational Education and Training (VET)

posisjon til å stille bedre informerte spørsmål om vesentlige utviklingstrekk ved norsk yrkesfaglig høyere utdanning.

4.2.3 Den svenske yrkeshögskolan

I Sverige kan *Yrkeshögskolan* regnes som den nærmeste ekvivalenten til norsk høyere yrkesfaglig utdanning. Situasjonen for *yrkesutbildningen* i Sverige er imidlertid svært ulik den i Norge. Sverige ser klare tendenser til erosjon og konsekvent reduserte søkertall.

I Sverige ble all postgymnasial utdanning enhetliggjort allerede i 1977, og rekrutteringsgrunnlaget vesentlig utvidet til også å omfatte yrkesfaglig utdanning, i motsetning til i Norge. Formelle endringer fikk imidlertid ikke gjenklang i form av nye rekrutteringsveier. I praksis forble mobilitet mellom yrkesutdanning og høyere utdanning svært begrenset, og i 2012 ble tilgangen fra yrkesutdanningen til høyere utdanning begrenset.

Utdanningene i yrkeshögskolan fordeler seg på 16 fagområder.[68] Lengden på utdanningen blir mål i *yrkeshögskolepoäng*. På samme måte som i Norge sammenfaller disse ikke med studiepoeng innen akademisk høyere utdanning. Det er opp til den enkelte utdanninginstitusjonen hvorvidt det er aktuelt å godkjenne utdanning fra yrkeshögskolan i utdanningene de tilbyr. Yrkeshögskolan tilbyr yrkesrettede utdanninger som gir kompetanse på nivå tilsvarende nivå 5 og 6 i det europeiske kvalifikasjonsrammeverket (Skolverket, Refernet Sweden, 2019). I 2017 var de fleste utdanningsprogrammene to års fulltidsstudier, og en tiendedel av utdanningene ble tilbudt som deltidsstudier (Skolverket, Refernet Sweden, 2019). I forbindelse med pandemien ble det, som i Norge, åpnet for korte utdanninger på inntil et halvt år i yrkeshögskolan (Myndigheten för yrkeshögskolan, 2021). Minst 25 prosent av opplæringen i de lengre utdanningsprogrammene skal foregå i arbeidslivet.

Opptakskravet til yrkeshögskolan er i hovedsak fullført videregående opplæring eller tilsvarende, enten fra yrkesrettede eller studieforberedende utdanningsprogrammer, men det kan også være spesielle opptakskrav (Skolverket, Refernet Sweden, 2019). I Sverige deltar de aller fleste ungdom i videregående opplæring, der rundt en tredel deltar i yrkesrettede utdanningsprogrammer. Kandidatene fra yrkesrettet videregående opplæring kan ved gjennomført utdanning oppnå studiekompetanse, gjennom å fullføre og bestå bestemte valgfag.

4.2.4 Det danske erhvervsakademiet

I Danmark kan *erhvervsakademiet* regnes som den nærmeste ekvivalenten til norsk høyere yrkesfaglig utdanning.[69] Det finnes i overkant av 25 utdannelser ved erhvervsakademiene i dag. Utdanningene har normalt en varighet på to års fulltidsstudier og inneholder en obligatorisk praksisdel. Utdanninger ved erhvervsakademiene er innplassert på nivå tilsvarende nivå 5 i det europeiske kvalifikasjonsrammeverket (Andersen & Helms, 2019). Studiepoengene har samsvar med studiepoeng i akademisk høyere utdanning. En grad fra erhvervsakademiet kan gi tilgang til supplerende akademisk utdanning for å oppnå kvalifikasjon tilsvarende bachelornivå innenfor samme fagområde, som kan gi videre opptak til masterutdanning.

Opptakskravene til utdanninger ved erhvervsakademiene er enten relevant yrkesfaglig videregående opplæring eller studieforberedende videregående opplæring kombinert med arbeidslivserfaring (Andersen & Helms, 2019). Dansk videregående opplæring består av flere ulike utdanningsprogram, både studieforberedende og yrkesrettede. Utdanningsprogram som kombinerer yrkeskompetanse og studiekompetanse er et

[68] Les mer om den svenske Yrkeshögskolan på: https://www.yrkeshogskolan.se/
[69] Les mer om de danske Erhvervsakademiene på: https://ufm.dk/uddannelse/videregaende-uddannelse/erhvervsakademier

satsningsområde, og i 2018 ønsket 30 prosent av de som valgte yrkesfaglige utdanningsprogrammer et kombinasjonsprogram.

4.2.5 Den tyske Fachschulen

Det tyske utdanningssystemet er, og har vært preget av, en sterk segmentering mellom yrkesutdanning og akademisk utdanning. I løpet av de siste 20–30 årene har det imidlertid vært klare tendenser i retning av en oppmykning. I dette bildet inngår en sterk vekst i såkalte «duale» studieprogrammer. Det som særpreger de tyske dualprogrammene, er den sterke vektleggingen av praksisdelen (bedriftsbasert opplæring), som vanligvis omfatter omkring 50 prosent av programmet totalt sett.[70]

Slik todelt opplæring kjennetegner også den tyske «Fachschulen», som kan ses som den nærmeste ekvivalenten til norsk høyere yrkesfaglig utdanning. Fagskolene spiller i dag en viktig rolle innen tysk yrkesutdanning. Fremdeles dreier det seg imidlertid om en relativt liten andel[71], og det er store variasjoner mellom delstater.

Tyskland har tre nivåer for høyere yrkesfaglige kvalifikasjoner, tilsvarende nivå 5–7 i det europeiske kvalifikasjonsrammeverket (Hippach-Schneider & Huismann, 2019). Opptakskrav til Fachschulen varierer mellom fagområder, men er normalt bakgrunn fra relevant lærefag og arbeidserfaring på minst ett år, eller fra skolebaserte løp og arbeidserfaring på minst fem år. Utdanningene kan tas på deltid eller heltid, og heltidsstudiene har en varighet på mellom ett og tre år.

Yrkesfaglig videregående opplæring er utbredt i Tyskland, både i form av lærlingordning og i form av skolebaserte løp med opplæring i arbeidslivet, og rundt halvparten av ungdom velger denne utdanningsretningen (Hippach-Schneider & Huismann, 2019). Det finnes mange veier mellom studieforberedende videregående opplæring og yrkesfaglig videregående opplæring, og fra yrkesfaglig videregående opplæring til akademisk høyere utdanning.

4.3 Nærhet til arbeidslivet – et viktig særpreg

For å beskrive hvilken rolle høyere yrkesfaglig utdanning har i et helhetlig utdanningssystem, er det hensiktsmessig å undersøke fagskolens egenart. Ifølge fagskolelovens § 4, skiller høyere yrkesfaglig utdanning seg særlig fra høyere akademisk utdanning gjennom at utdanningen skal bygge på kunnskap og erfaring fra ett eller flere yrkesfelt, i motsetning til universitets- og høgskoleutdanninger som skal tilby høyere utdanning basert på det fremste innenfor forskning, faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid og erfaringskunnskap. Som beskrevet i kapittel 3 består høyere yrkesfaglig utdanning av svært ulike utdanninger. Vi vil derfor legge vekt på å beskrive variasjoner mellom høyere yrkesfaglige utdanninger, fremfor å beskrive høyere yrkesfaglig utdanning som én felles type utdanning. Både arbeidslivet og fagskolene har endret seg over tid. Dermed endres også kunnskapsbasen i utdanningene.

Med utgangspunkt i en kartlegging av kunnskapsbasen i høyere yrkesfaglig utdanning drøfter vi først hvordan vi kan forstå hva som menes med at høyere yrkesfaglige utdanninger er erfaringsbaserte, og deretter hva som menes med at de er praksisnære og arbeidslivsrelevante. Deretter ser vi nærmere på hvordan høyere yrkesfaglig utdanning møter behov for generell og jobbspesifikk kompetanse. Avslutningsvis ser vi nærmere på rollen universitets- og høyskoleutdanninger har i møte med kompetansebehov i arbeidslivet.

---

[70] Se Graf og Powell (2022) for videre lesning

[71] Omfatter cirka 14 prosent av fullførte innen yrkesskolesektoren (tall fra 2017) https://www.che.de/2022/duales-studium-in-deutschland-grosse-laenderunterschiede-bei-studienangebot-und-nachfrage/

4.3.1 En sammensatt kunnskapsbase

I forkant av endringene i fagskoleloven i 2018 ble det satt i gang et arbeid for å vurdere kunnskapsgrunnlaget i høyere yrkesfaglig utdanning (Prop. 111 L (2020–2021)). Nordisk institutt for forskning og utdanning fikk i oppdrag å gjennomføre en kartlegging av kunnskapsgrunnlaget. Bakgrunnen for dette var innspill fra NOKUT og Nasjonalt fagskoleråd til høring av endringer i fagskoleloven i 2017, der de etterlyste en vurdering av hva som skulle være fagskolens «kunnskapsgrunnlag» eller «kunnskapsbase».

Høst mfl. (2019) inkluderer en rekke ulike momenter i det de omtaler som fagskolens kunnskapsbase:

- studentenes medbrakte kompetanse fra tidligere utdanning og fagopplæring av relevans for det fagfeltet som de enkelte utdanninger retter seg mot
- studentenes medbrakte yrkes- og arbeidslivserfaring
- lærernes og skolenes samarbeidspartnere og nettverk, herunder med arbeidslivet
- nasjonale planer, læringsutbyttebeskrivelser og lokale studieplaner
- kunnskap om arbeidsplasser formidlet gjennom praksisperioder, bedriftsbesøk og prosjekter
- litteratur og andre læremidler
- lærernes og lærermiljøets utdanning og erfaringsbakgrunn
- gjesteforelesere

Vi vil ha dette som bakteppe når vi i de neste kapitlene drøfter på hvilke måter høyere yrkesfaglig utdanning kan imøtekomme grunnleggende krav om å være erfaringsbaserte, praksisnære og arbeidslivsrelevante.

4.3.2 Studentene har i ulik grad med seg erfaring fra arbeidslivet

Et grunnleggende krav til høyere yrkesfaglig utdanning er at den skal bygge på kunnskap og erfaring fra ett eller flere yrkesfelt (Fagskoleloven, 2018, § 4). Vi kan si at høyere yrkesfaglig utdanning skal være erfaringsbasert, og vi vil her drøfte hva dette kan innebære. Med utgangspunkt i beskrivelsen av svært ulike utdanninger og fagområder i kapittel 3, har vi grunn til å tro at betydningen varierer mellom fagområder. Erfaringsbasert kunnskap kan også ses i sammenheng med praksis, som blir omtalt i kapittel 4.3.2.

Om vi skal se på erfaringen studentene har med seg, kan vi skille mellom to kategorier av høyere yrkesfaglige utdanninger. På den ene siden har vi høyere yrkesfaglige utdanninger som tar opp studenter basert på gjennomført videregående fag- og yrkesopplæring eller tilsvarende. Disse utdanningene kan i større grad være erfaringsbaserte enn utdanninger med mer generelle opptakskrav, ved at studentene bygger videre på arbeidslivserfaring de har oppnådd gjennom praksis og læretid i videregående opplæring. I intervjuer med bedrifter finner Leon (2016) at den viktigste kvalifikasjonen hos fagskoleutdannede fra tekniske fagskoler er en såkalt kombinasjonskompetanse, med praktisk fagkunnskap fra egen yrkeserfaring og en dypere teoretisk og teknisk innsikt fra fagskoleutdanningen.

På den andre siden har vi høyere yrkesfaglige utdanninger som har studieforberedende videregående opplæring eller tilsvarende som opptaksgrunnlag. I disse utdanningene er det mer krevende å bygge direkte videre på studentenes tidligere erfaringer fra arbeidslivet, siden det vil være større variasjon i de erfaringene studentene har med seg. I begge kategorier kan studentene ha med seg erfaring fra arbeidsliv, utdanning og andre områder som de kan bygge videre på gjennom utdanningen. I kapittel 5.4.2 ser vi at de fleste fagskolestudentene tar utdanningen som videreutdanning, definert som at utdanningen tas etter et opphold i utdanningsløpet på minst tre år, og ser nærmere på variasjoner mellom fagområder. I tillegg er hovedvekten av fagskolestudentene i arbeid mens de tar fagskoleutdanningen på deltid (Diku, 2021a).

Vi vet mindre om hvorvidt og på hvilke måter underviserne baserer seg på erfaringsbasert kunnskap. Samlet sett skal fagmiljøene i fagskolene ha oppdatert yrkeserfaring, i tråd med fagskoletilsynsforskriften (2020) § 2-3. Undersøkelser har vist at hovedvekten av undervisere i fagskolen har jobbet mer enn ti år utenfor fagskolen (Lyckander & Grande, 2018), men vi vet lite om hva slags arbeidserfaring de har med seg. Få av underviserne i høyere yrkesfaglig utdanning hospiterer i arbeidslivet, mens ulike former for samarbeid med bransjen er mer utbredt (Lyckander & Grande, 2018). Det ser ut til å være stor variasjon i bruken av gjesteforelesere, og det kan i flere tilfeller være vanskelig å gjennomføre gjesteforelesninger på grunn av praktiske utfordringer, selv om det i utgangspunktet er ønskelig (Høst mfl., 2019). Som vi så i kapittel 3.3.7 viste en kartlegging av ansatte på fagskoler fra 2017 at 30 prosent var ansatt i en stilling på under 30 prosent, og 16 prosent var ansatt på timekontrakt. De ansatte kan dermed kombinere jobben i fagskolen med annen relevant jobb innenfor det samme fagområdet.

Kunnskapsdepartementet har pekt på at det er krevende å dokumentere at underviserne, læringsmidlene og annet som danner kunnskapsgrunnlaget i en utdanning bygger på en erfaringskompetanse (Prop. 111 L (2020–2021)). I sin gjennomgang av utvalgte fagområder finner Høst mfl. (2019) at faglitteraturen i de høyere yrkesfaglige utdanningene kan være den samme faglitteraturen som i universitets- og høyskoleutdanning på tilsvarende fagfelt, men med lavere krav til omfang og dybde.

4.3.3 Praksisnærhet og arbeidslivsrelevans – med og uten praksis

Et annet grunnleggende krav til høyere yrkesfaglig utdanning er at utdanningen skal være praksisnær og møte samfunnets behov for kvalifisert arbeidskraft (Fagskoleloven, 2018, § 4). Det at utdanningene skal møte samfunnets behov for kvalifisert arbeidskraft og kunne tas rett i bruk uten ytterligere opplæringstiltak[72] kan vi betegne som arbeidslivsrelevans. Arbeidslivsrelevans kan referere til at studentene blir forberedt på hvordan de kan bruke kompetansen sin i arbeids- og samfunnslivet, både slik disse arenaene er i dag og slik de kan bli i fremtiden (Meld. St. 16 (2020–2021)) (beskrives nærmere i kapittel 5.2 og 5.3).

I arbeidet med endringer i fagskoleloven presiserte Kunnskapsdepartementet at ordet praksisnær ikke betyr at studentene må ut i ekstern praksis i arbeidslivet under utdanningen, men at undervisningen er basert på reelle oppgaver, eller at den blir utført for eksempel ved hjelp av simulatorer eller på fagskolens verksteder eller lignende (Prop. 111 L (2020–2021)) Vi har imidlertid lite kunnskap om hvordan ulike former for praksisnær opplæring varierer mellom fagområder.

Når det gjelder praksis i arbeidslivet underveis i utdanningen er det også store forskjeller mellom ulike høyere yrkesfaglige utdanninger. Praksis er obligatorisk innen enkelte fagskoleutdanninger, men er ikke lovfestet i høyere yrkesfaglig utdanning i Norge per i dag. Fagskoleutvalget anbefalte at krav om praksis lovfestes i alle fagskoleutdanninger (NOU 2014). Et eksempel på obligatorisk praksis er kadettperioden innen maritime fag (Meld. St. 9 (2016–2017)). For øvrige fagområder, er det store variasjoner mellom de ulike utdanningstilbudene. Det er eksempelvis vanligere med obligatorisk praksis innen helse- og velferdsfag enn innen tekniske fag (Høst mfl., 2019). Som vi så i kapittel 4.1.2 jobber mange av studentene ved siden av studiet, men dette kan ikke regnes som en obligatorisk del av utdanningen på samme måte. NIFUs arbeidsgiverundersøkelse fra 2017, som vi kommer nærmere inn på i kapittel 5, viste at arbeidsgivere som skulle rekruttere nye kandidater la stor vekt på relevant

[72] Selv om Fagskoleloven sier at fagskoleutdanning skal gi kompetanse som kan tas i bruk for å løse oppgaver i arbeidslivet uten ytterligere opplæringstiltak, kan fagskoleutdannede fortsatt ha behov for noe opplæring på den enkelte arbeidsplass.

arbeidserfaring fra studietiden eller praksis som en del av utdanningen, og at dette var spesielt relevant for fagskoleutdannede (Støren mfl., 2019).

Det at utdanningene skal være praksisnære og arbeidslivsrelevante fordrer nært samarbeid med yrkesfeltet. I tråd med fagskoletilsynsforskriften § 2-1 skal fagskolen samarbeide med aktører i arbeidslivet for å sikre at utdanningens læringsutbytte er relevant for ett eller flere yrkesfelt. Vi finner imidlertid lite systematisert kunnskap om hvordan slike samarbeid fungerer. Videre vil vi representere noen funn om samarbeid fra to rapporter knyttet til ulike typer samarbeid i høyere yrkesfaglig utdanning.

NOKUT har gjennomført intervjuer for å finne ut mer om hva samarbeid mellom industrivirksomhet og utdanningsinstitusjoner kan bety for å styrke utdanningskvaliteten i fagskolenes tekniske utdanninger, og finner at det foregår både formelt og uformelt samarbeid, der geografisk og kulturell nærhet er viktig for innledning og videre oppfølging av samarbeid (NOKUT, 2019b). Samarbeidene er ofte nettverksorganisert. Et annet eksempel er Fafos evaluering av treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling (se nærmere omtale i kapittel 3.4.6), der utgangspunktet for utvikling av tilbud er samarbeid mellom myndighetene og arbeidslivsorganisasjoner. En viktig forutsetning for at man kunne opprette utdanningstilbud raskt under koronapandemien, var at det allerede var etablert et samarbeid gjennom bransjeprogrammene (Aspøy mfl., 2022).

I kapittel 5.2 og 5.3 ser vi nærmere på undersøkelser av arbeidsmarkedsutfall og hvordan studentene selv, fagskoleutdannede og arbeidsgivere vurderer arbeidslivsrelevans.

4.3.4 Ikke alene om relevans og nærhet til arbeidslivet

Erfaring, praksisnærhet og arbeidslivsrelevans er også aktuelle begreper i universitets- og høyskoleutdanninger. Meld. St. 16 (2020–2021) dreier seg om arbeidslivsrelevans i høyere utdanning ved universiteter og høyskoler, som et av universitetenes og høyskoleutdanningenes samfunnsoppdrag.

Med tanke på grad av yrkesretting i utdanningene ved universiteter og høyskoler kan vi trekke et grovt skille mellom såkalte disiplinutdanninger og profesjonsutdanninger. Disiplinutdanninger er rettet mot en akademisk disiplin fremfor konkrete profesjoner (NOKUT, 2020a). Eksempler kan være statsvitenskap, sosiologi, fysikk, kjemi og språkutdanninger. Profesjonsutdanninger er på den andre siden tydeligere rettet mot konkrete yrker, som for eksempel lærerutdanning, sykepleieutdanning og medisin. Profesjonsutdanninger har også lengst tradisjon for praksis som del av utdanningen (Meld. St. 16 (2020–2021).

Universitets- og høyskoleutdanninger skal være basert på det fremste innen forskning, faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid og erfaringskunnskap (Universitets- og høyskoleloven, 2005, § 1-3). Vektleggingen av dette kan variere på tvers av utdanninger og fagområder. I hvilken grad utdanningen baserer seg på forskning varierer eksempelvis på tvers av profesjonsutdanningene, i tillegg til at forskningen kan foregå på ulike måter innenfor ulike fagfelt (Gilje, 2019). Det trenger heller ikke å være et motsetningsforhold mellom en akademisk og en praksisnær utdanning. Messel og Smeby (2017) karakteriserer endringer i utvalgte profesjonsutdanninger som praksisrettet akademisering.[73] Samtidig som det ble økt vekt på forskningsbasert kunnskap, ble det også lagt vekt på kunnskapens relevans for den praktiske yrkesutøvelsen. I en evaluering av arbeidslivsrelevans i disiplinfagene peker NOKUT på en unødvendig motsetning mellom fag og relevans for arbeidslivet. NOKUT oppfordrer til å legge vekt på hvordan faglig aktivitet bidrar til arbeidslivsrelevans, og på hvordan tiltak for arbeidslivsrelevans kan bidra til å styrke fagutdanningen (NOKUT, 2020a).

[73] Artikkelen tar utgangspunkt i grunnutdanning for lærere, sykepleiere og sosialarbeidere.

Arbeidslivsrelevansmeldingen legger blant annet vekt på økt samarbeid med arbeidslivet for universiteter og høyskoler (Meld. St. 16 (2020–2021)). Denne typen samarbeid kan både bidra til at institusjonene får bedre informasjon om kompetansebehov i arbeidslivet, og til å gjøre virksomheter kjent med kompetanse de ikke vet at de har behov for. Kontakt med praksisfeltet og de som skal ta kunnskapen i bruk, kan være konstruktivt for kunnskapsutviklingen i høyere utdanning (Messel & Smeby, 2017).

4.4 Flere alternative veier i utdanningssystemet

Kompetanse handler også om å kvalifisere seg for videre utdanning. I lys av dette perspektivet er det viktig at de ulike delene av utdanningssystemet har en felles forståelse av hvilken kompetanse som oppnås på ulike utdanningsnivåer og ved ulike institusjoner. Et av formålene med Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (se kap. 3.4.3) er å gjøre det lettere for individer å bevege seg mellom ulike læringsarenaer og læringsløp, og motvirke blindveier i utdanningssystemet. I tillegg til faste løp finnes det mange eksempler på alternative veier og fleksible overgangsordninger i det norske utdanningssystemet (Meld. St. 14 (2019–2020)).

Her vil vi først beskrive alternative utdanningsveier fra fag- og yrkesopplæring. Deretter vil vi presentere tall og drøfte behovet for overganger fra fagskole til universitet og høyskole, før vi avslutningsvis presenterer tall og beskriver overganger fra universitet og høyskole til fagskole.

4.4.1 Flere utdanningsveier fra fag- og yrkesopplæring

Som vi så i kapittel 3.3.2 har hovedvekten av studentene i høyere yrkesfaglig utdanning bakgrunn fra fag- og yrkesopplæring på videregående nivå. Fag- og yrkesopplæring gir yrkeskompetanse til å utøve bestemte yrker, og mange går derfor rett ut i arbeidslivet uten å ta videre utdanning etter videregående opplæring. Samtidig vil de som har yrkeskompetanse fra fag- og yrkesopplæring kunne ha ønske og behov for videre utdanning. Selv om sterk vekst de siste tiårene i antallet som tar fag- og yrkesopplæring gir potensial for vekst i høyere yrkesfaglig utdanning, kan en også forvente at noen fagutdannede heller ønsker å ta universitets- og høyskoleutdanning for å heve sin kompetanse (Høst mfl., 2019). Videre vil vi beskrive alternative utdanningsveier til høyere yrkesfaglig utdanning for de med bakgrunn fra fag- og yrkesopplæring.

Flere videregående skoler tilbyr utdanningsløp som gir yrkes- og studiekompetanse samtidig.[74] Et mer utbredt utdanningsløp er imidlertid påbygging til generell studiekompetanse. I overkant av 20 prosent av Vg2-elevene ved yrkesfaglige utdanningsprogram har gått direkte til Vg3 påbygg til studiekompetanse de siste årene. Påbygg er mest utbredt innen utdanningsprogrammene helse- og oppvekstfag, salg, service og reiseliv samt naturbruk.[75] Tidligere studier har vist at rundt hver femte elev som tar påbygg hadde bestemt seg for dette allerede før de startet i videregående opplæring (Markussen & Gloppen, 2012).

Enkelte universiteter og høyskoler tilbyr en yrkesfaglig vei til høyere utdanning (y-vei), med opptak basert på fag- eller svennebrev eller yrkeskompetanse fra videregående opplæring. Y-veien er i hovedsak rettet mot treårige ingeniørutdanninger, men det har også vært gjort forsøk innenfor andre fagområder.[76] Kandidater som har utdanning gjennom y-veien kan anses å være konkurrenter til fagskoleutdannede, siden den kompetansen de oppnår har flere likhetstrekk (Leon, 2016). Studentene får tilpasset

[74] Les mer om yrkes- og studiekompetanse (YSK) og tekniske allmennfag (TAF) på Utdanning.no
[75] Se https://udir.no/statistikk
[76] Regjeringen har tidligere foreslått å gjennomføre forsøk med tilbud om y-vei for kandidater med yrkesutdanning i helse- og sosialfag (Meld. St. 13 (2011–2012)).

undervisning og innhold med utgangspunkt i fagkompetanse oppnådd gjennom fag- og svennebrev, samt grunnlaget fra fellesfagene i videregående opplæring (Aakre & Hagen, 2011).[77] For fagutdannede kan muligheten for å ta utdanningen på tre år uten å bruke ekstra tid på forkurs, være avgjørende for at de skal ta ingeniørutdanning (Lund, 2015). Y-veien utgjør en liten andel av opptaket til høyere utdanning, og i 2019 hadde i underkant av én prosent av nye studenter i universitets- og høyskoleutdanning blitt tatt opp basert på yrkesfaglig utdanning og relevant fag- eller svennebrev (Moafi & Sundberg, 2021). Til sammenligning var 23 prosent av fagskolestudentene i 2021 tatt opp på grunnlag av generell studiekompetanse, som vi så i kapittel 3.3.2.

Et eksempel på yrkesfaglige kvalifikasjoner som ligger utenfor fagskolesektoren, men som også bygger på fag- og yrkesopplæring er mesterbrevordningen. Se boks 4.1 for nærmere beskrivelse. Mesterbrevordningen har i hovedsak beholdt sin posisjon i arbeidsmarkedet, særlig i privat sektor (Nyen & Tønder, 2019). En evaluering av ordningen trekker frem utfordringer knyttet til at kvalifikasjonen ikke har forankring i utdanningssystemet (Espelien mfl., 2016). Det at ordningen er underlagt Nærings- og fiskeridepartementet fremfor Kunnskapsdepartementet kan tolkes som at koblingen til arbeidslivet blir vektet tyngre enn den utdanningspolitiske rollen. Evalueringen peker på at en
eventuell flytting fra Nærings- og fiskeridepartementet til Kunnskapsdepartementet kan bidra til å svekke ordningens relevans, og føre til at ordningen blir mindre synlig blant andre utdanningstilbud (Espelien mfl., 2016).

Boks 4.1 Mesterbrevordningen

- Mesterbrev er en formell, høyere yrkesfaglig lederkvalifikasjon for håndverkere som ønsker å videreutvikle seg i eget fag.
- Mesterbrev bygger på fag- og svennebrev innenfor en rekke fagområder spesifisert i egen forskrift.
- Kvalifikasjonen består av tre komponenter: Fag- eller svennebrev i et mesterfag, minimum to års relevant og allsidig praksis i faget og mesterutdanning eller tilsvarende utdanning.
- Mesterkvalifikasjonen er hjemlet i Lov om mesterbrev i håndverk og annen næring med tilhørende forskrifter og er underlagt Nærings- og fiskeridepartementet (NFD).

Les mer om mesterbrevordningen på: http://mesterbrev.no

Det er stor mangel på fagarbeidere innenfor enkelte fagområder, som omtalt i kapittel 2. I intervjuer med ungdom i videregående opplæring om utdanning og arbeidsliv, er en betydelig andel både fra studieforberedende utdanningsprogram (70 prosent) og yrkesfaglige utdanningsprogram (50 prosent) «helt sikre» på at de skal ta videre utdanning (Frostad & Mjaavatn, 2018, referert i NOU 2019: 2). Hvis man synliggjør at høyere yrkesfaglig utdanning kan representere en mulig videre utdanningsvei for fagutdannede, kan denne utdanningsveien bidra til å gjøre yrkesfaglig videregående opplæring mer attraktivt. Samtidig så vi i kapittel 3 at veksten i høyere yrkesfaglige utdanninger har vært størst innen helse og IT, og ikke innen de tradisjonelle yrkesfaglige områdene. Et lignende mønster så vi også etter reform 94, da fag- og yrkesopplæring på videregående nivå ble samlet i en felles modell (Høst & Michelsen, 2021). Et forholdsvis nytt fenomen er samtidig at fagutdannede innen tekniske fagområder tar bachelorutdanning fremfor høyere yrkesfaglig utdanning og mesterbrev (Høst & Michelsen, 2021).

4.4.2 Flere tar annen høyere utdanning etter fagskole

For noen ser høyere yrkesfaglig utdanning ut til å være et steg på veien til videre studier (Caspersen mfl., 2017). Dette ser særlig ut til å gjelde studenter som tar høyere

[77] Selve organiseringen av utdanningene kan imidlertid variere (Lund, 2015).

yrkesfaglig utdanning innen kreative fag (se figur 4-2). Tidligere undersøkelser har pekt på at det heller er faglig interesse og ønske om flere valgmuligheter i arbeidslivet enn utfordringer med å få jobb, som er bakgrunnen for at fagskoleutdannede ønsker å ta videre utdanning ved universitet eller høyskole (Caspersen mfl., 2017).

I Figur 4.2 ser vi utdanningsstatus to år etter fullført høyere yrkesfaglig utdanning, med utgangspunkt i høyeste fullførte utdanningsnivå ett år før studentene startet høyere yrkesfaglig utdanning. Tallene gjelder studenter som tok utdanning ved fagskole i perioden mellom 2011 og 2018. Se omtale av datagrunnlaget i boks 4.2 (se også boks 3.2 i kapittel 3.3.1). 88 prosent er ikke i utdanning to år etter fullført høyere yrkesfaglig utdanning, noe vi kan tolke som at de fleste er i jobb (se kapittel 5.3). Ser vi på de som er i utdanning to år etter fullført høyere yrkesfaglig utdanning, er ti prosent i utdanning ved universitet eller høyskole, og én prosent i utdanning ved fagskole. Av de som er registrert med studieforberedende videregående opplæring før fagskole er 23 prosent registrert i utdanning ved universitet eller høyskole to år etter fullført høyere yrkesfaglig utdanning. Tilsvarende tall for de som er registrert med yrkesfaglig utdanning er 5 prosent. Siden en større andel av de som starter i høyere yrkesfaglig utdanning har bakgrunn fra fag- og yrkesopplæring er antallet personer med yrkesfaglig bakgrunn som er registrert i utdanning ved universitet eller høyskole (246) i nærheten av like høyt som antallet personer med bakgrunn fra studieforberedende videregående opplæring (300).

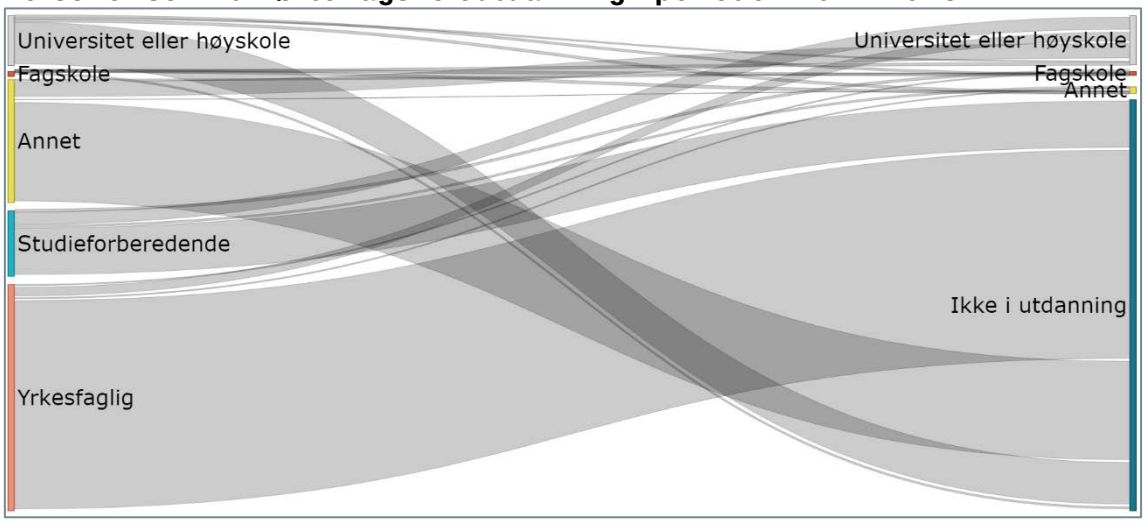
Ser vi på de enkelte fagområdene, er hele 34 prosent av fagskoleutdannede innen kreative fag registrert i utdanning ved universitet eller høyskole to år etter endt fagskoleutdanning. I kategorien andre fag er tilsvarende tall 28 prosent, og 9 prosent for fagskoleutdannede innen økonomiske og administrative fag. Innen tekniske fag, helse- og velferdsfag og samferdselsfag er andelene som er registrert i utdanning ved universitet eller høyskole to år etter, henholdsvis 6, 4 og 2 prosent.

Det er ingen automatisk kompatibilitet mellom de studiepoengene studentene oppnår ved en fagskole og et universitet eller en høyskole. Det er opp til høyskolene og universitetene selv å vurdere hvorvidt høyere yrkesfaglig utdanning kan godkjennes som deler av utdanningene de tilbyr. Ved fullført toårig fagskoleutdanning som er godkjent i henhold til Fagskoleloven, oppnår kandidatene generell studiekompetanse. Ved å oppnå generell studiekompetanse kan fagskoleutdannede søke opptak til de fleste studieprogrammene innen høyere utdanning.[78] Universitets- og høyskoleutdanninger kan i tillegg ha spesielle opptakskrav, som eksempelvis opptaksprøve eller bestemte realfag fra videregående skole.

Fagskoleutvalget pekte på svake muligheter til å bygge videre på kompetansen kandidatene oppnår gjennom fagskoleutdanningen (NOU 2014: 14). Selv om utdanningssystemet bør unngå blindveier og ha hensiktsmessige overganger, legger Fagskoleutvalget også vekt på at det fortsatt bør være kvalifikasjonskrav og adgangsbegrensninger for å sikre kvalitet, gjennomføringsevne og at kandidatene møter samfunnets kompetansebehov. Berg-utvalget understøttet at kompetanse for yrkesutøvelse er sentral for høyere yrkesfaglig utdanning, men at aksept i universitets- og høyskolesystemet også er avgjørende (NOU 2000: 05). Det å ha riktig kompetanse med seg før en begynner i en utdanning kan være viktig med tanke på gjennomføring.

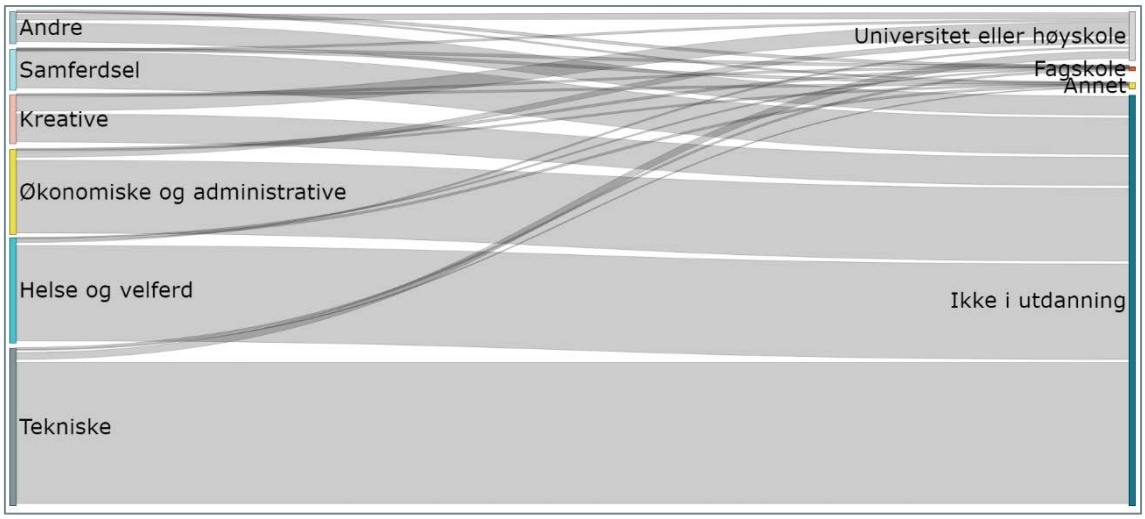
[78] Opptaksutvalget: Regjeringen har oppnevnt et utvalg som skal foreta en helhetlig gjennomgang og vurdering av regelverket for opptak til høyere utdanning. Utvalget skal levere en NOU innen 1. desember 2022. Godskriving av tidligere utdanning er ikke del av mandatet.

Figur 4.2 Utdanningsstatus ett år etter fullført fagskoleutdanning, etter høyeste fullførte utdanningsnivå to år før påbegynt fagskoleutdanning. Personer som fullførte fagskoleutdanning i perioden 2011-2018



Kilde: Registerdata fra SSB hentet ut av NIFU. Tabell V1 i vedlegget viser tallgrunnlaget bak figuren.
Merknad: Datautvalget omfatter alle som tok fagskoleutdanning mellom 2011 og 2018, og som vi observerer ett år før de startet på fagskoleutdanningen og to år etter at de avsluttet fagskoleutdanningen.

Figur 4.3 Utdanningsstatus ett år etter fullført fagskoleutdanning, etter fagområde. Personer som fullførte fagskoleutdanning i perioden 2011–2018



Kilde: Registerdata fra SSB hentet ut av NIFU. Tabell V1 i vedlegget viser tallgrunnlaget bak figuren.
Merknad: Datautvalget omfatter alle som tok fagskoleutdanning mellom 2011 og 2018, og som vi observerer ett år før de startet på fagskoleutdanningen og to år etter at de avsluttet fagskoleutdanningen.

Boks 4.2 Datagrunnlag for analyser basert på registerdata
Analysene er basert på registerdata fra SSB, som NIFU har hentet ut for Kompetansebehovsutvalget. Hvis ikke annet er nevnt, omfatter datautvalget alle som tok fagskole mellom 2011 og 2018 (2017 i noen tilfeller), og som vi observerer minst ett år før de startet på fagskoleutdanningen og minst to år etter at de ble uteksaminert. Tidligst mulige observasjonsår er dermed 2010, og senest mulige observasjonsår er 2020 (2019 i noen tilfeller). Kategorien *annet* omfatter alle som ikke har videregående opplæring, høyere yrkesfaglig utdanning eller universitet eller høyskole som høyeste fullførte utdanningsnivå før de startet på fagskoleutdanningen. Hvor mange år hver enkelt student brukte på utdanningen kan variere, og tallene gir ikke informasjon om dette. For noen kan start og slutt ha vært i samme år, mens andre kan ha begynt i 2011 og avsluttet i 2018 (2017 i noen tilfeller). Kategorier med kun én person er fjernet fra alle tabeller og figurer.

Boks 4.3 Stordmodellen – fra fagarbeider til ingeniør
I 2011 gikk sunnhordlandsbedriftene Kværner, Apply Leirvik, Wärtsilä og Advantec, i tillegg til industrinettverket Atheno sammen med Fagskolen i Hordaland og Høgskolen Stord/Haugesund (nå Høgskulen på Vestlandet) for å etablere en ny modell for ingeniørutdanning. Modellen som ble etablert, blir omtalt som Stordmodellen.

Modellen bestod av et 2+2-løp, hvor studentene skulle gå to år i fagskole, for å bli fagskoleingeniører, etterfulgt av et avkortet toårig løp i høyskole for å få en bachelorgrad som ingeniør. Det innebar at fagskoleutdanningen skulle gi ett års (tilsvarende 60 studiepoeng) fritak i høyskoleutdanningen.

Bakgrunnen var et ønske om å få etablert et skreddersydd utdanningsopplegg der fagarbeidere i lokale bedrifter, gjennom tilbud om spesialtilpasset teknisk utdanning, kan videreutvikles eller omskoleres til å bli det som industrien omtaler som «praktiske ingeniører» – samtidig som de er i jobb. Ved å gå veien via fagskole fikk også de kandidatene som ønsket det, mulighet til å gi seg etter to år med tittelen fagskoleingeniør.

Høgskulen på Vestlandet har brukt erfaringene fra Stordmodellen til å utvikle nye nett- og samlingsbaserte utdanningsmodeller tilpasset søkere fra hele landet. I tillegg til den tradisjonelle Stordmodellen med maskiningeniørutdanning tilbyr de nå også nett- og samlingsbaserte 2+2-løp innenfor automatisering og elkraftteknikk.

Kilde:
- Norsk Industri: https://www.norskindustri.no/dette-jobber-vi-med/kompetanse/kompetanse-for-fremtidens-industri/lar-av-andre/stordmodellen--fra-fagarbeider-til-ingenior/
- Høst mfl. (2019)

Flere av tiltakene i Fagskolemeldingen knytter seg til overgangsordninger mellom fagskoleutdanning og universitets- og høyskoleutdanning (Meld. St. 9 (2016–2017)).[79] Også Kompetansereformen trekker frem behov for bedre overganger mellom fagskole og universitet og høyskole (Meld. St. 14 (2019–2020)). Overgangsordninger kan handle

[79] En evaluering av Fagskolemeldingen trekker frem at det er særlig disse tiltakene som fremdeles er under arbeid, eller som ikke har blitt fulgt opp Deloitte (2021).

om opptakskrav, fritak for emner tatt ved en annen institusjon eller samarbeid om utvikling av emner.[80] Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning, nå HK-dir, lyste i 2021 ut 7,5 millioner for å prøve ut ulike overgangsordninger mellom høyere yrkesfaglig utdanning og annen høyere utdanning. Syv prosjekter på tvers av fagområder ble tildelt midler.[81]

Høyere yrkesfaglig utdanning innen tekniske fag har kommet lengst med tanke på utvikling av overganger til universitet- og høyskole. Det finnes flere lokale avtaler om fritak for utdanning i ordinære ingeniørutdanninger ved universiteter og høyskoler ved overgang fra toårig teknisk fagskole, men det er fortsatt få studenter med teknisk fagskoleutdanning som starter på treårig ingeniørutdanning (Universitets- og høgskolerådet, 2021). Se også beskrivelse av Stordmodellen i boks 4.3. Samtidig er det flere universiteter og høyskoler som tilbyr en tresemesterordning (der studentene får ekstra undervisning i tilknytning til det første studieåret), der blant annet de med toårig teknisk fagskole som mangler fag til ingeniørutdanning kan søke opptak.[82]

Det at et visst antall fagskoleutdannede fortsetter i universitets- og høyskoleutdanning, kan være et tegn på behov for overgangsordninger. Utbygging av overgangsordninger kan bidra til at studenter bruker mindre tid i utdanningssystemet og kommer seg raskere ut i arbeidslivet, og legge til rette for at fagskoleutdannede kan bygge på sin kompetanse. Samtidig kan overgangsordninger føre til behov for standardisering, som kan komme på bekostning av viktige særegenheter ved utdanningene. Strukturrasjonalisering og standardisering kan føre til mindre fleksibilitet i tilpasningen til lokale og regionale behov, som er et viktig aspekt ved høyere yrkesfaglig utdanning (Høst & Michelsen, 2021).

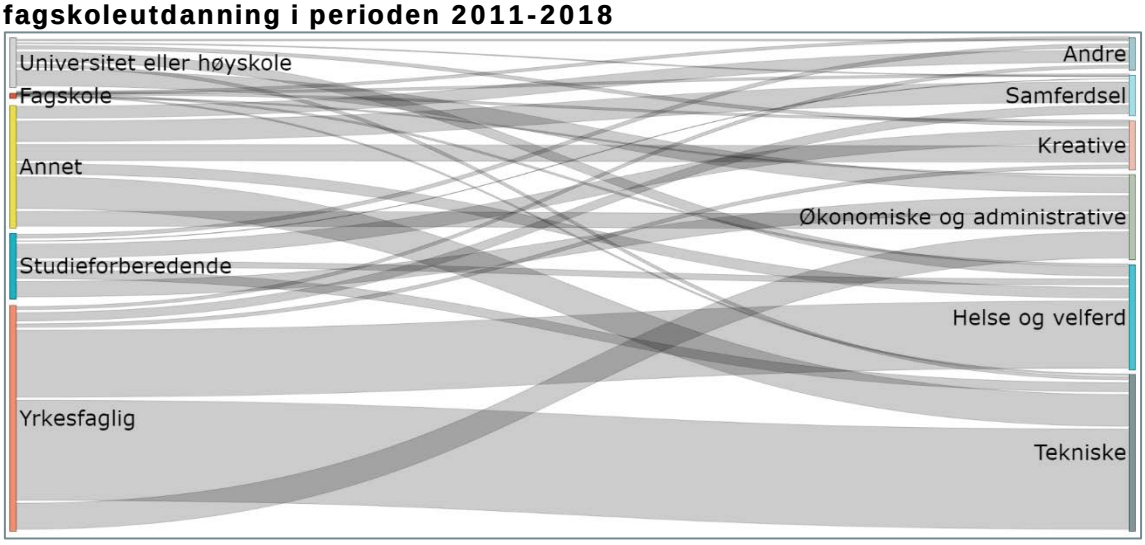
4.4.3 Overganger fra universitet og høyskole til fagskole

I 2020 hadde omtrent hver femte student i høyere yrkesfaglig utdanning bakgrunn fra universitet eller høyskole, og andelen har økt de siste årene (Diku, 2021a). Dette kan ha sammenheng med hvilke fagområder det har vært høyest vekst i de siste årene, der veksten har vært særlig høy innen økonomiske og administrative fag (se kapittel 3.5.1). Figur 4.4 viser høyeste utdanningsnivå ett år før påbegynt fullført fagskoleutdanning etter fagområde, for personer som fullførte en fagskoleutdanning i perioden 2011 til 2018. I denne perioden hadde 11 prosent av fagskolestudentene utdanning fra universitet eller høyskole som høyeste fullførte utdanningsnivå to år før de startet. Dette gjaldt 22 prosent av fagskolestudentene innen økonomiske og administrative fag, og henholdsvis 13 og 12 prosent av fagskolestudentene innen kreative fag og helse- og velferdsfag. I motsatt ende er fagskolestudentene innen tekniske og maritime fag, der andelen som var registrert med utdanning fra universitet eller høyskole var henholdsvis 4 og 5 prosent.

Vi vet lite om årsakene til at studentene tar høyere yrkesfaglig utdanning etter universitets- og høyskoleutdanning, og om hva slags utdanning de har med seg.

[80] Les mer om mobilitet og overgangsordninger på NOKUTs nettsider: https://www.nokut.no/overgangsordninger-fagskole-hu
[81] Les mer om tildelingen her: https://diku.no/aktuelt/over-sju-millioner-kroner-for-aa-utvikle-bedre-overganger
[82] Les mer om tresemesterordningen på Utdanning.no: https://utdanning.no/studiebeskrivelse/tresemesterordning

Figur 4.4 Høyeste utdanningsnivå to år før påbegynt fullført fagskoleutdanning, etter fagområde. Personer som fullførte fagskoleutdanning i perioden 2011-2018



Kilde: Registerdata fra SSB hentet ut av NIFU. Tabell V1 i vedlegget viser tallgrunnlaget bak figuren.
Merknad: Datautvalget omfatter alle som tok fagskole mellom 2011 og 2018, og som vi observerer ett år før de startet på fagskoleutdanningen og to år etter at de avsluttet fagskoleutdanningen.

4.5 Vurdering av kunnskapsgrunnlaget

Gjennomgående er det få studier som sammenligner høyere yrkesfaglig utdanning og universitets- og høyskoleutdanning i Norge. Samtidig er det langt mer forskning på universitets- og høyskoleutdanning enn på høyere yrkesfaglig utdanning. Dette skyldes blant annet at høyere yrkesfaglig utdanning er ung som en selvstendig utdanningssektor i det norske utdanningssystemet. Lite foreliggende forskning skaper imidlertid utfordringer i å beskrive rollen til høyere yrkesfaglig utdanning i utdanningssystemet. Ved å få mer kunnskap om høyere yrkesfaglig utdanning, også sammenlignet med annen utdanning, vil vi få en bedre forståelse av bidragene fra høyere yrkesfaglige utdanninger i å møte kompetansebehov.

Fagskolenes rolle og verdi knytter seg særlig til å ha nær kontakt med arbeidslivet, og at de skal tilby korte, arbeidslivsrettede utdanninger. Samtidig ser utvalget behov for mer systematisert kunnskap om hvordan samarbeidet med arbeidslivet i ulike høyere yrkesfaglige utdanninger fungerer. Dette knytter seg blant annet til identifisering av behov i arbeidslivet, utvikling av innhold i utdanningene samt gjennomføring og kompetanseutvikling i fagmiljøene.

Høst mfl. (2019) bidrar til å belyse hvordan det de betegner som fagskolens kunnskapsbase må forstås og tolkes med utgangspunkt i det store mangfoldet innen høyere yrkesfaglige utdanninger. Utvalget ser behov for flere systematiske gjennomganger av ulike aspekter ved høyere yrkesfaglige utdanninger. Særlig ser vi behov for mer kunnskap om hvordan samarbeidet med arbeidslivet fungerer i praksis. Dette handler både om kvalitetssikring og videreutvikling av høyere yrkesfaglige utdanninger, og om overføringsverdi for andre deler av utdanningssystemet.

Som oppfølging av Fagskolemeldingen er det lyst ut midler for å prøve ut overgangsordninger mellom høyere yrkesfaglig utdanning og annen høyere utdanning. I dag har vi lite systematisert kunnskap om utfordringer og behov for overgangsordninger, særlig med tanke på variasjon mellom fagområder. Utvalget ser behov for systematisk kunnskapsinnhenting knyttet til utprøving av forsøksordninger,

særlig med henblikk til i hvilken grad utvikling av overgangsordninger fører til standardisering på bekostning av viktige særegenheter ved utdanningene.

Cedefop har gjort et større arbeid de siste årene med å systematisere kunnskap om utviklingen i yrkesfaglig utdanning internasjonalt, både på videregående og høyere nivå. Norge har vært en del av disse studiene. Studiene peker på store variasjoner mellom land, og i større grad enn for universitets- og høyskoleutdanning. Det er derfor problematisk å lene seg for tungt på internasjonale studier av høyere yrkesfaglig utdanning med tanke på forståelsen og utviklingen av fagskolesektoren i Norge. Blant annet viser studiene til at endringer i sektoren i et land må sees i sammenheng med andre forhold og tidligere beslutninger. Samtidig kan det være interessant å se til eksempler på innretningen av høyere yrkesfaglig utdanning fra andre land i innretningen av høyere yrkesfaglig utdanning.

Det er store forskjeller i høyere yrkesfaglig utdanning på tvers av land. I internasjonal forskning kan det derfor være uklare skiller mellom yrkesfaglig utdanning på videregående nivå og høyere yrkesfaglig utdanning ut fra norske definisjoner. Eksempelvis ser Cedefop i sin gjennomgang av utviklingen av yrkesfaglig utdanning i Europa på yrkesfaglig utdanning i bred forstand (Cedefop, 2017). Siden det finnes lite forskning på høyere yrkesfaglig utdanning i Norge er det naturlig å se til forskning på yrkesfaglig utdanning på videregående nivå, noe som kan bidra til at det er vanskelig å identifisere hva som er det spesifikke bidraget fra fagskoleutdanningen («value added»), og som studentene ikke allerede har fått med seg fra fag- og yrkesopplæringen på videregående opplæringsnivå. Eksempelvis finnes det få komparative studier som sammenligner videregående opplæring og høyere yrkesfaglig utdanning.

4.6 Utvalgets vurderinger

I dag er det relativt få, men et økende antall, som tar høyere yrkesfaglig utdanning, og en betydelig andel med bakgrunn fra fag- og yrkesopplæring velger å ta universitets- og høyskoleutdanning fremfor utdanning ved fagskole. Styrking av karriereveiledningen med tanke på kjennskap til høyere yrkesfaglig utdanning kan også spille en rolle i å gjøre de mulighetene som ligger i høyere yrkesfaglig utdanning kjent i befolkningen.

Høyere yrkesfaglig utdanning skal være erfaringsbasert og praksisnær. Hva dette innebærer kan være krevende å definere og dokumentere, og det kan være store variasjoner mellom fagområder. I den videre utviklingen av sektoren kan det være behov for kontinuerlige diskusjoner i sektoren om hva erfaringsbasert utdanning innebærer, på samme måte som det i universiteter og høyskole er diskusjoner om hva forskningsbasert utdanning innebærer. Ulike aspekter av det å være erfaringsbasert bør også være sentrale temaer i kvalitetsarbeidet i høyere yrkesfaglige utdanninger.

Både Fagskolemeldingen og Kompetansereformen har trukket frem behov for bedre overganger mellom fagskole og universiteter og høyskoler. Vi vet imidlertid lite om hvorvidt få overgangsordninger er et tegn på hindringer i utdanningssystemet, eller et tegn på mangel på etterspørsel og behov. Gode systemer for overganger er viktige for å sikre videre utdanningsmuligheter for de som ønsker det. Samtidig kan utbygging av overgangsordninger føre til standardisering av utdanninger på bekostning av fleksibilitet og nærhet til arbeidslivet i høyere yrkesfaglig utdanning. I arbeid med overganger er det viktig å sikre at kandidatene har tilstrekkelig kompetanse til å kunne gjennomføre utdanningen.

Samarbeid mellom fagskoler og universitets- og høyskoler vil bli stadig viktigere dersom sektoren for høyere yrkesfaglig utdanning fortsetter å vokse. Samarbeid er viktig både med tanke på overgangsordninger, erfaringsutveksling og rolledeling – samt gjensidig forståelse av hverandres bidrag i utdanningssystemet. Kortere utdanninger bør legges

dit det er etablerte fagmiljøer. Fagskoler, på den ene siden, og universiteter og høyskoler, på den andre siden, bør tilby ulike typer utdanninger. Utvalgets inntrykk er at det ikke er noen stor utfordring for fagskoler og universiteter og høyskoler å konkurrere om tilbud om korte utdanninger som del av livslang læring.

Utvalget vurderer at en godt utbygd sektor for høyere yrkesfaglig utdanning kan åpne for større grad av sosial mobilitet i utdanningssystemet. Gjennom å være et tydelig alternativ til universitets- og høyskoleutdanninger kan den yrkesfaglige utdanningsveien gjøres mer attraktiv, og dermed unngå barrierer som hindrer videre progresjon i utdanningssystemet. Det kan ha positive ringvirkninger for gjennomføring av yrkesfaglig videregående opplæring, men også av universitets- og høyskoleutdanninger. Bedre tilgang til høyere yrkesfaglige utdanningstilbud skaper karriereveier, omskolerings- og videreutdanningsmuligheter, både for personer med yrkesfaglig kompetanse fra videregående fag- og yrkesopplæring, og for de med generell studiekompetanse som vurderer at høyere yrkesfaglig opplæring er den passende høyere utdanningen for dem.

5. Fagskoleutdannede i arbeidslivet

Ifølge Fagskoleloven (2018) skal høyere yrkesfaglig utdanning rette seg mot konkrete behov i arbeidslivet, og det skal være tett samarbeid mellom fagskolene og aktører i arbeidsmarkedet. Dette gir høyere yrkesfaglig utdanning et godt utgangspunkt for å spille en viktig rolle i å fylle dagens og fremtidens kompetansebehov – sammen med øvrige utdanningsnivåer det også er høy etterspørsel etter i arbeidslivet. I dette kapitlet skal vi studere arbeidslivets behov for, vurdering og bruk av fagskoleutdannede.

Undersøkelser viser at det er stor etterspørsel etter fagskoleutdannede, og at arbeidslivsrelevansen av utdanningene i hovedsak oppleves som god. Det er imidlertid stor variasjon i hvorvidt de fagskoleutdannede går inn i ny stilling eller får høyere lønn etter utdanningen. Mange av de utdannede innen tekniske fag og samferdselsfag går over i lederstillinger, mens utdannede innen helse- og velferdsfag som regel forblir i samme stilling og hos samme arbeidsgiver.

Kapitlet starter med en beskrivelse av de ulike fagskoleutdanningenes relasjoner til arbeidslivet. I kapittel 5.1 følger vi opp temaet om etterspørsel etter kompetanse fra kapittel 2.1 og beskriver funn fra studier av etterspørsel etter høyere yrkesfaglig utdannede. I kapittel 5.2 og 5.3 følger vi opp tråden om arbeidslivsrelevans fra kapittel 4.3 og diskuterer relevans fra nye vinkler. Vi gjennomgår undersøkelser av hvordan relevansen av utdanningen oppleves etter at de høyere yrkesfaglig utdannede har kommet ut i jobb, og vi bruker registerdata til å analysere faktiske utfall i arbeidsmarkedet, eksempelvis arbeidsmarkedsdeltakelse og lønn.

5.1 Etterspørselen etter fagskoleutdannede er høyere enn tilbudet

Dette delkapitlet sammenfatter funn fra undersøkelser av arbeidslivets behov for fagskoleutdannede. I tillegg til å vise resultater fra foreliggende studier, presenteres nye, upubliserte resultater. Hovedbildet er at etterspørselen etter det høyere yrkesfaglige utdanningsnivået er høyt tatt i betraktning hvor få kandidater som utdannes hvert år. Etterspørselen er høyest i privat sektor. Etterspørselen etter høyere yrkesfaglig kompetanse føyer seg inn i bildet av generelt stor knapphet på kompetanse i det norske arbeidsmarkedet, som ble diskutert i kapittel 2.1.

5.1.1 Behov for høyere yrkesfaglig utdanning

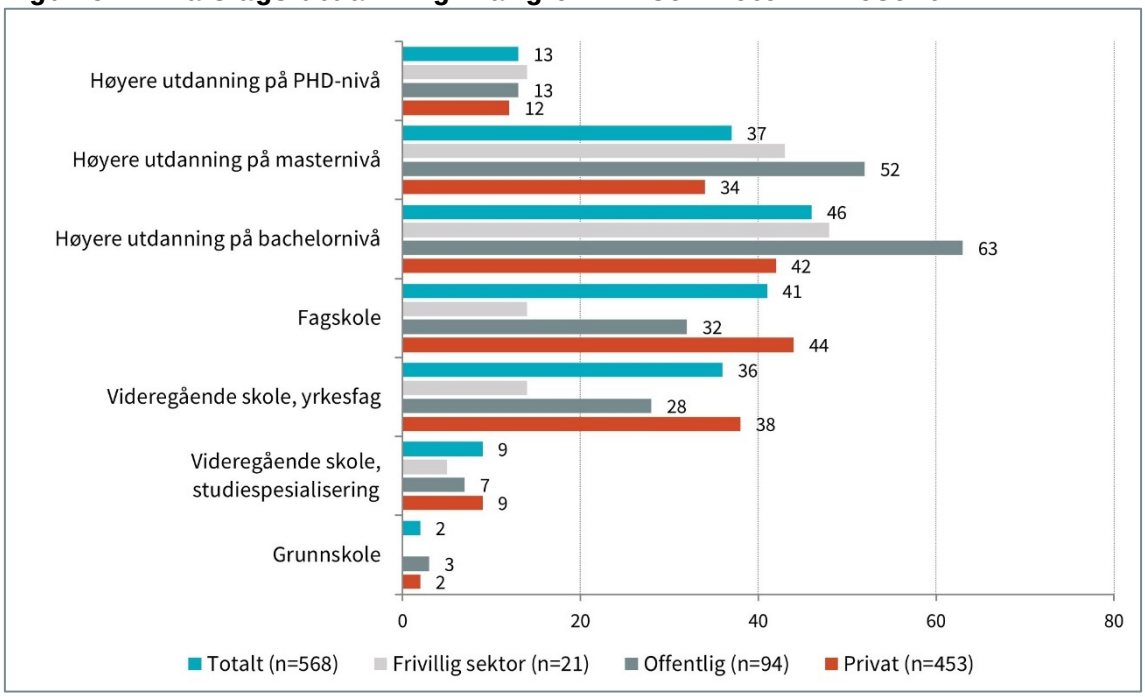
Resultater fra NIFUs arbeidsgiverundersøkelse fra 2017 viste at det er stor etterspørsel etter personer med fagskoleutdanning (Støren mfl., 2019).[83] Rundt halvparten av virksomhetene svarte at de i stor eller noen grad hadde behov for å rekruttere fagskoleutdannede. Dette er høyt, da det utdannes få fagskolekandidater sammenlignet med andre utdanningsnivåer. Høyere yrkesfaglig utdanning var likevel ikke det mest etterspurte utdanningsnivået; nesten halvparten av virksomhetene svarte at bachelornivået var mest relevant. Siden det utdannes flest bachelorkandidater, er dette som forventet.

I Virksomhetsbarometeret fra 2022, som også ble omtalt i kapittel 2.1, spurte Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse om hva slags utdanningsnivå virksomhetene manglet. I figur 5.1, basert på foreløpig upubliserte tall, ser man at bachelorutdanning lå på topp med 46 prosent av virksomhetene som sa de manglet slik utdanning. Høyere yrkesfaglig utdanning lå på andreplass, der 41 prosent av virksomhetene oppga at de manglet dette. Figuren viser også at det var stor forskjell på

[83] Undersøkelsen intervjuet et representativt utvalg virksomheter i Norge med minst ti ansatte som etter 1. januar 2014 hadde rekruttert en master- eller bachelorkandidat, lærer eller fagskolekandidat. Det er den første nasjonale undersøkelsen av sitt slag. Svarprosenten i undersøkelsen var høy – under rimelige forutsetninger på nesten 55 prosent. Sammenligning med populasjonen tydet på at utvalget var ganske representativt når det gjaldt virksomhetenes størrelse og næringstilhørighet, med unntak av helse- og sosialtjenester samt varehandel, som var noe underrepresentert.

offentlig og privat sektor. I offentlig sektor dominerte bachelornivået, mens i privat sektor lå fagskolenivået på topp.

Figur 5.1 Hva slags utdanning mangler virksomheten? Prosent



Kilde: Foreløpige upubliserte tall fra Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse sitt Virksomhetsbarometer fra 2022. Data utlevert av forfatterne bak HK-dir (2022a).
Merknad: Oppfølgingsspørsmål for virksomheter som i liten/noen/stor grad svarte at de hadde et udekket kompetansebehov (se figur 2.1 i kapittel 2.1).

Også arbeidsgiverorganisasjonen NHO fant at behovet for fagskoleutdannede (sammen med yrkesfaglig videregående utdanning) er stort i privat sektor. Som nevnt i kapittel 2.1, har NHO har en årlig spørreundersøkelse blant sine medlemsbedrifter kalt Kompetansebarometeret, og i undersøkelsen for 2020 ble det gjort en tilleggsundersøkelse som dekket virksomheter fra hele næringslivet (Rørstad mfl., 2021).[84] 36 prosent av virksomhetene som var med i denne undersøkelsen oppga at de i stor eller noen grad hadde behov for å rekruttere fagskoleutdannede, noe som kun var litt under de 38 prosentene som rapporterte at de hadde behov for personer med yrkesfaglig videregående opplæring. Bachelornivået lå på tredjeplass og masternivået på fjerdeplass, mens grunnskole og studieforberedende fra videregående lå et godt stykke under de høyere utdanningene (figur 3.9 i Rørstad mfl., 2021).

I alle virksomhetsundersøkelsene vi så langt har omtalt i dette delkapitlet, teller hver virksomhet like mye uavhengig av størrelse. Dette gjør at antallet virksomheter med behov for fagskoleutdannede ikke nødvendigvis reflekterer antall *ansatte* det er behov for. NHOs medlemsundersøkelser sier imidlertid noe om dette. Her ble, i likhet med i NAVs bedriftsundersøkelse (NAV, 2022a) som vi omtalte i kapittel 2.1, virksomhetene bedt om å tallfeste behovet for nye ansatte. På grunnlag av disse svarene ble det beregnet estimater for hvor mange nye ansatte NHOs medlemsbedrifter til sammen hadde behov for. I motsetning til NAVs bedriftsundersøkelse, estimerte imidlertid NHO behovet for ulike utdanningsnivåer, og i disse anslagene kom fagskoleutdannede på topp. De indikerte et behov for nesten 13 000 nye ansatte med fagskoleutdanning. Behovet for personer med videregående skole utdanning ble anslått til nesten 10 000.

[84] Der det ikke er presisert hvilken undersøkelse det refereres til, refererer vi til sistnevnte som *NHOs tilleggsundersøkelse for hele næringslivet fra 2020*.

Til tross for at det var behov for flest fagskoleutdannede, kommer dette nivået på andreplass etter videregående skole dersom man i stedet ser på hvor stor prosent av virksomhetene som svarte at de hadde behov for nye ansatte (slik det ble gjort i NHOs tilleggsundersøkelse for hele næringslivet fra 2020). Resultatene her viste at 54 prosent av NHO-virksomhetene hadde behov for fagskoleutdannede, mens 65 prosent hadde behov for fagutdannede på videregående nivå i 2021. Årsaken til at rekkefølgen ble snudd på hodet var at store virksomheter hadde en større etterspørsel etter fagskoleutdannede enn små virksomheter.[85]

Sammenligning av NHOs medlemsundersøkelser over tid viser at andelen virksomheter med behov for fagskoleutdannede har holdt seg høy de siste årene, med svingninger rundt 50 prosent. Selv om disse undersøkelsene kun dekker NHOs medlemsbedrifter, og ikke hele næringslivet slik tilleggsundersøkelsen fra 2020 gjorde, styrker de konklusjonen om at etterspørselen etter fagskoleutdannede er høyere enn tilbudet, særlig i privat sektor.

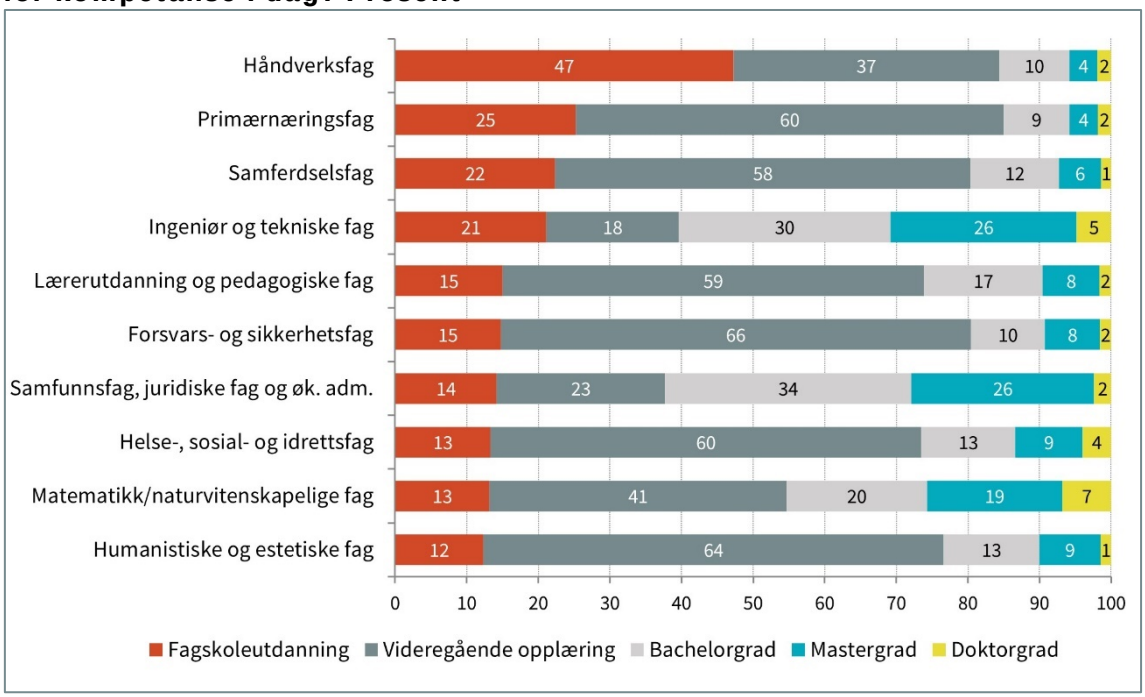
5.1.2 Hvilke fagområder er det størst etterspørsel etter?

Når det gjelder etterspørsel etter fagskolekompetanse innen ulike *fagområder*, er kunnskapsgrunnlaget tynnere, men det finnes noen undersøkelser. Disse er ganske samstemte i at det er et stort behov for fagskoleutdannede innen tekniske fag. Svarene kan imidlertid være preget av at tekniske fag er velkjente høyere yrkesfaglige utdanninger med lange tradisjoner, mens nyere fagområder, som økonomisk administrative fag og kreative fag, er mindre kjent. Det kan gjøre at virksomheter som faktisk har behov for slike fagskoleutdannede ikke rapporterer dette som et behov for fagskoleutdanning.

I figur 5.2 vises tidligere upubliserte resultater fra NHOs tilleggsundersøkelse for hele næringslivet fra 2020, der virksomhetene ble bedt å angi behov for ulike utdanningsnivåer innenfor fagområdene de opererte i.[86] Fagskoleutdannede var først og fremst etterspurt innenfor håndverksfag (som faller innunder tekniske fag). 47 prosent av virksomhetene som trengte håndverkskompetanse hadde behov for fagskoleutdannede. Kompetanse på videregående nivå var også viktig her, men ikke like viktig som fagskoleutdannede. Fagskoleutdannede var også relativt høyt etterspurt av virksomheter innen mindre næringer som primærnæringsfag (jordbruk skogbruk og fiske) og samferdselsfag, men her dominerte likevel utdanning fra videregående skole. Blant virksomheter med behov for ingeniørfag var det størst etterspørsel etter bachelor- og masterutdannede, men en relativt stor andel – 21 prosent – trengte fagskoleutdannede. Det var lavest behov for fagskoleutdannede innen humanistiske og estetiske fag. Dette skyldes nok en kombinasjon av at det generelt sett er få fagskolestudenter innen disse fagene, og at de i stor grad går videre til høyere utdanning (Skålholt mfl., 2020).

[85] NIFU presiserer imidlertid at resultatene bør tolkes med forsiktighet, blant annet på grunn av lav svarprosent. Dette øker faren for at utvalget er selektert slik at bedrifter med et stort udekket kompetansebehov har større interesse av å svare på spørsmålet om mangel på antall ansatte.
[86] Flere av resultatene fra denne undersøkelsen har ikke tidligere blitt publisert. Tallgrunnlaget bak figuren ligger i tabell V2 i vedlegget. Vi takker forfatterne for å ha tilgjengeliggjort disse dataene for Kompetansebehovsutvalget.

Figur 5.2 På hvilke fagområder og utdanningsnivåer har bedriften behov for kompetanse i dag? Prosent



Kilde: Upubliserte resultater fra undersøkelsen til Rørstad mfl. (2021). Data utlevert av forfatterne.

I NIFUs arbeidsgiverundersøkelse var det bygg- og anleggsnæringen som hadde størst behov for å rekruttere fagskoleutdannede. 41 prosent av virksomhetene som ble intervjuet herfra sa at de i stor grad hadde behov for å rekruttere slik arbeidskraft. Andre viktige næringer var primærnæringene (38 prosent), vannforsyning, avløps- og renovasjonsvirksomhet (38 prosent) og overnattings og serveringsvirksomhet (36 prosent). Undersøkelsen dekket ikke et representativt utvalg av virksomheter i Norge, men resultatene samsvarer likevel ganske godt med funnene i NHOs tilleggsundersøkelse for hele næringslivet.

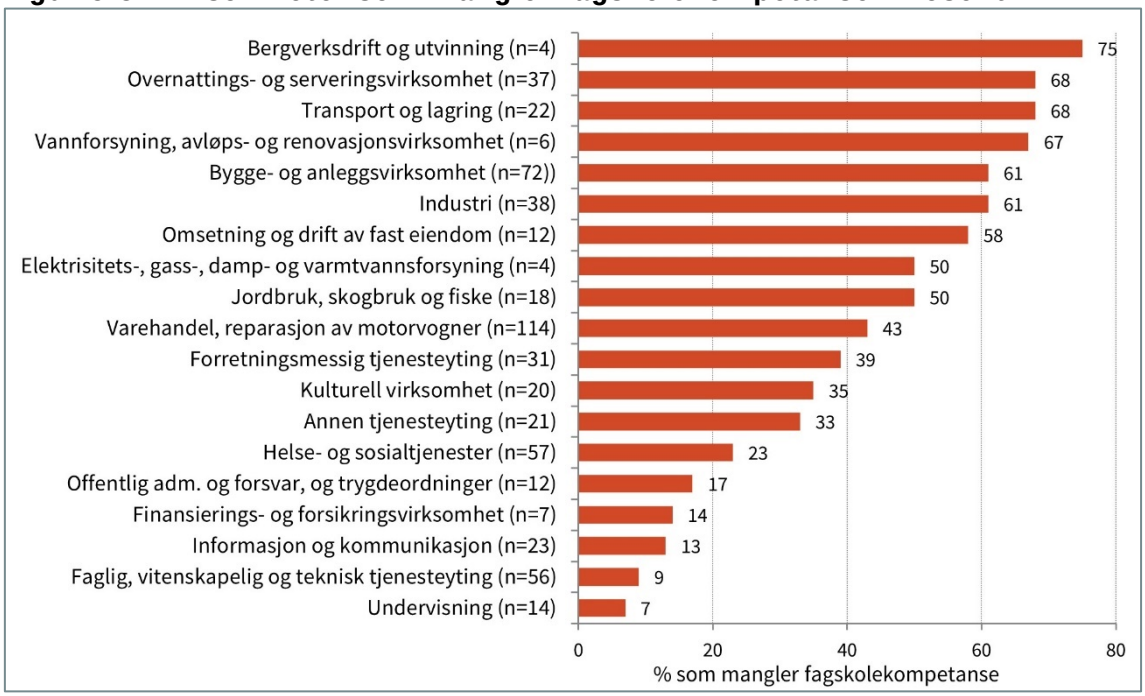
Tallene fra Virksomhetsbarometeret, som vi omtalte i forrige kapittel, er mulig å fordele på næringer, og i figur 5.3 vises prosentandelen av virksomhetene i hver næring som rapporterte at de manglet fagskoleutdannede. Antall respondenter var ganske lavt (568), og dette gjør at noen næringer har svært få respondenter. Tallene bør derfor tolkes med forsiktighet. Likevel kan vi se noen interessante trekk. Bygg- og anleggsvirksomhet kommer høyt opp på listen over næringer som mangler fagskolekompetanse, slik som i både NIFUs og NHOs undersøkelser. Det gjør også overnattings og serveringsvirksomhet, som i NIFUs undersøkelse, og industri og transport og lagring, som ikke pekte seg ut i noen av de andre undersøkelsene.

Blant næringene som ligger langt ned på listen er helse- og sosialtjenester. Dette kan virke litt overraskende siden vi så i kapittel 2.1.1 at mangelen på helsepersonell som sykepleiere og helsefagarbeidere er svært høy. Resultatet kan dermed tyde på at etterspørselen etter fagskoleutdannede innen helse- og velferdsfag ikke er så høy. I kapittel 5.2.2 og 5.3.2 skal vi dessuten se at de som tar fagskoleutdanning innen helse- og velferdsfag som regel ikke skifter stilling eller får nye arbeidsoppgaver etter endt utdanning. En annen indikasjon på moderat etterspørsel etter fagskoleutdannede innen helse og velferd kan være at det i KS (2021) sin undersøkelse blant kommuner og fylkeskommuner kun var én av utdanningsgruppene som eksplisitt dreide seg om fagskolenivået, nemlig teknisk fagskoleutdannede. Undersøkelsen fant også at rekrutteringsutfordringene her var moderate (figur 2.6 og figur 2.7 i KS (2021) s. 17). Dette er i tråd med lavere etterspørsel etter fagskoleutdannede i offentlig sektor enn i

private virksomheter, slik vi så i figur 5.1. Vi må likevel ta høyde for at respondentene kan ha svart mer ut fra kompetansebehov enn ut fra behov for en gitt utdanning, og at det kan skjule seg fagskoleutdannede blant helsefagarbeiderne eller noen av de andre utdanningsgruppene som ble nevnt eksplisitt i undersøkelsen, eksempelvis ikt-utdannede og økonomer.

Som i forrige kapittel må vi være oppmerksomme på at hver virksomhet teller like mye i disse undersøkelsene, slik at det store behovet for tekniske fagskoleutdannede ikke nødvendigvis reflekterer etterspørselen etter antall personer med slik utdanning. NHOs medlemsundersøkelse fra 2021, som vi omtalte i kapittel 5.1.1, indikerer imidlertid at dette er utdanningsgruppen med størst mangel, også målt i antall personer i stedet for antall virksomheter. Estimatene viste en mangel på nesten 13 000 personer med fagskoleutdanning, og av disse var mer enn 8 000 innen håndverksfag, mens mer enn 2 000 var innen ingeniør og tekniske fag (som alle faller inn under teknisk fagskoleutdanning). Videre anslo NAVs bedriftsundersøkelse, som dekker hele arbeidsmarkedet og ikke bare NHO-virksomhetene, at bygg- og anleggsarbeidere samt industriarbeidere var de to yrkesgruppene med høyest mangel på arbeidskraft etter helsepersonell (se kapittel 2.1.1). Selv om NAV ikke estimerte mangel på ulike utdanningsområder, passer resultatene godt overens med de andre funnene som har blitt omtalt i dette delkapitlet.

Figur 5.3 Virksomheter som mangler fagskolekompetanse. Prosent



Kilde: Foreløpige upubliserte tall fra Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse sitt Virksomhetsbarometer fra 2022. Data utlevert av forfatterne bak HK-dir (2022a).
Merknad: n=568. Prosentandel virksomheter som mangler fagskolekompetanse. Kun virksomheter som i noen/stor grad har et udekket kompetansebehov.

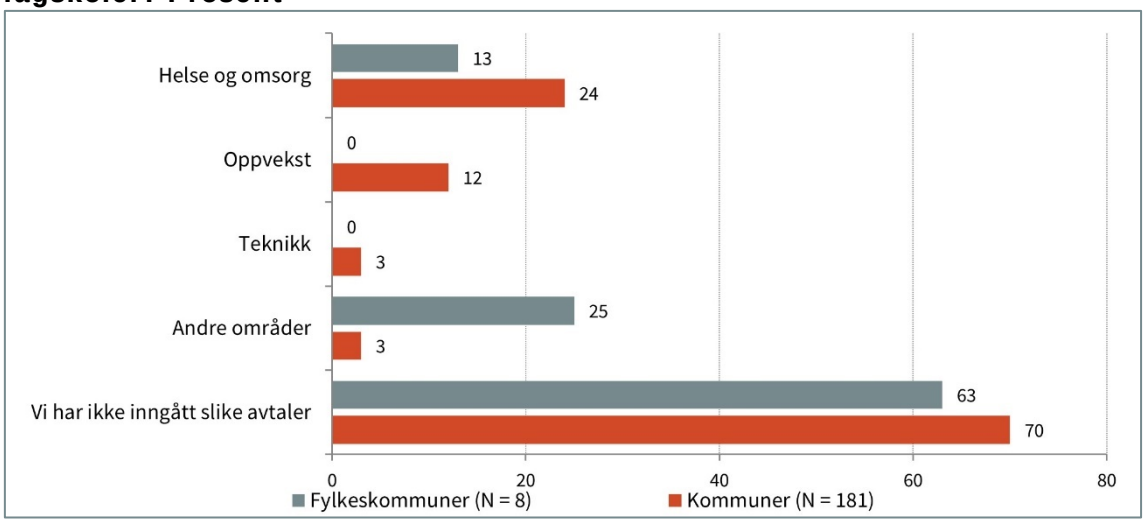
Når det gjelder fremtidig utvikling, er det vanskelig å si noe direkte om behovet for fagskoleutdannede. I sine fremskrivninger skiller ikke SSB mellom personer med fagskoleutdanning og fagutdanning fra videregående skole. Fremskrivningene viser imidlertid at mangelen på arbeidskraft med videregående fagutdanning rettet inn mot industri, bygg og anlegg, håndverk og helsefagarbeidere samt sykepleiere kan bli enda større i fremtiden (Cappelen mfl., 2020, s. 4). Når SSBs fremskrivninger viser stor økning i etterspørselen etter fagarbeidere, og det er de samme næringene som etterspør fagarbeidere som fagskoleutdannede, er det ikke urimelig å si at dette gir en indikasjon for økning i etterspørsel etter fagskoleutdannede. Når det gjelder fagskoleutdannede innen helse- og velferdsfag, har vi sett at dagens etterspørsel

antakelig ikke er så stor (til tross for at en god del tar disse utdanningene). Dersom arbeidsdelingen i sektoren endrer seg, kan etterspørselen likevel endre seg på sikt gitt den generelt store og økende mangelen på sykepleiere og helsefagarbeidere. Helsepersonellkommisjonen skal se på fremtidig etterspørsel etter og tilbud av ulike typer helsepersonell.

5.1.3 Samarbeid mellom fagskoler og kommuner eller fylkeskommuner

I KS (2021) sin undersøkelse blant landets fylkeskommuner og kommuner bortsett fra Oslo, som vi omtalte over, ble det stilt spørsmål om samarbeid med fagskoler. Resultatene ble ikke publisert i rapporten, men vises her i figur 5.4 og tabell 5.1.[87] Figuren viser at blant de som svarte, var det i underkant av 40 prosent av fylkeskommunene som hadde hatt et slikt samarbeid, mens 30 prosent av kommunene hadde hatt det. Det var vanligst å samarbeide innen helse og omsorgsområdet, noe som ikke er overraskende siden dette er det desidert største området blant kommunale og fylkeskommunale virksomheter.

Figur 5.4 Innen hvilke områder har kommunen/fylkeskommunen som arbeidsgiver inngått samarbeids-/partnerskaps-/intensjonsavtaler med fagskoler? Prosent



Kilde: Tidligere upubliserte resultater fra IPSOS undersøkelsen i KS (2021)

De som hadde samarbeid med fagskoler, ble også spurt om hva de som arbeidsgiver hadde oppnådd gjennom samarbeidet. Resultatene vises i tabell 5.1. Av de tre fylkeskommunene som hadde hatt et samarbeid, svarte en at den hadde oppnådd økt samarbeid om arbeidslivsrelevans i utdanningene, mens en annen svarte økt veilederkompetanse. Det er verdt å merke seg at ingen svarte dimensjonering av studietilbud i tråd med sektorens behov, eller utvikling av innhold i utdanninger i tråd med sektorens behov, som nettopp er viktige oppgaver for fylkeskommunen. Blant kommunene var det mest vanlig å ha oppnådd økt samarbeid om fagutvikling og praksis.

[87] Kompetansebehovsutvalget takker KS for å ha gjort dataene tilgjengelige.

Tabell 5.1 Hvilke resultater har kommunen/fylkeskommunen som arbeidsgiver oppnådd gjennom samarbeidet? Prosent

	Kommuner (N = 55)	Fylkeskommuner (N = 3)
Utvikling av innhold i utdanninger i tråd med sektorens behov	29	0
Dimensjonering av studietilbud i tråd med sektorens behov	22	0
Økt samarbeid om fagutvikling og praksis	45	0
Økt veilederkompetanse	31	33
Økt samarbeid om arbeidsrelevans i utdanningene	24	33
Andre resultater	4	33
Ingen resultater	0	0
Vet ikke	22	67

Kilde: Tidligere upubliserte resultater fra IPSOS undersøkelsen i KS (2021)

5.2 Fagskoleutdanningene oppleves som relevante for arbeidslivet

I dette delkapitlet oppsummeres resultater fra undersøkelser som stiller arbeidsgivere, studenter eller nyutdannede (kandidater) ulike spørsmål om hvor relevante de opplever at fagskoleutdanningene er for arbeidslivet. I motsetning til i kapittel 4.3, som diskuterte arbeidslivsrelevans knyttet til innholdet i utdanningen, fokuseres det her på opplevd relevans. Vi skal se at alle de tre aktørene stort sett opplever relevansen av fagskoleutdanningen som god, men at arbeidsgiverne synes at bachelor- og masterutdanninger er enda litt mer relevante. Opplevd arbeidsmarkedsrelevans varierer mellom fagfelt. Selv om resultatene spriker, er det flere tegn til at kreative og, til en viss grad, økonomiske og administrative utdanninger oppleves som noe mindre relevante.

5.2.1 NIFUs arbeidsgiverundersøkelse - noe lavere relevans av fagskoleutdanning enn bachelor- og masterutdanning

Virksomhetene i arbeidsgiverundersøkelsen til NIFU fra 2017 (Støren mfl., 2019) var stort sett fornøyde med sin rekruttering av fagskolekandidater. Ni av ti som hadde ansatt fagskolekandidater mente at disse i stor eller noen grad svarte til forventningene. I hovedsak var virksomhetene også fornøyd på tvers av fag: Innen de fleste fag rapporterte rundt 80 prosent at utdanning på fagskolenivå var det beste utdanningsnivået for jobben fagskolekandidatene skulle gjøre. Tallet var imidlertid noe lavere (litt under 70 prosent) for kreative fag og økonomiske og administrative fag. Kunnskapene som de nyansatte hadde med seg ble også stort sett vurdert som både gode og relevante, men igjen kom kreative fag og økonomiske og administrative fag noe dårligere ut. I økonomiske og administrative fag var det bachelorgrad som ble ansett som best og mest relevant.

Generelt var virksomheter som rekrutterte bachelorkandidater noe mer fornøyd enn virksomheter som rekrutterte fagskolekandidater. Det var dessuten en generell tendens at tilfredsheten økte med lengden på utdanningen, så virksomheter som rekrutterte masterkandidater var aller mest fornøyd.

En medvirkende årsak til lavere opplevd relevans fra et arbeidsgiverperspektiv for økonomiske og administrative og kreative fag, kan være at disse utdanningene ikke har tradisjon for høyere yrkesfaglig utdanning, og er dermed mindre kjent, både blant arbeidsgivere og arbeidstakere. I utgangspunktet har de også svakere røtter i yrkeslivet siden de bygger på studiespesialisering, og ikke fagutdanning fra videregående opplæring. Studenter innen økonomi og administrasjon er dessuten en svært heterogen gruppe, og det er antagelig store variasjoner i opplevd arbeidslivsrelevans mellom de ulike fagene i faggruppen. De kreative fagene skiller seg ytterligere ut ved at de utdannede står overfor et svært vanskelig arbeidsmarked, der de aller fleste vil måtte belage seg på å bli selvstendig næringsdrivende hvis de ønsker å jobbe med faget. Dette gjør det mer krevende å undersøke arbeidslivsrelevans. I tillegg tas de kreative

fagskoleutdanningene i liten grad som videreutdanning, så de aller fleste studentene kommer rett fra skolebenken, og mange går videre til nye studier snarere enn ut i jobb (se kapittel 4.4.2, 5.3.1 og også Skålholt mfl., 2020). Det er derfor naturlig at den opplevde relevansen for arbeidslivet er lavere. Fra et individperspektiv er det imidlertid riktig å si at de kreative og de økonomiske og administrative fagene er relevante, da de har søkere til tross for høy grad av egenbetaling.[88]

Arbeidsgiverundersøkelsen viste også at virksomheter som skulle ansette nye kandidater la stor vekt på at disse hadde relevant arbeidserfaring fra studietiden eller praksis som en del av utdanningen. Dette gjaldt for alle utdanningsnivåene, men var spesielt viktig for virksomhetene som ansatte fagskolekandidater. Dette er interessant sett i lys av at høyere yrkesfaglige utdanninger nettopp skal være praksisnære (se kapittel 4.3).

5.2.2 Kandidat- og studentundersøkelser viser generelt god relevans

I NIFUs siste kandidatundersøkelse fra 2019 (Skålholt mfl., 2020),[89] rapporterte fagskolekandidatene at utdanningsnivået og utdanningsinnholdet samsvarte godt, eller iallfall middels godt, med arbeidsoppgavene de fikk etter endt utdanning. Som i arbeidsgiverundersøkelsen, kom imidlertid kreative fag, og til en viss grad økonomiske og administrative fag noe dårligere ut enn de andre fagene.[90] Innen disse fagene var det også færre som mente at arbeidsoppgavene krevde utdanning på fagskolenivå, færre som svarte at de ville tatt utdanningen på nytt hvis de fikk velge, og færre som mente utdanningen hadde styrket deres posisjon på arbeidsmarkedet. Likevel var andelen som var fornøyd med utdanningen stor, også innen disse fagene.

NIFU undersøkte ikke bare hvordan kandidatene opplevde relevansen, men spurte også om utdanningen hadde endret deres posisjon i arbeidsmarkedet. I maritime fag og tekniske fag var det mange som fikk ny stilling etter endt utdanning. Dette gjaldt også kreative fag. I helse- og velferdsfag var nesten 60 prosent i samme stilling som før utdanningen. Økonomiske og administrative fag var i en mellomposisjon, med 33 prosent i samme stilling.[91] Det viste seg også at de aller fleste av dem som var i samme stilling etter fagskoleutdanningen innen disse fagene også utførte de samme oppgavene som før. De følte seg likevel tryggere i jobben og mente at de hadde mer å bidra med. En del syntes også at jobben hadde blitt mer faglig utfordrende, at de hadde fått mer ansvar, og at de jobbet mer selvstendig.

Endring av posisjon i arbeidsmarkedet dreier seg ikke kun om ny stilling, men også om høyere lønn. I deler av arbeidslivet er det automatikk i at man får høyere lønn med fagskoleutdanning, enten fordi det er tariffestet eller fordi lønnsnivået er knyttet direkte til den nye stillingen man eventuelt får. Innen maritime fag og helse- og velferdsfag fikk det store flertallet – rundt 80 prosent – høyere lønn etter endt fagskoleutdanning. I tekniske fag var det også ganske mange – 67 prosent – som fikk høyere lønn. I

---

[88] Blant alle fagområdene var dette de to områdene med færrest studenter på fullstendig offentlig finansierte tilbud i 2020. I kreative fag går nesten ingen studenter på slike tilbud, mens i økonomiske og administrative fag går rundt 40 prosent av studentene på det (Diku, 2021a, tabell V6.3).

[89] Et spørreskjema ble sendt til så og si alle kandidater som ble uteksaminert i 2017 og 2018. Svarprosenten lå på litt over 30 prosent, og utvalget var ganske representativt. Forfatterne fant ingen skjevheter i utvalget når det gjaldt kjønn, alder, lengde på utdanningen eller kull. Det var likevel en viss overrepresentasjon av helse og velferdsfag og en underrepresentasjon av de kreative fagene

[90] I disse fagene svarte henholdsvis 27 prosent og 19 prosent at det var dårlig samsvar. Prosentandelen for de andre fagene var som følger: maritime fag: 14 prosent, tekniske fag: 11 prosent, helse og velferdsfag: 5 prosent. Resultatene ligner de man finner i kandidatundersøkelser for andre utdanningsnivåer. Nesje mfl. (2020) fant for eksempel at kun 12 prosent av masterkandidatene i 2019 var litt eller svært misfornøyd med studiets relevans for arbeidslivet. Det var imidlertid noe variasjon mellom fagområdene. Humanistiske og estetiske fag kom dårligst ut, med 17 prosent som var litt eller svært misfornøyd.

[91] Vi må imidlertid huske på at undersøkelsene fokuserer på nyutdannede, og det kan det kan tenkes at fagskoleutdanningen fører til jobbytte på sikt. I en studie av videreutdanning generelt (ikke kun for fagskoler) fant Østhus (2021) at ansatte som hadde deltatt i slik utdanning fikk økt sannsynlighet for å for å bytte jobb, bytte yrke og/eller bytte næring, særlig dersom de betalte for utdanningen selv.

økonomiske og administrative fag lå derimot andelen på kun 40 prosent, og i kreative fag var den enda lavere, kun 27 prosent.[92] Undersøkelsen sier ikke noe om hvor stor lønnsøkningen var. Det kommer vi tilbake til i kapittel 5.3, hvor vi studerer flere ulike arbeidsmarkedsutfall ved hjelp av registerdataanalyser.

NOKUT har siden 2018 gjennomført en studentundersøkelse blant fagskolestudenter, tilsvarende Studiebarometeret for universitets- og høyskolestudenter. Studiebarometeret for fagskolestudenter for 2021 (Øygarden & Stensby, 2021)[93] hadde flere spørsmål om studentenes opplevelse av arbeidslivsrelevans, og resultatene varierte. Mens hele 81 prosent av studentene mente at studiene de gikk på ga kompetanse som var viktig i arbeidslivet, mente færre – 65 prosent – at de fikk kompetanse som gjorde at de kunne gå rett ut i arbeidslivet. Dette er et tankekors siden fagskoleloven presiserer at høyere yrkesfaglige utdanninger nettopp skal gi slik kompetanse. I underkant av 60 prosent synes de fikk god informasjon om hvordan kompetansen deres kunne brukes i arbeidslivet. Når det gjaldt kontakt med arbeidslivet, var resultatene generelt dårlige: kun en tredel synes det ble lagt godt til rette for å knytte kontakter i arbeidslivet eller at representanter fra arbeidslivet bidro godt i undervisningen.[94]

Også her var det variasjon mellom fagene, men resultatene samsvarte ikke med kandidat- og arbeidsgiverundersøkelsene. I studiebarometeret kom tekniske fag dårligst ut, og helsefag kom best ut, mens økonomiske og administrative fag og kreative fag lå midt på treet.

Til tross for noe sprik i de fagspesifikke resultatene om arbeidslivsrelevans, legger vi mest vekt på resultatene fra kandidat- og arbeidsgiverundersøkelsene. Årsaken til det er at disse spør om relevans etter at kandidatene har kommet ut i jobb, mens Studiebarometeret måler arbeidslivsrelevans indirekte, basert på svar fra studenter, som i varierende grad har erfaring fra det yrket relevansen skal måles mot.

5.3 En del får høyere stilling og lønn etter fagskoleutdanningen, men det er store variasjoner mellom fagområdene

Mens kapittel 5.2 hovedsakelig tok for seg hvordan arbeidsgiverne og arbeidstakerne opplever fagskoleutdanningenes arbeidslivsrelevans, skal vi her studere relevans i form av endret tilknytning til eller posisjonen i arbeidsmarkedet. Til dette brukes registerdata fra SSB, hentet ut av NIFU (se boks 3.2 i kapittel 3.3.1 og 4.2 i kapittel 4.4.2). Der det er relevant, sammenlignes funnene med resultater fra den siste kandidatundersøkelsen for fagskoleutdannede (Skålholt mfl., 2020). Vi skal se at de to studiene stort sett utfyller hverandre og samsvarer godt.

Resultatene viser at arbeidsmarkedsdeltakelse, stilling og lønn endret seg en del etter fagskolen, men at det var store variasjoner mellom de ulike fagområdene. Arbeidsmarkedsdeltakelsen var svært høy, både før og etter utdanningen, for de som tok fag som primært bygger på yrkesfag (tekniske fag, samferdselsfag og helse- og velferdsfag), men lavere for de som tok kreative og økonomiske og administrative fag. For studenter på disse fagene ser vi imidlertid større endring i

[92] I lønnsoppgjøret med KS i 2016 ble det bestemt at en ny stillingsgruppe med krav om fagbrev og ettårig fagskoleutdanning skulle innføres med virkning fra 1.8.2017. Stillingsgruppen fikk en egen minstelønn som ligger høyere enn minstelønna for fagarbeidere. I maritime fag kvalifiserer fagskole for offiserstillinger og mange er lærlinger før de begynner på fagskolen (Skålholt mfl., 2020).
[93] Undersøkelsen hadde en ganske høy svarandel, på 43 prosent, men det var noen skjevheter i utvalget. Studentene på heltids- og stedbaserte utdanninger samt kvinner hadde en høyere tendens til å svare enn studentene på deltids- og nettbaserte utdanninger samt menn.
[94] Samtidig viste en tilleggsundersøkelse om arbeidslivsrelevans fra 2020, som ble sendt ut til et utvalg av studenter som hadde blitt intervjuet i 2019, at det ikke nødvendigvis skulle så mye til for å øke tilfredsheten med arbeidslivskontakten – mye kunne oppnås med månedlig kontakt (Hauge & Amundsen, 2021).

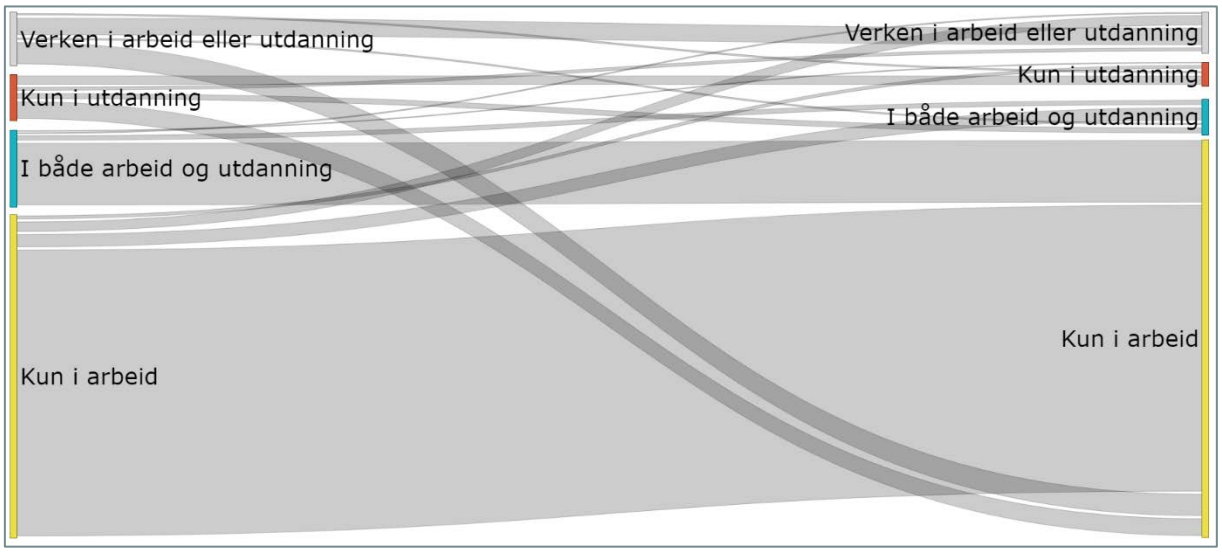
arbeidsmarkedsdeltakelsen fra før til etter fagskoleutdanningen. Mange av de utdannede innen tekniske fag og samferdselsfag gikk over i lederstillinger etter fagskoleutdanningen og fikk betydelig høyere lønn, mens mange på helse- og velferdsfag fortsatte hos samme arbeidsgiver og i samme stilling som før.

5.3.1 Arbeidsmarkedsdeltakelsen øker etter fullført høyere yrkesfaglig utdanning

Figur 5.5 viser de fagskoleutdannedes tilknytning til arbeid og utdanning før og etter fullført høyere yrkesfaglig utdanning. Tabellen skiller ikke mellom heltid og deltid, verken når det gjelder arbeid eller utdanning. Derfor har vi med en kategori for personer som både er i arbeid og utdanning, i tillegg til kategorier for de som kun er i utdanning eller kun i arbeid eller ingen av delene. I omtalen under telles gruppen «i både arbeid og utdanning» med både når vi snakker om alle som er i arbeid og når vi snakker om alle i utdanning. Summen av alle som er i arbeid og alle som er i utdanning kan dermed fort bli mer enn 100 prosent. For å bli definert til å være i arbeid må en person ha tjent minst 1G.[95]

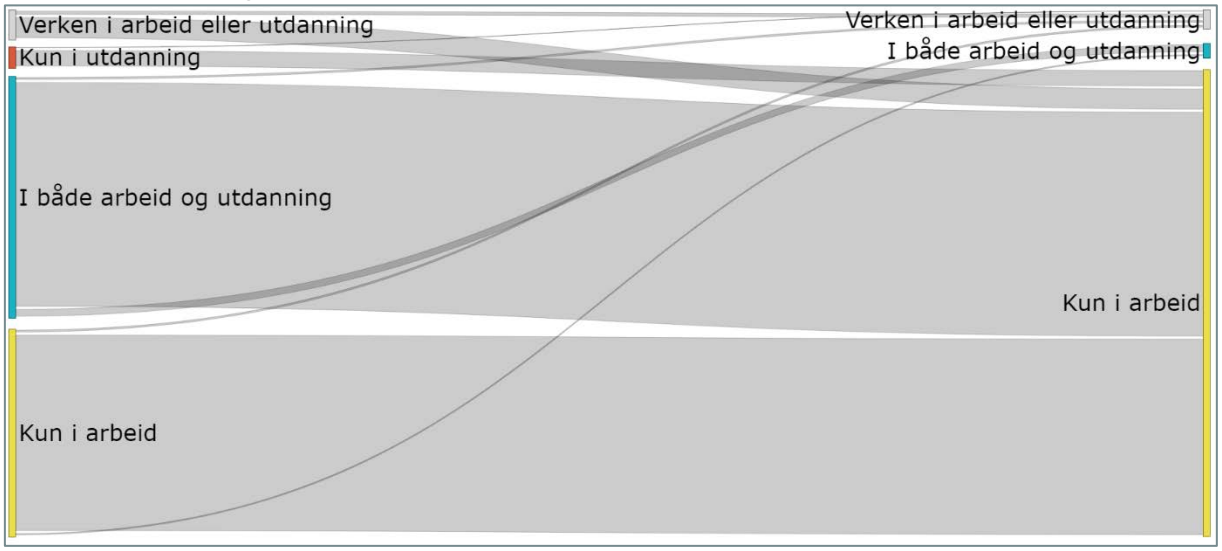
Figur 5.5 Arbeidsmarkedsstatus ett år før og to år etter fagskoleutdanningen

a. Alle

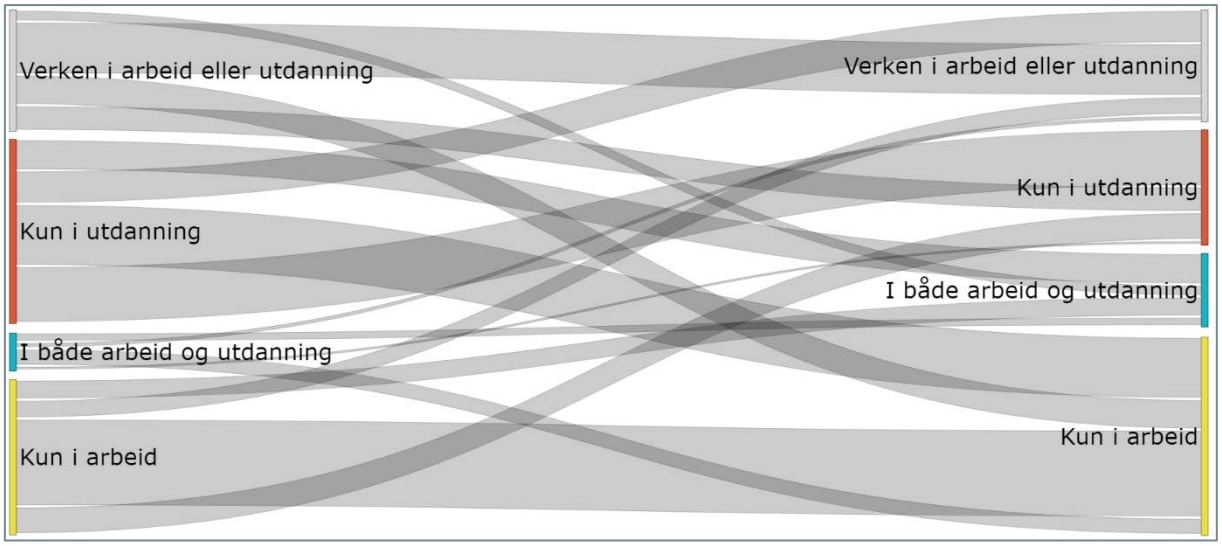


[95] Grunnbeløpet i folketrygden.

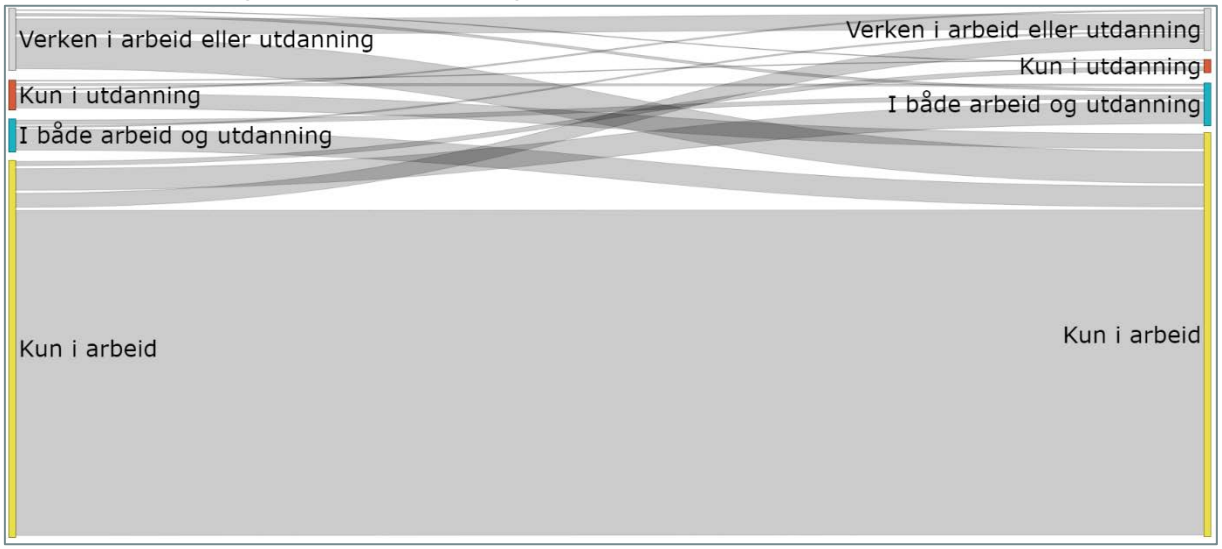
b. Samferdselsfag



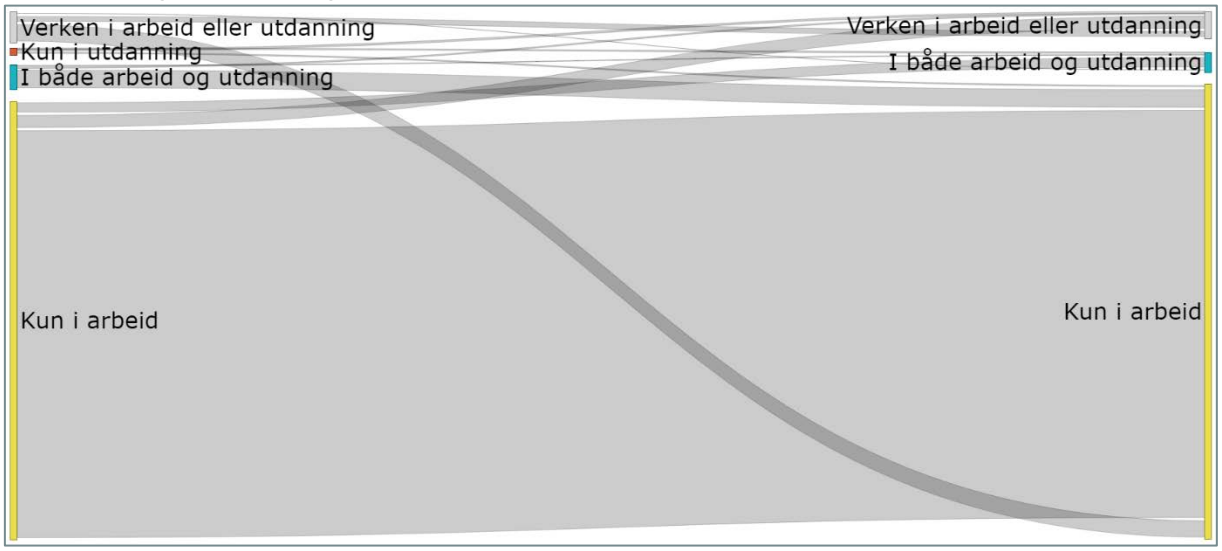
c. Kreative fag



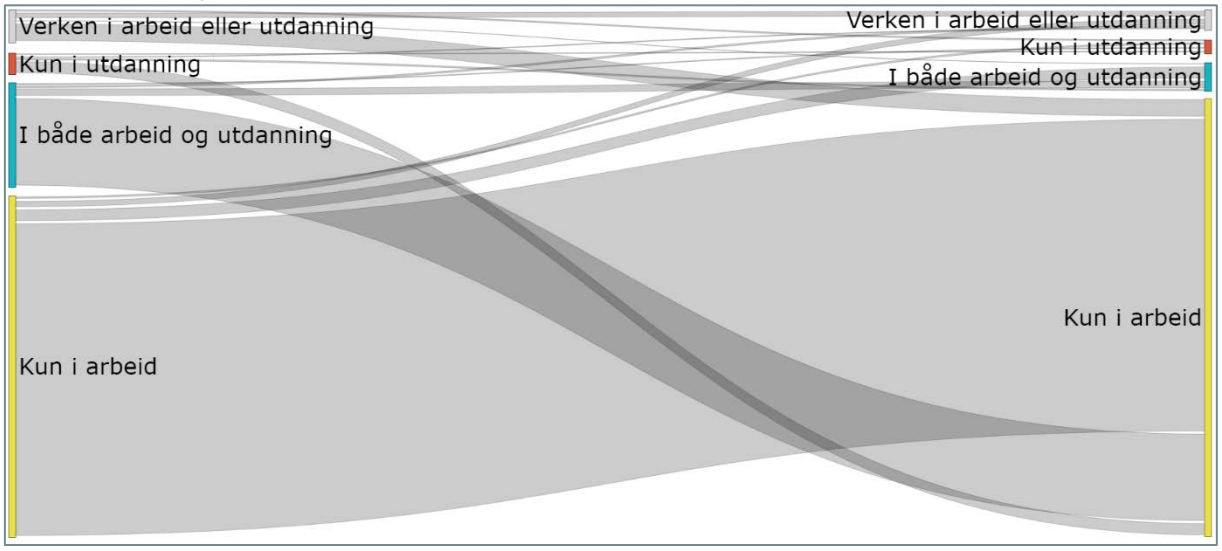
d. Økonomiske og administrative fag



e. Helse- og velferdsfag



f. Tekniske fag



Kilde: Registerdata fra SSB hentet ut av NIFU
Merknad: Datautvalget omfatter alle som tok fagskoleutdanning mellom 2011 og 2017, og som vi observerer ett år før de startet på fagskoleutdanningen og to år etter at de avsluttet fagskoleutdanningen. En person defineres som å være i arbeid dersom hun eller han tjente mer enn 1G. Tabell V3 i vedlegget viser tallgrunnlaget bak figuren.

Ser vi alle fagene under ett, var de aller fleste i arbeid, både før og etter fullført høyere yrkesfaglig utdanning, og arbeidsmarkedsdeltakelsen økte etter fullført utdanning. Mens andelen som var i arbeid økte med cirka 8 prosent, økte andelen som kun var i arbeid med 23 prosent. Det var også en del som verken var i arbeid eller utdanning. Før fagskoleutdanningen utgjorde disse snaut 11 prosent av totalen, mens etter fullført utdanning hadde gruppen sunket til litt over 8 prosent, noe som tilsvarer en reduksjon på nesten 25 prosent. På bakgrunn av disse tallene er det nærliggende å tenke seg at en fagskoleutdanning fører til redusert utenforskap. For å fastslå at det faktisk er en slik årsakssammenheng, må det imidlertid forskning til.

Det er store forskjeller mellom de ulike fagområdene når det gjelder arbeidsmarkedsdeltakelse. Andelen som var i arbeid etter fullført fagskoleutdanning var spesielt lav for de som hadde tatt kreative fag – på kun 55 prosent, men det var til gjengjeld ganske mange (38 prosent) som gikk videre til nye studier. Samtidig var det svært mange som verken var i arbeid eller utdanning, både før og etter fullført

fagskoleutdanning, og her var det også lite endring å spore. Andelen sank bare fra 24 prosent før fagskoleutdanning til 22 prosent etter fullført fagskoleutdanning. Endringen i andelen som var i arbeid var imidlertid betydelig. Den økte fra 38 til 55 prosent.

I den forrige kandidatundersøkelsen for fagskoleutdannede fikk forfatterne flere tilbakemeldinger som kunne tyde på at studenter i kreative fag tok utdanningen mer på grunn av hobby eller interesse enn for å komme i arbeid. Dette kan forklare den lave arbeidsmarkedstilknytningen. I likhet med oss, fant de også at mange som hadde tatt kreative fag gikk videre til nye studier. Den lave arbeidsmarkedsdeltakelsen må også sees i lys av at arbeidsmarkedet er vanskelig for utdannede i kreative fag. For å kunne jobbe med faget må de typisk etablere seg som selvstendig næringsdrivende. Dette kan være vanskelig, og fort ta mer enn to år. Dette understøttes av at mange som hadde tatt kreative fag jobbet i yrker som ikke var direkte relatert til fagskoleutdanningen, som butikkmedarbeider, barnehage- og skolefritidsassistenter og pleiemedarbeidere.[96]

Sammenlignet med fagene som primært krever yrkesfaglig bakgrunn (tekniske fag, samferdselsfag, helse- og velferdsfag), var arbeidsmarkedstilknytningen noe lavere for de som hadde tatt økonomiske og administrative fag. For disse var det imidlertid en del endring å spore. De aller fleste tar slike fag som videreutdanning (se figur 5.11 i kapittel 5.4.2), så vi skulle forvente en ganske høy arbeidsmarkedsdeltakelse både før og etter fagskoleutdanningen. Denne var imidlertid bare på 82 prosent før fagskoleutdanningen, mot 89 prosent etter fagskoleutdanningen. Andelen som verken var i arbeid eller utdanning endret seg også en del, fra 12 til 8 prosent.

I fagområdene som primært krever yrkesfaglig bakgrunn var det en større andel som var i arbeid etter fullført fagskoleutdanning (cirka 95 prosent) og en lavere andel uten tilknytning til arbeid eller utdanning (3–6 prosent). Men det var som regel også mindre endring fra situasjonen før fagskoleutdanningen.

Variasjonen var også stor når det gjelder hvor mange som kom rett fra andre studier før fagskole. I samferdselsfag og kreative fag kom rundt halvparten rett fra andre studier, noe som stemmer godt med at de færreste tar disse fagene som videreutdanning (se figur 5.11 i kapittel 5.4.2). I helse- og velferdsfagene, derimot, kom bare 6 prosent rett fra andre studier. Disse fagene skiller seg også ut ved at de hadde den høyeste andelen som var jobb både før og etter utdanningen, og ved at det var svært liten endring å spore i tilknytningen til arbeid eller utdanning. Dette stemmer godt overens med funn fra kandidatundersøkelsen, som viste at de som tok helse- og velferdsfag som regel studerte på deltid ved siden av jobb.

5.3.2 En del går over i lederstillinger etter fagskoleutdanning

Figur 5.6 fokuserer på undergruppen av fagskolestudenter som var i arbeid både før og etter fagskoleutdanningen, og viser om disse fikk en betydelig endring i sin yrkeskategori etter fagskoleutdanningen.[97] For å angi betydelig endring, deles yrker innen i følgende fire kategorier, basert på det internasjonale klassifiseringssystemet for yrker, ISCO.[98]

1. **Ledere og akademikere** (ISCO-kode 1, 2 og 3), eksempelvis sykepleiere og ingeniører samt en rekke typer ledere, for eksempel innenfor helsetjenester, produksjon, bygg og anlegg og ikt.

[96] Informasjon hentet ut av registerdataene.
[97] Totalt antall arbeidstakere i de ulike fagkategoriene her er lavere enn i figur 5.5. Årsaken er at vi mangler yrkeskoder for en del observasjoner, og disse faller ut.
[98] Inndelingen følger standarden til Eurofound https://www.eurofound.europa.eu/surveys/ewcs/2005/classification. På engelsk blir de to siste yrkene gjerne kalt blue-collar yrker, mens de to første blir kalt white-collar yrker. For mer informasjon om klassifiseringssystemet ISCO, se https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/artikler/yrkeskatalogen (begge sjekket 30.03.2022)

2. **Kontor, salg og personlig tjenesteytere** (ISCO-kode 4 og 5), eksempelvis helsefagarbeidere, vaktmestere, medarbeidere innen regnskap og logistikk, samt enkelte ledere, som renholdsledere og butikksjefer.
3. **Håndverkere og arbeidere i primærnæringene** (ISCO-koder 6 og 7), eksempelvis elektrikere, tele- og ikt-installatører, bønder og fiskere.
4. **Transport, industri og hjelpearbeidere** (ISCO-kode 8 og 9), eksempelvis anleggs- og maskinoperatører, montører, transportarbeidere (for eksempel lokomotivførere), renholdere og kjøkkenassistenter.

Kategori 3 og 4 angir det som gjerne blir sett på som klassiske arbeideryrker, og som ofte innebærer hardt fysisk arbeid. I en del tilfeller vil yrker i kategori 3 krever mer utdanning enn yrker i kategori 4, og yrker i kategori 1 kreve mer utdanning enn yrker i kategori 2.

Fra figuren ser vi at den største yrkesgruppen før fagskoleutdanning var «kontor, salg og personlig tjenesteytere». Denne var også størst etter fagskolen, men da hadde gruppen med «ledere og akademikere» vokst en god del. Denne gruppen består nok i praksis mest av lederne, da «akademikerne» i gruppen er personer med universitet eller høyskoleutdanning. I resten av delkapitlet vil vi derfor referere til denne gruppen som ledere. Veksten i ledergruppen skyldes at personer fra alle de tre andre yrkesgruppene beveget seg over i gruppen. Det var likevel spesielt mange håndverkere og arbeidere i primærnæringene som gikk over i lederstillinger etter fagskoleutdanningen.

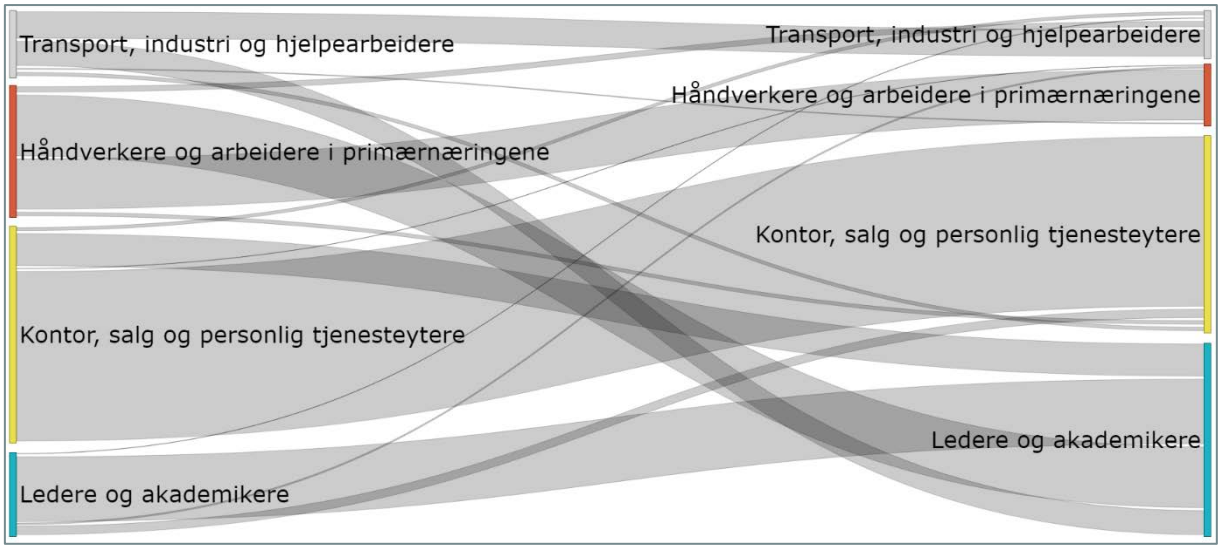
Igjen er det stor variasjon mellom fagområdene. Flesteparten av dem som tok helse- og velferdsfag var ansatt i kontor, salg og personlig tjenesteyting før fagskoleutdanningen. Dette var også den største kategorien for de som tok kreative fag og økonomiske og administrative fag, men her var det også en del i lederyrker. Blant de som tok tekniske fag var det flest ansatt innen håndverk eller primærnæringene, og i samferdselsfag var det flest i transport, industri og hjelpearbeid. Blant de som tok disse to fagene var det imidlertid en del som var spredt utover de tre andre yrkeskategoriene også.

Innen alle fagområdene var andelen som arbeidet i lederyrker større etter fagskoleutdanningen enn før, men det var stor forskjell på hvor mye bevegelse det var. Størst bevegelse var det i tekniske fag og samferdselsfag, der kun 12 prosent arbeidet i disse yrkene før fagskoleutdanningen mot over 50 prosent etter.[99] Innen økonomiske og administrative og kreative fag var det også en del bevegelse. Andelen i lederyrker økte fra henholdsvis 36 prosent og 32 prosent til 49 prosent og 43 prosent. Innen helse- og velferdsfag var det kun en liten bevegelse mot lederyrker, fra 9 til 11 prosent. Her var det også noen som beveget seg andre veien: Nesten en fjerdedel av alle som var i lederyrker før fagskoleutdanningen gikk over i kontor, salg og personlig tjenesteyting etter fagskoleutdanningen. En lignende tendens så man også i kreative fag og samferdselsfag, men her var det mye mer bevegelse andre veien.[100]

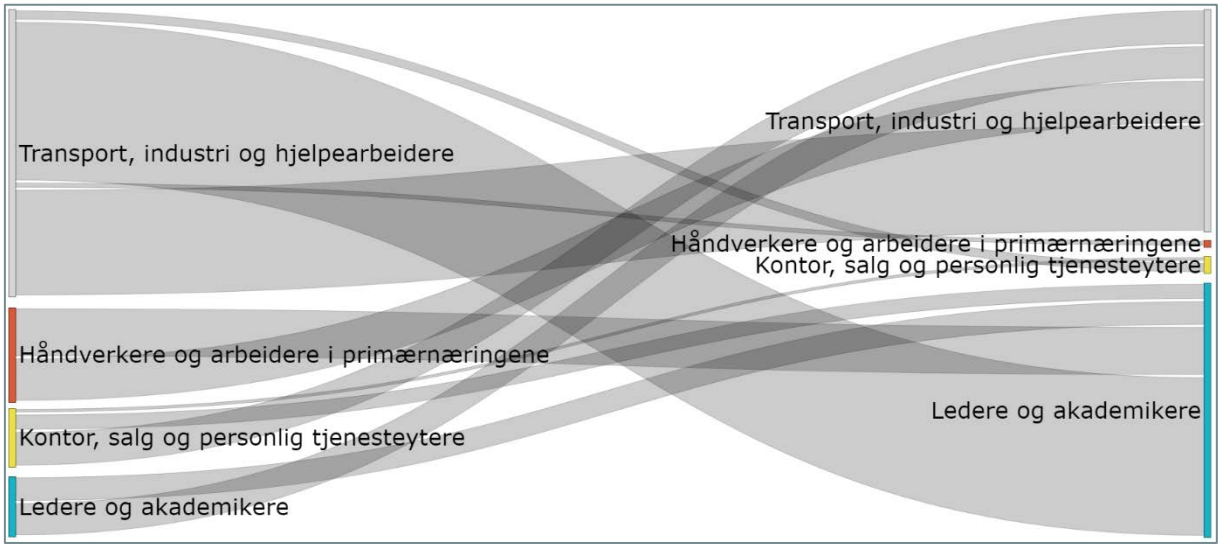
[99] Dette var enda mer uttalt innen fagtypen bygg, som er en del av tekniske fag (tallene vises ikke).
[100] Vær oppmerksom på at antall observasjoner er lavt i kreative fag, og også i samferdselsfag, så man må være forsiktig med å trekke bastante konklusjoner om disse fagene.

Figur 5.6 Arbeidstakere kategorisert etter yrkeskategorier ett år før og to år etter fagskoleutdanningen

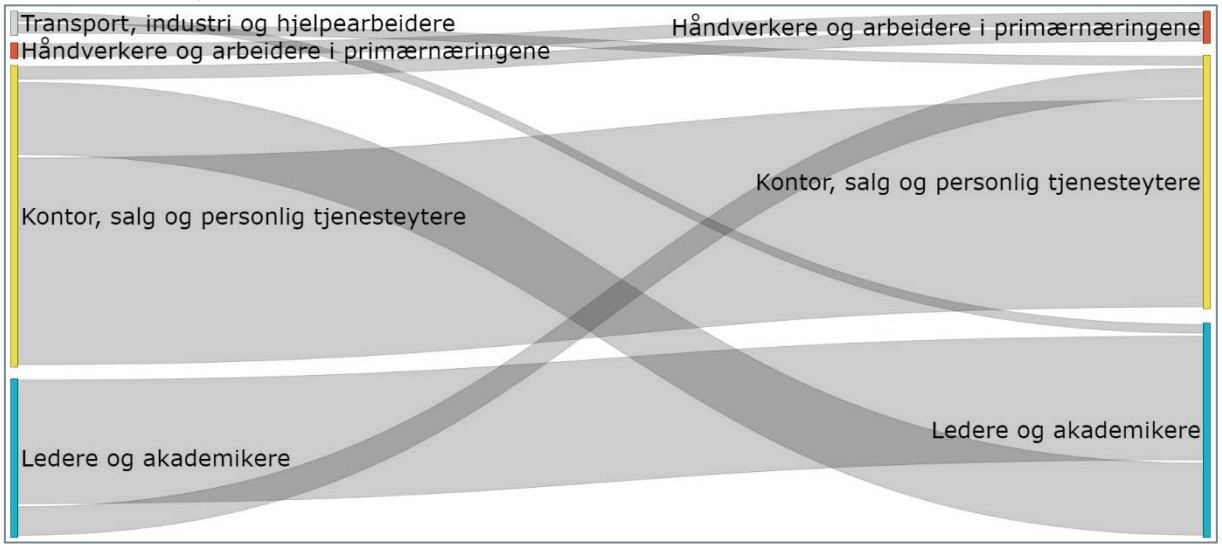
a. Alle



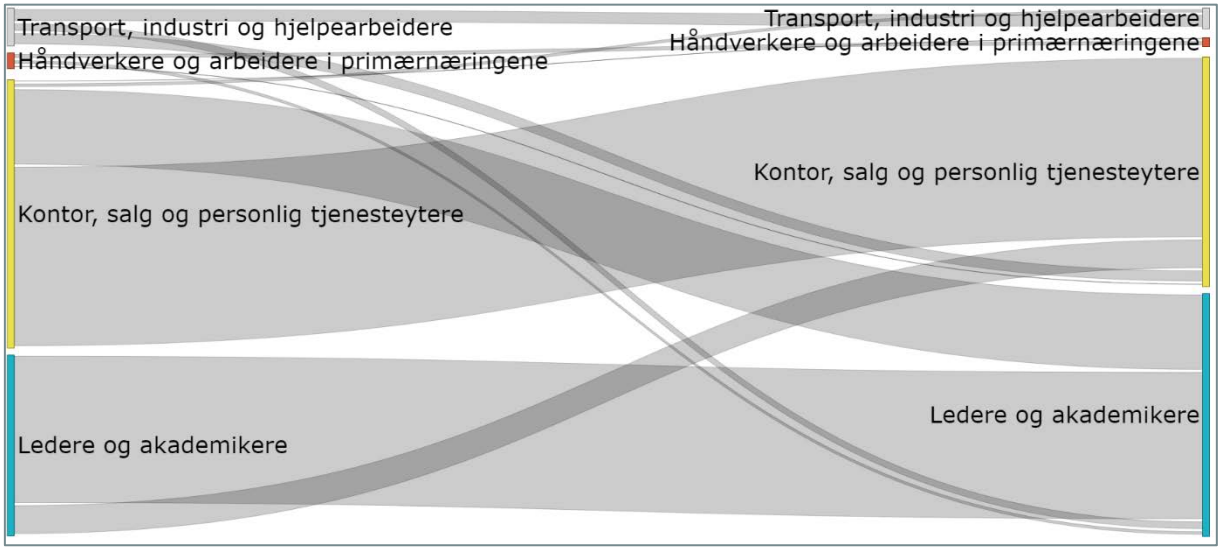
b. Samferdselsfag



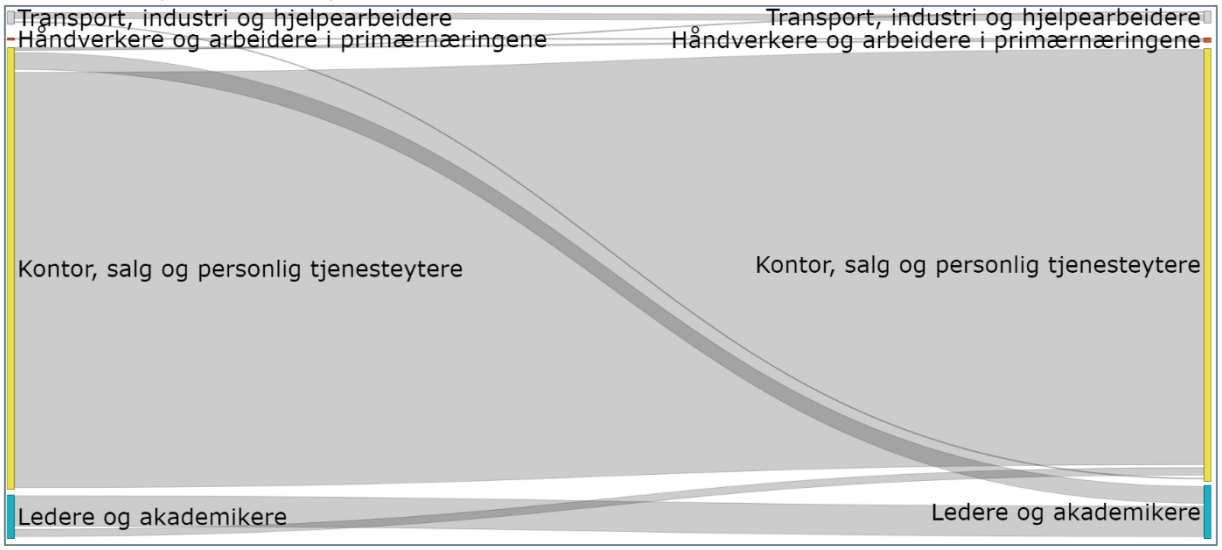
c. Kreative fag



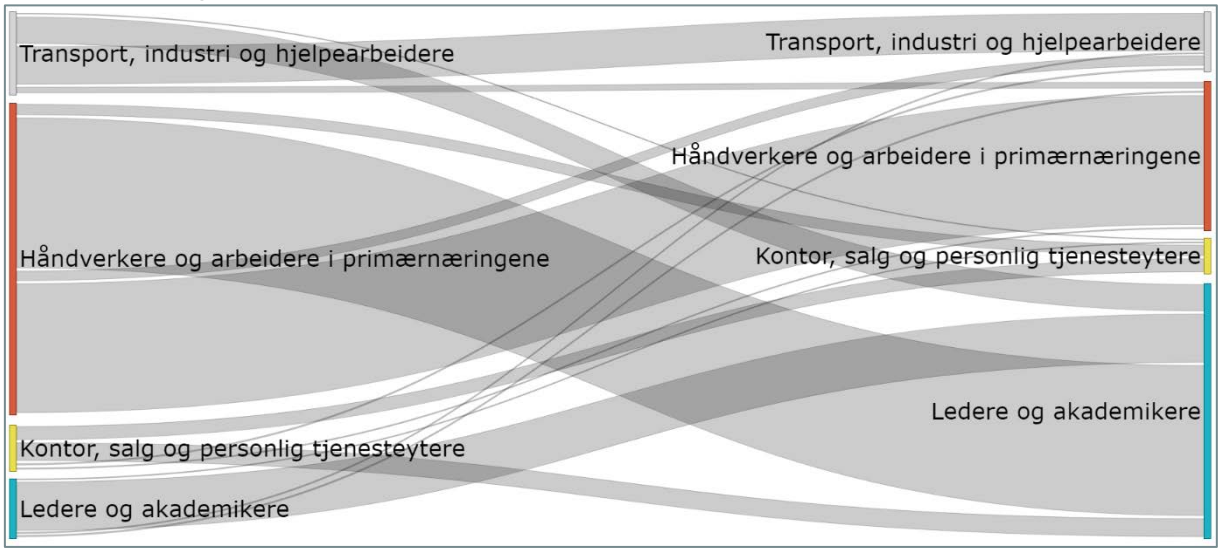
d. Økonomiske og administrative fag



e. Helse- og velferdsfag



f. Tekniske fag

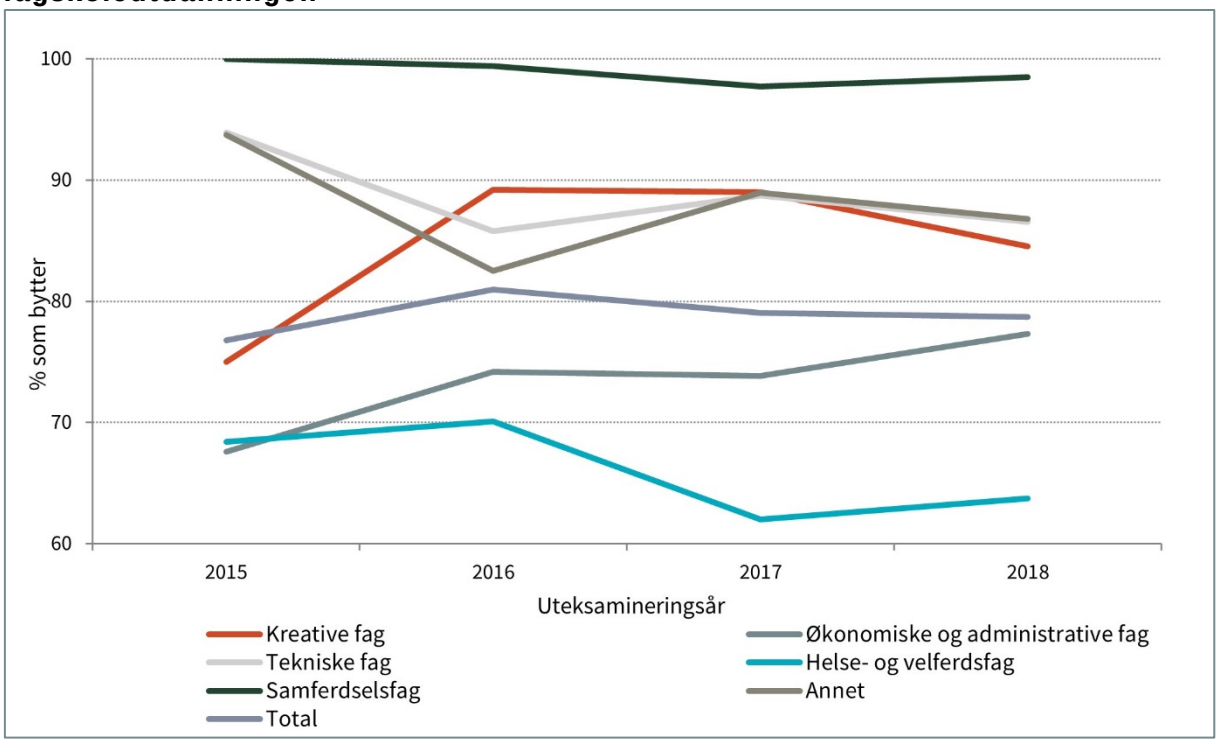


Kilde: Registerdata fra SSB hentet ut av NIFU
Merknad: Datautvalget omfatter alle som tok fagskole mellom 2011 og 2017, som vi observerer ett år før de startet på fagskoleutdanningen og to år etter at de avsluttet fagskoleutdanningen, som tjente mer enn 1G, og som vi observerer yrkeskoder for. Tabell V4 i vedlegget viser tallgrunnlaget bak figuren.

Siden figur 5.6 brukte en svært grov yrkeskategorisering, kan det godt tenkes at det foregår en del bytte av yrke innen hver av de fire hovedkategoriene. For å studere dette, skal vi i figur 5.7 bruke den mest disaggregerte yrkesinndelingen som finnes i dataene og studere om fagskolestudentene bytter yrke eller arbeidsgiver.[101] Graden av bytte fremstår nå som større, i snitt 80 prosent. Dette er stort sammenlignet med arbeidsmarkedet for øvrig. FINNs jobbundersøkelse fra 2021 viste for eksempel at 25 prosent av respondentene hadde byttet jobb de to foregående årene (Finn, 2021).

[101] Yrkesinndelingen er gjort etter den 7-sifrede STYRK-98 klassifiseringen: https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/artikler/yrkeskatalogen (sjekket 13.04.2022).

Figur 5.7 Prosentandeler som byttet stilling fra ett år før til to år etter fagskoleutdanningen



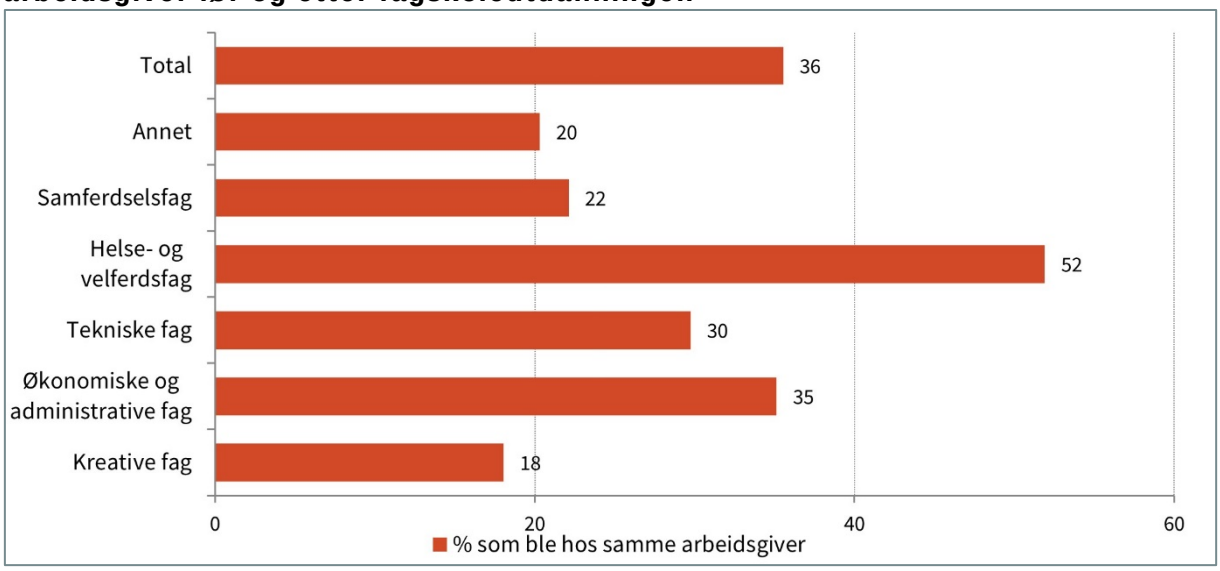
Kilde: Registerdata fra SSB hentet ut av NIFU
Merknad: Datautvalget omfatter personer der arbeidsgiver og yrkeskoder ble observert ett år før og to år etter fagskoleutdanningen. Personene kan tidligst ha begynt på fagskoleutdanning i 2011 og senest ha avsluttet i 2018.

Igjen er forskjellene store mellom de ulike fagområdene. I den ene enden av skalaen har vi helse- og velferdsfag, hvor litt over 60 prosent byttet stilling i 2018, og trenden hadde vært nedadgående siden 2015. Dette stemmer godt overens med at de fleste studerer på deltid ved siden av jobb. I kapittel 5.4.2 skal vi også se at nesten alle tar disse studiene som videreutdanning. I den andre enden av skalaen har vi samferdselsfagene, hvor nesten alle byttet stilling i 2018, og det hadde vært lite endring over tid. Dette stemmer også godt overens med at få av disse tar disse studiene som videreutdanning, men snarere kommer rett fra videregående opplæring (se kapittel 5.4.2). I kreative fag og tekniske fag var det også vanlig å bytte stilling, men mens trenden var oppadgående for kreative fag, var den litt synkende i tekniske fag. Økonomiske og administrative fag ligger i en mellomposisjon, men også her økte også andelen som byttet fra 2015 til 2018. NIFUs kandidatundersøkelse stilte også spørsmål om bytte av stilling, og fant lignende fagvise forskjeller som her. Graden av bytte av stilling var imidlertid noe lavere hos dem, som nok kan skyldes at vi bruker en veldig detaljert yrkesinndeling.

Figur 5.7 skilte ikke mellom bytte av jobb og bytte av arbeidsgiver, men en person kan godt bytte stilling og samtidig forbli hos den gamle arbeidsgiveren. Dersom en person blir hos samme arbeidsgiver før og etter fagskoleutdanningen, innebærer dette at deler av gevinsten av utdanningen tilfaller denne arbeidsgiveren. Arbeidsgiveren klarer med andre ord å internalisere avkastningen på den investeringen som er gjort i utdanningen (se kapittel 5.5.1). I figur 5.8 viser vi at dette er tilfelle for en god del av de fagskoleutdannede – i snitt mer enn en tredel. Helse- og velferdsfag skiller seg igjen tydelig ut ved at mer enn halvparten av de utdannede forble hos samme arbeidsgiver,[102] mens dette kun gjaldt en femtedel av de utdannede innen kreative fag og samferdselsfag.

[102] To tredeler av disse ble stående i samme stilling (tallene vises ikke i rapporten).

Figur 5.8 Prosentandel av fagskoleutdannede som jobbet hos samme arbeidsgiver før og etter fagskoleutdanningen



Kilde: Registerdata fra SSB hentet ut av NIFU
Merknad: Datautvalget omfatter personer der arbeidsgiver og yrkeskoder ble observert ett år før og to år etter fagskoleutdanningen. Personene kan tidligst ha begynt på fagskoleutdanning i 2011 og senest ha avsluttet i 2018.

5.3.3 Lønnsnivået øker etter fullført fagskoleutdanning

Både den privatøkonomiske og den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av å ta utdanning er nært knyttet til lønn (se kapittel 5.5.1). I figur 5.9 vises utviklingen i gjennomsnittlig yrkesinntekt for de fagskoleutdannede før og etter fagskoleutdanningen.[103] De fagskoleutdannede observeres ett år før fagskoleutdanningen, året de startet, året de fullførte og de to første årene etter at de fullførte. Alle som hadde positiv yrkesinntekt i disse årene er inkludert.

Innen alle fagområdene var gjennomsnittlig yrkesinntekt høyere ett år etter studiene enn ett år før studiene, og den fortsatte å stige inn i det andre året etter studiene. Dette kan indikere at fagskolestudiene ga en privatøkonomisk gevinst. I disse gjennomsnittstallene er imidlertid alle med positiv yrkesinntekt inkludert, og vi har sett at innen enkelte fagområder kommer mange rett fra andre studier. Dersom disse hadde en deltidsjobb ved siden av studiene, er de med i gjennomsnittstallene for året før fagskolestudiene, men vil trekke disse tallene ned, siden de ikke hadde en fulltidsjobb. For å kunne fastslå med sikkerhet at fagskolestudiene ga høyere yrkesinntekt, må det derfor mer detaljerte analyser til enn det det er rom for her.

Det var stor forskjell mellom de ulike fagområdene med hensyn til hvor høy gjennomsnittsinntekten var. To år etter fagskolestudiene var det de utdannede innen samferdselsfag som hadde den høyeste gjennomsnittsinntekten (684 000), mens tekniske fag lå på andreplass (594 000). Det var også innen samferdselsfag at inntektsveksten var høyest. Vi så i forrige delkapittel at mange av de samferdselsutdannede gikk over i lederyrker etter fullført fagskoleutdanning. Inntektsveksten var svakest for de utdannede innen helse- og velferdsfag, og en sannsynlig årsak er at mange av disse hadde samme arbeidsgiver og stilling før og etter fullført fagskoleutdanning.[104] Gjennomsnittsinntekten deres var imidlertid dobbelt så

[103] Yrkesinntekter defineres som summen av lønnsinntekter og netto næringsinntekter i løpet av kalenderåret. Sykepenger og fødselspenger er inkludert. https://www.ssb.no/a/metadata/conceptvariable/vardok/49/nb (sjekket 20.05.2022).
[104] Disse fagene skiller seg også ut ved at gjennomsnittsinntekten ikke falt under studietiden. Fra kandidatundersøkelsen vet vi at mange tar disse studiene på deltid ved siden av jobb, og resultatet kan tyde på at mange jobbet fulltid ved siden av studiene.

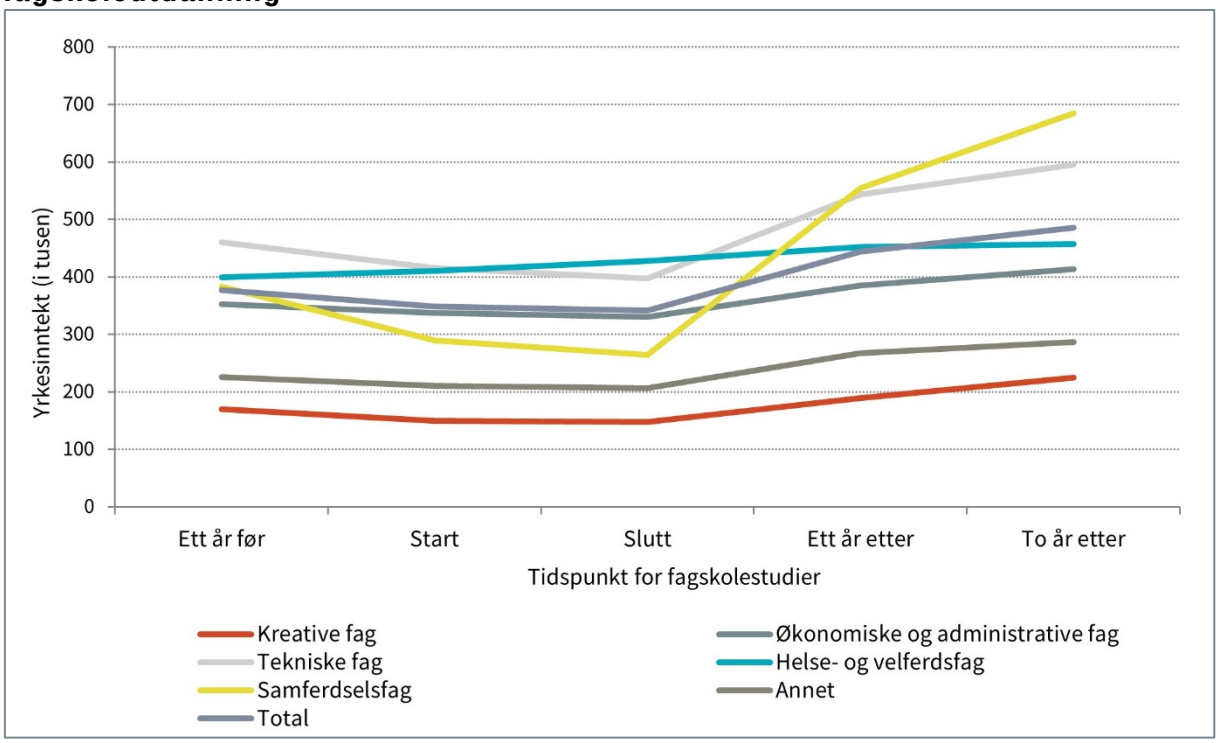
høy (457 000) som den for de kreativt utdannede (224 000), som lå på bunn. Gjennomsnittet for de kreativt utdannede trekkes nok imidlertid ned av at en del av disse går videre til nye studier og kan ha en deltidsjobb ved siden av studiene, men her trengs mer kunnskap. Endel kan også være i ferd med å etablere seg som selvstendig næringsdrivende og derfor ha lav inntekt. Til sammenligning var gjennomsnittlig årslønn i Norge i 2019 på 569 900.[105]

NIFUs kandidatundersøkelse (Skålholt mfl., 2020) viste at utdannede innen kreative fag, og til en viss grad økonomiske og administrative fag, ofte hadde samme inntektsnivå før og etter fagskoleutdanningen. I utvalgets egne registerdataundersøkelser var det de utdannede innen disse to fagområdene (sammen med samlekategorien «annet») som hadde den laveste gjennomsnittsinntekten etter fullført fagskoleutdanning. Sånn sett er det et visst samsvar mellom NIFUs kandidatundersøkelse og Kompetansebehovsutvalgets egne registerdataundersøkelser. I utvalgets egne undersøkelse så vi imidlertid at både utdannede innen kreative fag og økonomiske og administrative fag opplevde inntektsvekst (men fra et lavt utgangsnivå). Veksten var særlig høy for de kreativt utdannede (nesten like høy som for de samferdselsutdannede), men fra et lavt nivå. En medvirkende årsak til dette er nok likevel at mange kommer rett fra utdanning, og kan ha hatt en deltidsjobb ved siden av studiene. Dette vil i så fall trekke gjennomsnittsinntekten før de begynner på fagskolen ned.

Inntektsutvikling kan skyldes mange andre ting vi ikke har omtalt her, slik som motivasjon og mål med utdanningen, samt hvilke krav som stilles til ulike stillinger i ulike bransjer. Slike faktorer kan variere mellom fagområdene. For eksempel tas mange samferdselsfag av unge mennesker med et konkret mål om å oppnå en høyere stillingskategori med mer ansvar og andre arbeidsoppgaver, mens helse- og velferdsfag ofte tas som videreutdanning senere i livet uten at dette nødvendigvis fører til stor endring i arbeidsoppgaver.

[105] https://www.ssb.no/statbank/table/11536/tableViewLayout1/ (sjekket 04.05.2022)

Figur 5.9 Gjennomsnittlig yrkesinntekt i årene før og etter fagskoleutdanning



Kilde: Registerdata fra SSB hentet ut av NIFU
Merknad: Datautvalget omfatter alle som tok fagskoleutdanning mellom 2011 og 2017 og som hadde yrkesinntekt minst ett år før de startet på og to år etter at de avsluttet fagskoleutdanningen. Yrkesinntekt er angitt i faste 2019 kroner.

5.4 Høyere yrkesfaglig utdanning er viktig for livslang læring

Dette delkapitlet viser at virksomheter først og fremst dekker sine kompetansebehov ved å øke kompetansen til de ansatte. Dette skjer i stor grad i form av ikke-formell læring (organisert læring utenfor det formelle utdanningssystemet), men blant de formelle utdanningsalternativene rangerer fagskoleutdanningene relativt høyt tatt i betraktning hvor liten fagskolesektoren er. Kun fag- og yrkesopplæring i videregående opplæring rangerer høyere. Relativt mange arbeidstakere oppgir også at mer utdanning i form av fagskole vil gjøre dem bedre rustet til å få jobben de ønsker seg. Flertallet av fagskolestudentene tar høyere yrkesfaglig utdanning som videreutdanning. Dette gjør at fagskoleutdanningene potensielt kan spille en viktig rolle i å sørge for livslang læring og inkludering i arbeidsmarkedet.

5.4.1 Virksomhetene hever kompetansen til egne ansatte for å dekke sine kompetansebehov

I kapittel 2.1 så vi at mange virksomheter i Norge sliter med å få tak i ønsket kompetanse. I dette delkapitlet skal vi se hvordan virksomhetene håndterer dette. Tidligere upubliserte resultater fra NHOs undersøkelse for hele næringslivet fra 2020 viser at den vanligste strategien virksomhetene brukte for å få tak i rett kompetanse var å heve kompetansen til dagens ansatte. Et stort flertall av virksomhetene svarte at de i stor eller noen grad brukte denne strategien, og dette gjaldt på tvers av næringer. Å ansette nye personer var også en relativt vanlig strategi, men altså mindre vanlig enn å heve kompetansen til de som allerede er ansatt. Andre strategier, som outsourcing og innleie, var mindre vanlige (se tabell V5a-f i vedlegget). KS sin undersøkelse blant landets kommuner og fylkeskommuner fra 2021 viste lignende resultater (figur 3.2 i KS, 2021).

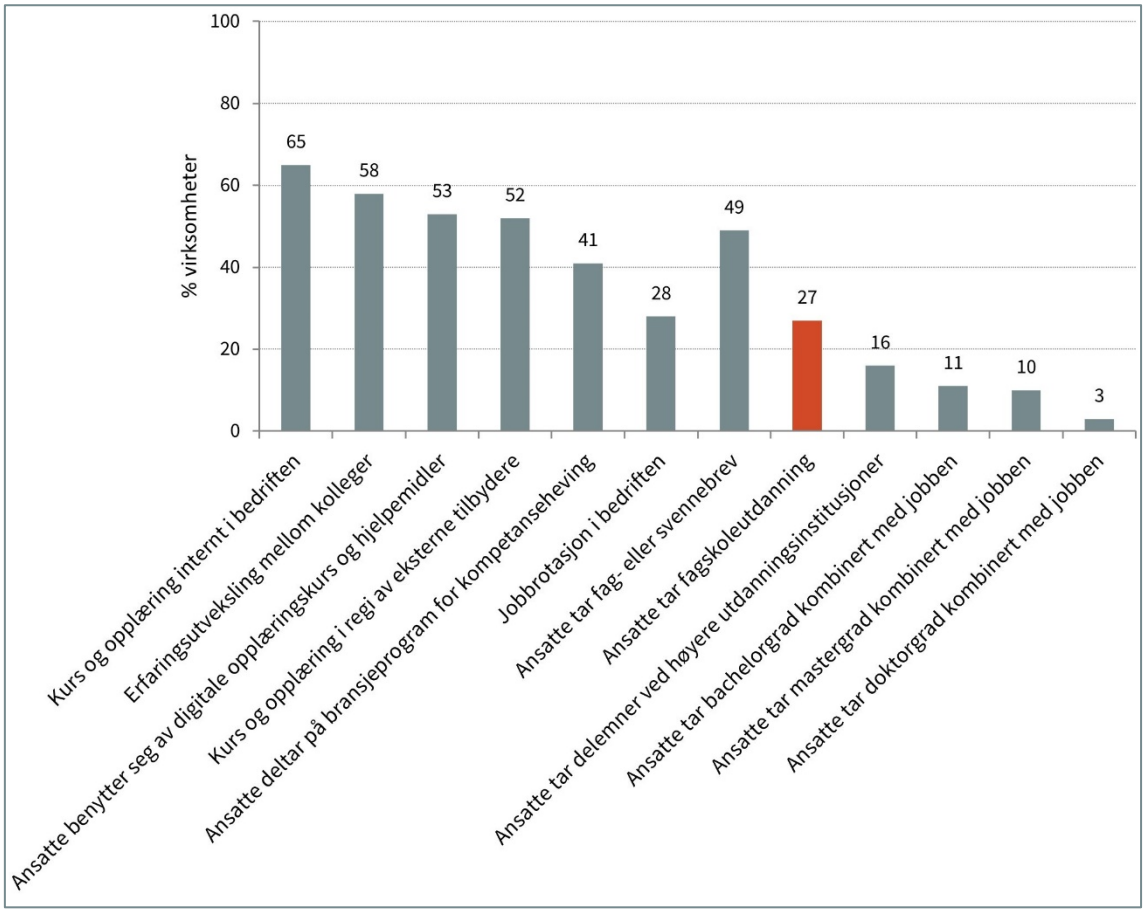
Det at så mange satser på å heve kompetansen til dagens ansatte kan tyde på at bedriftsintern opplæring og uformell læring i arbeidslivet er viktig. Dette bekreftes av

NHOs nyeste Kompetansebarometer, fra 2021, der NHO-virksomhetene ble spurt om hvilke former for kompetanseheving av de ansatte som var relevant (Rørstad mfl., 2022). I figur 5.10 benytter vi tall fra vedleggstabell 7 for å illustrere betydningen av de ulike svaralternativene.

Kurs og opplæring internt i virksomheten kom på topp - 65 prosent av virksomhetene huket av for dette, mens uformell opplæring kom på andreplass. Virke (2021b) fant lignende resultater i en spørreundersøkelse blant et representativt utvalg av virksomheter innen private tjenesteytende næringer fra 2021.[106] Her svarte mer enn halvparten av virksomhetene at de drev med bedriftsintern opplæring, og dette gjaldt på tvers av næringene som var representert. Videre sa over 70 prosent av virksomhetene at kompetanse som opparbeides i arbeidslivet var avgjørende for deres konkurranseevne.

Spør man arbeidstakerne i stedet for virksomhetene, finner man også at ikke-formell opplæring i arbeidslivet er utbredt. Spørreundersøkelsen Lærevilkårsmonitoren viste nemlig at 63 prosent av de sysselsatte i 2020 opplevde at arbeidsgiver i svært eller ganske stor grad hadde lagt til rette for opplæring eller egenstudier (Kompetanse Norge, 2021b). I 2021 hadde 42 prosent av alle sysselsatte i alderen 15 til 66 år, og 16 prosent av de som ikke var sysselsatt, deltatt i ikke-formell arbeidsrelatert opplæring.[107]

Figur 5.10 Hvilke former for kompetanseheving blant de ansatte er relevant? Prosent.



Kilde: Tall fra vedleggstabell V7 i Rørstad mfl. (2022)

[106] Undersøkelsen omfattet 1 000 virksomheter fra følgende næringer: Varehandel, Transport og lagring, Overnattings- og serveringsvirksomhet og Andre tjenesteytende næringer. Det ble ikke opplyst om representativitet eller frafallsanalyse i rapporten.
[107] https://www.ssb.no/utdanning/voksenopplaering/statistikk/livslang-laering (sjekket 24.04.2022)

Det høye behovet for å heve kompetansen til dagens ansatte gir også et betydelig behov for mer formell videreutdanning. Figur 5.10 viser at fag- eller svennebrev var det viktigste av de formelle opplæringsalternativene blant NHO-virksomhetene i 2021 når de ble spurt om hvilke former for kompetanseheving av de ansatte som var relevant. Nesten halvparten av virksomhetene svarte dette. En god del – i underkant av 30 prosent – svarte imidlertid fagskole, mens annen form for høyere utdanning hadde mindre oppslutning. Virke (2021a) fant lignende resultater i sin medlemsundersøkelse fra høsten 2021. I begge undersøkelsene var fagskoleutdanning det nest viktigste blant de formelle utdanningsalternativene, nest etter videregående fagopplæring. Dette til tross for at det er ti ganger så mange studenter i universitets- og høyskolesektoren som i høyere yrkesfaglig utdanning.[108]

At virksomhetene anser høyere yrkesfaglig utdanning som så viktige i kompetanseheving av egne ansatte, reflekterer nok dels at etterspørselen etter fagskoleutdannede er høy, særlig i næringslivet (se kapittel 5.1). Men det reflekterer også at det er vanlig å ta fagskoleutdanning som videreutdanning. I kapittel 5.4.2 skal vi se at andelen studenter som tar høyere yrkesfaglig utdanning som videreutdanning har økt kraftig de siste årene, og dette indikerer at høyere yrkesfaglig utdanning sin rolle i livslang læring har styrket seg.

5.4.2 De fleste tar høyere yrkesfaglig utdanning som videreutdanning

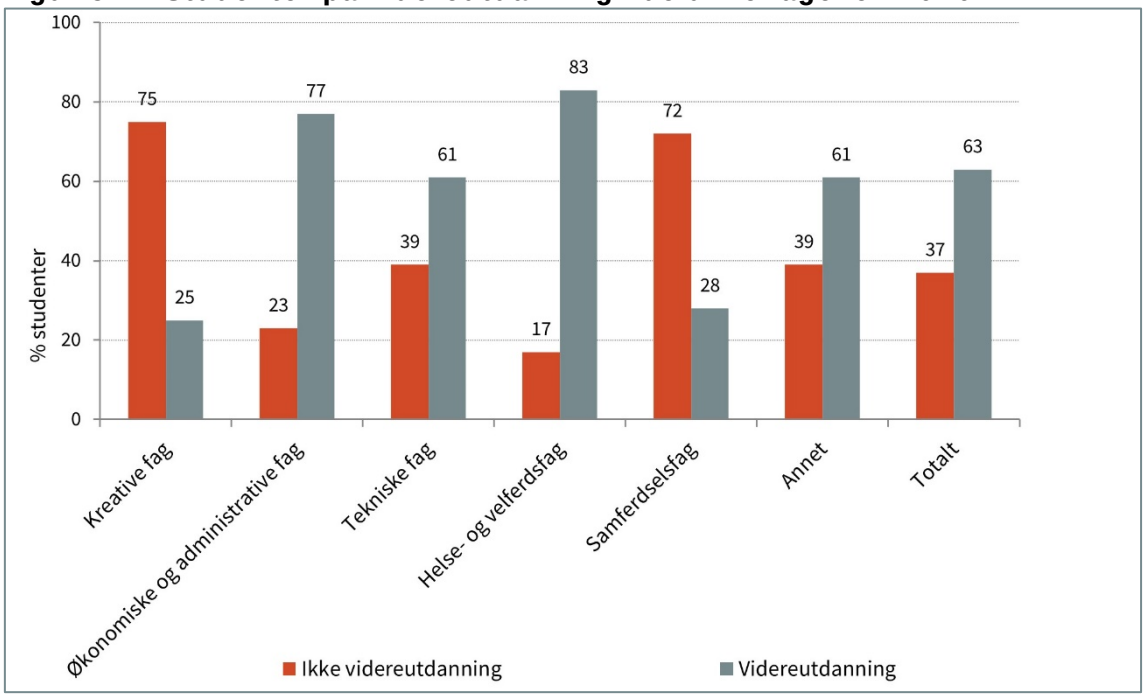
Mens universitets- og høyskoleutdanning ofte tas kort tid etter videregående skole, er det mange som tar fagskoleutdanning etter å ha vært i arbeidslivet en stund. I forrige delkapittel så vi også at fagskoleutdanning kom høyt opp på listen over de formelle opplæringsalternativene, både blant NHOs og Virkes medlemmer, når de ble spurt om hvilke former for kompetanseheving av de ansatte som var relevant. Dette kan indikere at fagskoleutdanningen er viktig for livslang læring. Her skal vi studere hvor mange som faktisk tar fagskoleutdanningen som videreutdanning (det vil si etter at det har gått en stund siden forrige gang de studerte).[109]

Figur 5.11 viser hvor stor andel av studentene i ulike fag som var på videreutdanning ved fagskolene i 2020. Boks 3.2 i kapittel 3.3.1 og 4.2 i kapittel 4.4.2 gir informasjon om datagrunnlaget. Videreutdanning forstås her som formell utdanning blant de som har hatt et sammenhengende opphold i sitt utdanningsløp på minst tre år, eller som er minst 35 år gammel (se kapittel 1.4). Totalt sett var mer enn 60 prosent av studentene på videreutdanning, noe som understreker at mange av fagskolestudentene har erfaring fra arbeidslivet før utdanningen (jf. diskusjon i kapittel 4.3). Antallet videreutdanningsstudenter varierer imidlertid mye mellom fagene. Det er spesielt mange videreutdanningsstudenter innen helse- og velferdsfag, og spesielt få på samferdselsfagene. Dette er ikke overraskende, siden kandidatundersøkelser har vist at helsefagstudentene gjerne er eldre enn andre fagskolestudenter og tar fagskolen på deltid ved siden av jobb. Samtidig er det vanlig for fagskolestudenter i maritime fag (som utgjør majoriteten av samferdselsfagene) å komme rett fra videregående opplæring (Skålholt mfl., 2020).

I figur 5.12, som viser utviklingen over tid, ser vi at antall studenter på videreutdanning har vokst kraftig siden 2015. I 2015 var mindretallet på videreutdanning, mens i 2020 var nesten to tredeler av alle studentene på videreutdanning.

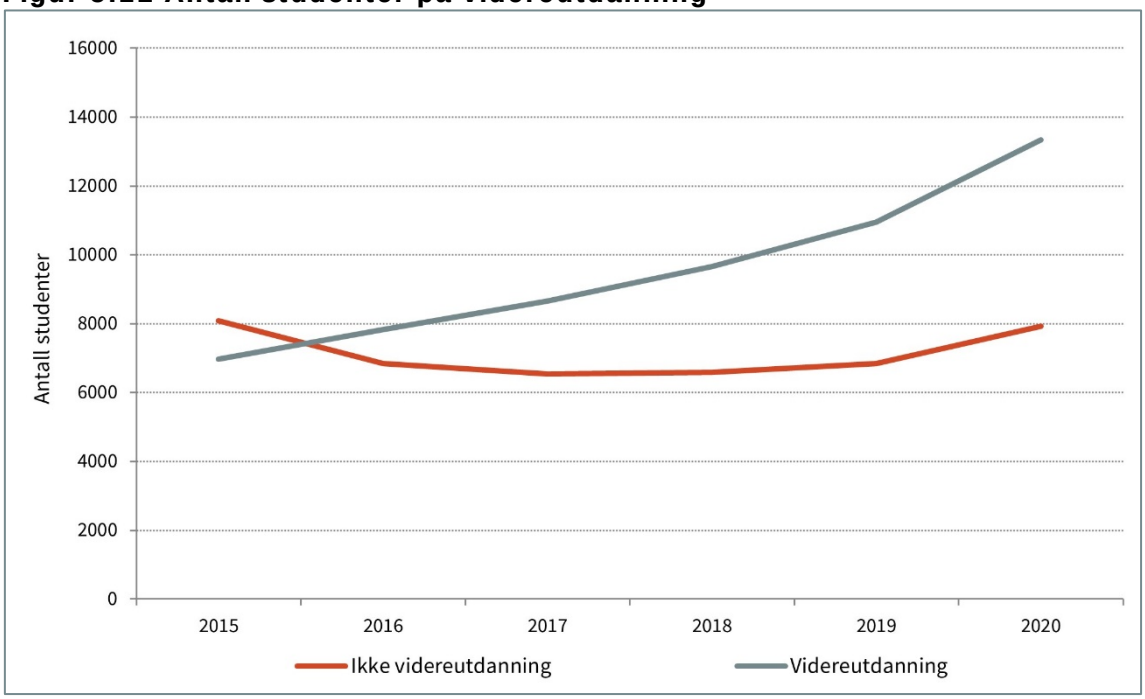
[108] Bransjeprogram for kompetanseheving kan inneholde både formell og ikke-formell utdanning. Se kapittel 3.4.6 for informasjon om bransjeprogram.
[109] Tallene er bygget på registerdata fra SSB, hentet ut av NIFU, se boks 3.2 i kapittel 3.3.1

Figur 5.11 Studenter på videreutdanning i de ulike fagene i 2020



Kilde: Registerdata fra SSB tilrettelagt av NIFU
Merknad: En student defineres til å være på videreutdanning hvis hun eller han har hatt et sammenhengende opphold i sitt utdanningsløp på minst tre år før hun eller han begynte på høyere yrkesfaglig utdanning, eller var over 34 år.

Figur 5.12 Antall studenter på videreutdanning



Kilde: Registerdata fra SSB tilrettelagt av NIFU.
Merknad: En fagskolestudent defineres til å være på videreutdanning hvis hun/han har hatt et sammenhengende opphold i sitt utdanningsløp på minst tre år før hun/han begynte på fagskoleutdanning, eller var over 34 år.

5.4.3 Kan høyere yrkesfaglig utdanning bidra til at flere står lengre i arbeidslivet?

Med stadig høyere kompetansekrav i arbeidslivet, står personer med lav formell kompetanse, eller som ikke får oppdatert sin kompetanse, i fare for å sakke akterut,

eller ikke komme inn i arbeidslivet. Samtidig får ikke virksomhetene tilgang til nødvendig kompetanse. Formell læring og videreutdanning, men også læring som skjer på andre arenaer enn i det formelle utdanningssystemet, er et sentralt virkemiddel i arbeidsmarkedspolitikken (Meld. St. 32 (2020–2021)).

Drivere for nye kompetansebehov, beskrevet i kapittel 2, medfører gir stadig omstillingsbehov. Fra kapittel 5.3.1 så vi at fagskolestudentene innen alle fag økte sin arbeidsmarkedsdeltakelse etter fullført fagskoleutdanning. Vi så også at det ble færre som verken hadde tilknytning til arbeid eller utdanning. Dette kan tyde på at høyere yrkesfaglig utdanning bidrar til at flere blir inkludert i arbeidslivet eller greier å stå lenger i arbeid. Tallene kan imidlertid ikke tas som bevis på at en slik årsakssammenheng eksisterer. Etter vår kjennskap finnes ingen forskning knyttet til disse spørsmålene.

Caspersen mfl. (2017) benyttet registerdata til å studere arbeidsmarkedsstatus for fagskolekandidater i perioden 2008-2012. Forfatterne studerte arbeidsmarkedsstatus ett og to år etter endt utdanning. I snitt var 75 prosent av kandidatene sysselsatte etter ett år, mens 8 prosent var utenfor arbeidsstyrken, og 1 prosent var ledige. Resten hadde gått videre til nye studier. Mens disse tallene holdt seg relativt stabile etter to år, var det store forskjeller mellom fagfeltene. Forskjellene dreide seg først og fremst om hvorvidt fagskolekandidatene hadde gått ut i arbeid eller til nye studier. Tallene stemmer overens med våre funn fra kapittel 5.3.1 så vel som funn fra andre undersøkelser; kandidater fra kreative fag og til dels økonomiske og administrative fag tok gjerne videre studier etter høyere yrkesfaglig utdanning, mens kandidater fra tekniske fag og helse- og velferdsfag gikk ut i jobb. Det var også en tendens til at de sistnevnte i svært liten grad var utenfor arbeidsstyrken eller arbeidsledige. Forfatterne fant imidlertid også at kvinner og innvandrere jobbet mer deltid og var sysselsatt i mindre grad enn andre, slik det er i resten av arbeidsmarkedet. Deltidsarbeid er utbredt i helsesektoren, og en del av forskjellen kunne tilskrives forskjeller i valg av utdanning, som også er sterkt kjønnssegregert (med en stor overvekt av kvinner innenfor helse- og velferdsfag).

At kandidater fra tekniske fag og helse- og velferdsfag i mindre grad var utenfor arbeidsstyrken eller arbeidsledige er ikke overraskende. Vi vet at de aller fleste av studentene innen disse fagene har yrkesfaglig kompetanse og relevant arbeidserfaring fra før av. I tillegg tar de ofte studiene på deltid ved siden av jobb. Dermed hadde de en sterk tilknytning til arbeidsmarkedet både før og under studiene, og det er vanskelig på grunnlag av disse resultatene å si noe om hvorvidt fagskoleutdanningen i seg selv bidro til økt inkludering i arbeidslivet i form av økt arbeidsmarkedsdeltakelse eller økt stillingsprosent.

I tabell 5.2 forsøker vi å komme et skritt nærmere et svar på spørsmålet. Mens Caspersen mfl. (2017) sammenlignet nyutdannede fagskolekandidater fra forskjellige fag, sammenligner vi i tabell 5.2 godt voksne personer mellom 50 og 67 år med enten fagskole eller fagutdanning fra videregående. Vi ser på to fagområder: pleie- og omsorgsfag og bygg- og anleggsfag. For at de med fullført høyere yrkesfaglig utdanning og fagutdanning fra videregående skal være likest mulig, er det kun med kvinner fra det første fagområdet og menn fra det andre fagområdet. Tabellen viser arbeidsmarkedsdeltakelse og lønn for de to gruppene i 2019.[110]

Resultatene viser at deltakelsen er betydelig høyere for de med høyere yrkesfaglig utdanning blant kvinnene med pleie- og omsorgsfag. 92 prosent av de med fagskole er i

[110] De med fagutdanning fra videregående har utdanning klassifisert som NUS 361 eller 461 (pleie og omsorg) og NUS 357 eller 457 (bygg og anlegg), mens de tilsvarende utdanningene for de med høyere yrkesfaglig utdanning er hhv. NUS 561 og NUS 557. En person regnes som deltakende i arbeidsmarkedet dersom hun/han tjener mer enn folketrygdens grunnbeløp (G).

arbeid, mens bare 70 prosent av de med fagutdanning fra videregående er i arbeid. For mennene fra bygg og anlegg er også deltakelsen høyere for de med fagskole, men her er forskjellen mye mindre – kun to prosentpoeng. Lønnsnivået er betydelig høyere for mennene, men lønnsforskjellene mellom de med fagutdanning fra videregående og de med fagskoleutdanning er ganske like. Blant både kvinner og menn tjener de med høyere yrkesfaglig utdanning cirka 20 prosent mer.

Både NIFUs kandidatundersøkelse fra 2019, som vi omtalte i kapittel 5.1.2 og 5.2.1, og våre beregninger basert på registerdata i kapittel 5.3 viste at relativt få av de fagskoleutdannede innen helse- og velferdsfag fikk ny stilling eller nye arbeidsoppgaver etter endt fagskoleutdanning. Ved første øyekast kan dette fremstå som en indikasjon på at den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av slik høyere yrkesfaglig utdanning ikke er så høy (se kapittel 5.5.1 om samfunnsøkonomisk lønnsomhet av utdanning). Undersøkelsen viste imidlertid også at kandidatene følte seg tryggere i jobben enn før fagskoleutdanningen. Dette kan indikere at en fagskoleutdanning bidrar til at man står lenger i jobb. Tallene i tabell 5.2 er konsistente med en slik sammenheng. Tallene må imidlertid ikke tolkes som bevis for at en slik årsakssammenheng finnes – til det kan det være for mange andre forskjeller mellom de med fagskoleutdanning og de med fagopplæring fra videregående som påvirker arbeidsmarkedsdeltakelsen. Det er med andre ord sannsynlig at en del av forskjellen skyldes seleksjon, det vil si at flere av dem med høyere yrkesfaglig utdanning har egenskaper som ville gitt høyere yrkesdeltakelse og lønn selv om de ikke hadde tatt fagskoleutdanningen. Forskning må til for å grave dypere i dette, men dersom noe av forskjellene skyldes en slik årsakssammenheng, kan høyere yrkesfaglig utdanning vise seg å være svært lønnsom, både privatøkonomisk og samfunnsøkonomisk.

Tabell 5.2 Lønn og arbeidsmarkedsdeltakelse blant personer med fagutdanning fra videregående og høyere yrkesfaglig utdanning

		Arbeidsmarkedsdeltakelse i prosent	Årslønn i kroner
Kvinner fra pleie- og omsorgs-fag	**Fagopplæring fra videregående**	70	380 568
	Høyere yrkesfaglig utdanning	92	460 203
Menn fra bygg- og anleggsfag	**Fagopplæring fra videregående**	83	584 764
	Høyere yrkesfaglig utdanning	85	702 781

Kilde: Registerdata fra SSB tilrettelagt av NIFU
Merknad: Tallene gjelder personer mellom 50 og 67 år i 2019. En person er definert som deltakende i arbeidslivet dersom hun/han tjener mer enn 1G. Lønnen er gjennomsnittslønnen for alle med positiv lønnsinntekt.

5.5 Samfunnsøkonomisk lønnsomhet

I dette delkapitlet beskrives først samfunnsøkonomisk avkastning av utdanning generelt. Deretter diskuterer vi samfunnsøkonomisk lønnsomhet av høyere yrkesfaglig utdanning.

5.5.1 Samfunnsøkonomisk avkastning av utdanning

Det samfunnet tjener på at et individ tar utdanning, trenger ikke å være lik det individet selv tjener. Man skiller derfor gjerne mellom samfunnsøkonomisk og privatøkonomisk avkastning av utdanning. Privatøkonomisk avkastning kan også defineres både smalt og bredt.

Smal definisjon av privatøkonomisk avkastning av utdanning
Den prosentvise ekstra lønnen et individ får i fremtiden av å investere i ett år ekstra utdanning.

Bredere definisjon av privatøkonomisk avkastning av utdanning
Den ekstra velferden et individ får i fremtiden, i form av både økt inntekt, økt arbeidsmarkedsdeltakelse, bedre helse og bedre livskvalitet av å investere i ett år ekstra utdanning.

Samfunnsøkonomisk avkastning av utdanning
Det at et individ tar utdanning kan ha positive eller negative effekter for samfunnet som individet ikke tar hensyn til i sitt utdanningsvalg. Slike effekter kaller vi henholdsvis positive og negative eksternaliteter. Et eksempel på en positiv eksternalitet kan være den ekstra skatteinngangen høyere lønn for individet fører til, som så kan gå til omfordeling (gitt at samfunnet ønsker mer omfordeling). Et annet eksempel er at individets utdanningsvalg kan påvirke de rundt til også å ta mer utdanning eller bli mer produktive. Det kan for eksempel gjelde kollegaer, søsken og venner, men også fremtidige barn. I disse tilfellene vil den samfunnsøkonomiske avkastningen av utdanning være større enn den privatøkonomiske. Dersom utdanningen har positive eksternaliteter i form av at kollegaene blir mer produktive, og individet blir hos samme arbeidsgiver før og etter utdanningen, kommer gevinsten arbeidsgiver til gode. Da sier vi at arbeidsgiver har internalisert gevinsten.

Samtidig kan det også være negative eksternaliteter, slik at samfunnet har lavere avkastning enn individet. For eksempel kan det tenkes at utdanningen i seg selv gir lite kunnskaper og ferdigheter som er nyttig for arbeidslivet, men at den likevel gir høyere lønn fordi den gir et signal om individets iboende evner.

De samfunnsøkonomiske gevinstene må vurderes opp mot kostanden av utdanningssystemet for å finne ut om den samfunnsøkonomiske avkastningen er positiv.

Utfordringen med å måle avkastning er at individer som velger utdanning kan være grunnleggende forskjellige fra individer som ikke velger utdanning, langs både observerte og uobserverte dimensjoner. Da vet man ikke om en eventuell positiv avkastning skyldes utdanningen i seg selv eller andre egenskaper ved individene. Sammenligning av to slike individer kan dermed ikke si noe om effekten av utdanning isolert. Ideelt sett vil man sammenligne to identiske individer, hvor en får utdanning og en ikke får det.

De beste studiene for å isolere avkastning av utdanning bruker metoder som sammenligner så like individer som mulig, for eksempel tvillinger eller reformer som øker obligatorisk skolegang for noen kohorter i noen kommuner, men ikke andre kohorter og i andre kommuner. Vi skal gå gjennom noen studier her, og da vil vi bruke den smale definisjonen av privatøkonomisk avkastning (det vil si inntekt). Vi vil ikke ha en komplett gjennomgang, men heller gi eksempler på studier som er relevante for poengene og den norske konteksten (der de finnes). Se Oreopoulos og Salvanes (2011) for en gjennomgang av litteratur som ser på avkastning på andre utfall enn inntekt.

Studier av privatøkonomisk avkastning
Studier fra Norge (Bhuller mfl., 2017) og Sverige (Nybom, 2017), bekreftet også i mange andre land, finner privatøkonomisk avkastning på mellom 5–10 prosent ekstra inntekt per ekstra år utdanning. Kirkebøen mfl. (2016) viser at det er store forskjeller i avkastningen for ulike typer utdanning, hvor medisin er en av profesjonene som gir høyest privatøkonomisk avkastning (mens humaniora gir lavest).

Studier av samfunnsøkonomiske avkastning
Det er flere studier som peker på at et individs beslutninger kan påvirke beslutningene til de rundt det. De fleste studiene går på valg av utdanning (som så gir ulik avkastning). For eksempel viser Altmejd mfl. (2021) at mange yngre søsken følger eldre

søskens utdanningsvalg, både i Chile, Kroatia, Sverige og USA. I en oversiktstudie viser Björklund og Salvanes (2011) at de fleste studier finner positive effekter av foreldres utdanningslengde (spesielt fars) på barns utdanningslengde. Tilsvarende er det mange studier (Cornelissen mfl., 2017 som et eksempel) som viser at kollegaer påvirker hverandre. En ny studie av Aryal mfl. (2022) med norske data tester ideen om utdanning som signal versus produktivitet og finner at cirka 30 prosent av den privatøkonomiske avkastningen av å ta utdanning kan tilskrives signalisering av evner og cirka 70 prosent en faktisk produktivitetsøkning.

Oppsummering

Den privatøkonomiske avkastningen av utdanning på inntekt vil avhenge av offentlig politikk. I Norge vil studiestøtte føre til at de private kostandene ved utdanning blir mindre. Samtidig vil en sammenpresset lønnsstruktur og et progressivt skattesystem føre til at de private gevinstene i fremtiden blir mindre. Avkastningen estimert i Norge er imidlertid ikke så ulik mange andre land, selv med ulik politikk.

Mange studier viser at det er positive eksternaliteter gjennom at barn, søsken og kollegaers utdanningsvalg eller produktivitet påvirkes av individers utdanningsvalg. En studie viser også at mesteparten av den privatøkonomiske avkastningen i Norge skyldes at utdanningen gir en reell økning i et individs produktivitet, og ikke primært fungerer som et signal på individets iboende evner. Dette kan tyde på at den samfunnsøkonomiske avkastningen er større en den privatøkonomiske i Norge og tilsier at vi skal investere betydelig i utdanningssystemet, noe vi også gjør. Studier på ulike typer utdanning, som Kirkebøen mfl., (2016), kan si noe om hvilke typer utdanninger det lønner seg å investere mest i.

5.5.2 Samfunnsøkonomiske vurderinger av høyere yrkesfaglig utdanning

I et samfunnsøkonomisk perspektiv, kan vi si at når individene vurderer høyere yrkesfaglig utdanning, vil de vurdere de private kostnadene (tapt inntekt under utdanningen og eventuelt betaling av studieplass) opp mot de private gevinstene (fremtidig høyere inntekt, arbeidsmarkedsdeltakelse, helse og velferd). I dagens høyere yrkesfaglige utdanningssystem er det en blanding av både private og offentlige tilbydere.

Noe forskning fra andre land viser at avkastningen på høyere yrkesfaglig utdanning er positiv, og større enn avkastningen på universitets- og høyskoleutdanning tidlig i en persons arbeidskarriere (Hanushek mfl., 2017; Lukesch & Zwick, 2020). Vi har ikke funnet studier som angir avkastning av høyere yrkesfaglig utdanning i Norge, dvs. studier som forsøker å fastslå en årsakssammenheng. Kirkebøen (2010) beregnet imidlertid livsløpsinntekt av en rekke utdanninger, inkludert teknisk fagskole, som viste seg å gi svært høy livsløpsinntekt.

Det kan være argumenter for at det offentlige bør investere mer i høyere yrkesfaglig utdanning hvis vi tror utdanningen har viktige eksterne effekter på kollegaer, familie og venner som ikke tas nok hensyn til i dagens system. Tilsvarende kan det være argumenter for å investere mindre hvis det viser seg at høyere yrkesfaglig utdanning mest fungerer som en sorteringsmekanisme for å signalisere evner snarere enn å øke produktiviteten til de fagskoleutdannede (se kapittel 5.5.1).

Gitt den store etterspørselen etter fagskoleutdannede i arbeidslivet og fagskolens yrkesorientering, er det sannsynlig at en høyere yrkesfaglig utdanning fører til økt kunnskap og produktivitet hos den enkelte. Utdanningen kan ha mulige eksterne effekter på andre arbeidstakere hvor de som tar høyere yrkesfaglig utdanning overfører kunnskap. Vi så i kapittel 5.4.1 (figur 5.10) at erfaringsutveksling mellom kolleger var den nest vanligste måten virksomheter i næringslivet hevet kompetansen til eksisterende ansatte på (etter intern kursing). Dette indikerer at kunnskapsoverføring er viktig, men om dette gjelder spesielt for fagskoleutdannede er ukjent. Vi kjenner ikke

til noen studier på disse forholdene per i dag, og utvalget anbefaler at slik forskning blir initiert.

Ved vurderinger av samfunnsøkonomisk lønnsomhet av høyere yrkesfaglig utdanning, kan man si at dersom utdanningen bidrar til å inkludere flere i arbeidsmarkedet, bidrar til at sysselsatte står lenger i jobb, skaper bedre karrieremuligheter, har eksterne effekter og/eller sørger for at virksomhetenes kompetansebehov blir bedre dekket, kan vekst i sektoren vise seg lønnsomt i et samfunnsøkonomisk perspektiv. På den ene siden kan en eventuell vekst i høyere yrkesfaglig utdanning som går på bekostning av vekst i bachelorutdanninger også medføre lavere samlede offentlige utgifter. Årsaken er at et studiepoeng produsert i universitets- og høyskolesektoren koster mer enn i høyere yrkesfaglig utdanning, blant annet på grunn av betydelige kostnader ved forskningskomponenten ved universitets- og høyskoleutdanninger.[111] Videre har en bachelorutdanning minst ett år lengre varighet enn en høyere yrkesfaglig utdanning i dag, så kostnadene påløper i flere år. På den andre siden finnes en rekke gode grunner til at bachelorutdanninger koster mer enn fagskoleutdanninger, eksempelvis at forskningskomponenten og tre års varighet er vesentlig for å tilby utdanninger av høy kvalitet, som er ment å dekke andre kompetansebehov enn høyere yrkesfaglig utdanning. Her er imidlertid kunnskapsgrunnlaget svakt, og utvalget har utilstrekkelig kunnskap til å konkludere.

5.6 Vurdering av datagrunnlaget

Etterspørselen etter fagskoleutdannede er stor, og vedvarende høyere enn tilbudet, særlig i privat sektor. Etterspørselen ser ut til å være spesielt stort når det gjelder fagskoleutdannede innen tekniske fag. Kunnskapsgrunnlaget bak dette er godt, selv om undersøkelsene som finnes kun dekker deler av det store bildet.

Av de ulike undersøkelsene vurderer utvalget NAVs årlige bedriftsundersøkelser (NAV, 2022a), som vi omtalte i kapittel 2.1, som den mest solide, blant annet fordi den dekker hele arbeidsmarkedet, estimerer *antall* arbeidstakere det er behov for og gjennomføres årlig, slik at man kan studerer utvikling over tid. I tillegg har den høy svarprosent og solid dokumentasjon om usikkerheten knyttet til resultatene. En stor ulempe i vår sammenheng er imidlertid at den ikke sier noe om behov for fagskoleutdannede eksplisitt, da den kun har informasjon om behov for arbeidskraft innen ulike yrker, og ikke innen ulike utdanningsnivå. I tilfeller der et yrke kan utføres av personer med ulikt utdanningsnivå, kan det derfor være utfordrende å si noe om behovet for fagskoleutdannede.

I motsetning til NAVs undersøkelse, spør de ulike undersøkelsene vi har gjennomgått i kapittel 5 eksplisitt om behov for ulike utdanningsgrupper, inkludert fagskoleutdannede. Det er imidlertid vanskeligere å trekke slutninger som gjelder hele arbeidslivet fra disse. Virksomhetsbarometeret til Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse dekket riktignok et representativt utvalg av alle virksomheter i Norge, men hadde en svarprosent på kun 6 prosent, og noen frafallsanalyse var enda ikke gjort da denne rapporten gikk i trykken. NHOs 2020-undersøkelse for hele næringslivet dekket kun privat sektor og hadde noen problemer med representativitet, men var den eneste som spurte direkte om kompetansebehov innenfor både utdanningsgrupper og fagområder.

NIFUs arbeidsgiverundersøkelse dekket både offentlig og privat sektor, men kun *rekruttering*. Mange av spørsmålene dreide dessuten seg om *nyutdannede*. Fokuset på

[111] Aamodt mfl. (2016) anslo at gjennomsnittlig årlig kostnad ved å produsere ett studiepoeng ved de offentlige fagskolene i perioden 2012 til 2014 var på kr 1 770, mens Reiling mfl. (2014) anslo at tilsvarende kostnad i universitets- og høyskolesektoren i 2013 var 75 prosent høyere (3 100 kr). I estimatet for universitets- og høyskolesektoren var imidlertid ikke arealkostnader regnet med, så forskjellen er i realiteten enda større. Det skjuler seg imidlertid store variasjoner mellom ulike studier og ulike institusjoner bak disse tallene.

nyutdannede innebærer at etterspørsel etter arbeidstakere som har jobbet noen år etter utdanningen ikke blir fanget opp på en fullgod måte. Fokuset på nyansatte gjør at undersøkelsen nok heller ikke greide å fange opp all etterspørsel etter nyutdannede, særlig for de med høyere yrkesfaglig utdanning, siden flere av disse jobber hos samme arbeidsgiver før, under og etter studiene og dermed ikke anses som nye ansatte når de er ferdige. Undersøkelsen er også noen år gammel, og det er rimelig å anta at bildet har endret seg noe siden den ble gjennomført.[112]

SSBs fremskrivninger indikerer at det kan bli mangel på fagskoleutdannede også i fremtiden dersom det ikke settes i verk tiltak, men her er kunnskapsgrunnlaget tynnere. Fremtidens behov for fagskoleutdannede vil dessuten avhenge av om kompetansen som da etterspørres er mer generell eller mer yrkesspesifikk.

5.7 Utvalgets vurderinger

For å styrke kunnskapsgrunnlaget anbefaler vi at NAV tar inn spørsmål om behov for ulike utdanningsnivåer i sin årlige bedriftsundersøkelse og estimerer næringsfordelte tall. I tillegg vil mer samarbeid mellom de store aktørene som lager slike undersøkelser, eksempelvis NAV, SSB, Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse og partene arbeidslivet, kunne gi et bedre kunnskapsgrunnlag. Utvalget mener det er behov for mer kunnskap om etterspørsel etter fagskoleutdannede i offentlig sektor.

Med sin praksisorientering kan høyere yrkesfaglig utdanning representere et viktig tilbud til mange som trenger formell kompetanseheving. Dette kan bidra til at flere kommer inn i arbeidslivet. Med sin tette kontakt med arbeidslivet og variasjon mellom kortere og lengre utdanningstilbud, er høyere yrkesfaglig utdanning også godt egnet til å tilby kurs for omskolering og videreutdanning. Flertallet av studentene tar også høyere yrkesfaglig utdanning som en videreutdanning, det vil si etter at de har vært i arbeidslivet noen år. Høyere yrkesfaglig utdanning kan derfor gi et viktig bidrag til livslang læring, som igjen kan gjøre at folk får bedre karrieremuligheter eller greier å stå lengre i jobb. Det finnes imidlertid oss bekjent ingen forskning eller utredninger som underbygger slike mekanismer, så det må mer forskning til for å fastslå om de eksisterer og er viktige.

Det er indikasjoner på at studentenes opplevelse av arbeidslivsrelevansen til fagskolestudiene har falt litt de siste årene, samtidig med at antall studieplasser har økt kraftig. Dette gir grunn til å stille spørsmål ved om høyere yrkesfaglig utdanning klarer å nå målet med å være tett på arbeidslivet når sektoren vokser kraftig. I en slik situasjon kan det bli økt konkurranse om praksisplasser, og en stor vekst i antall studenter kan dessuten være vanskelig å håndtere. Det er etter utvalgets mening svært viktig å ha fokus på å opprettholde og styrke arbeidslivsrelevansen til fagskoleutdanningene ved en videre oppskalering av sektoren.

Både våre egne analyser av registerdata og tidligere spørreundersøkelser viser at kreative fag skiller seg fra andre fagområder ved at relativt få går ut i arbeid etter endt fagskoleutdanning, og at en del går videre til universitets- og høyskolestudier. Arbeidslivsrelevansen oppleves også som lavere enn i de andre fagene, både fra arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, men her spriker tallene noe. En medvirkende årsak kan være at studiene er mindre kjent som fagskoleutdanninger. Disse funnene tyder likevel på at fagskolestudenter i kreative fag ikke nødvendigvis tar utdanningen for å kvalifisere seg for arbeidsmarkedet. Dette gir, etter utvalgets mening, grunn til å stille spørsmål ved om de kreative utdanningene passer inn under fagskoleparaplyens nåværende mandat, som sier at fagskolene skal tilby utdanninger som gjør at man kan gå rett ut i arbeidslivet uten ytterligere opplæring.

[112] Undersøkelsen ble gjennomført i 2017 (Skålholt mfl., 2020). NIFU er i gang med en ny undersøkelse.

Videre trer det et konsistent mønster frem når det gjelder fagforskjeller. Selv om arbeidslivsrelevansen generelt er høy, blir den vurdert som noe lavere for kreative fag og, til en viss grad, også økonomiske og administrative fag. Arbeidsgiverne er noe mindre fornøyde med kandidatene fra disse fagene, og færre av kandidatene ville valgt utdanningene på nytt. Færre av kandidatene opplever også at deres posisjon på arbeidsmarkedet er styrket etter utdanningen. De utdannede innen disse fagene har også noe lavere lønn enn de som har tatt høyere yrkesfaglig utdanning innen andre fagområder. Samtidig er disse fagene etterspurt fra studentenes side. Samlet sett mener utvalget likevel at dette indikerer at disse fagområdene bør gjennomgås nærmere med tanke på om studiene tilfredsstiller intensjonen i fagskoleloven.

6. Høyere yrkesfaglig utdannings rolle for regional kompetanseutvikling

I dette kapitlet er temaet høyere yrkesfaglig utdanning sin rolle for regional kompetanseutvikling. Bildet er i stadig endring: Fylkeskommunenes kompetansepolitiske rolle og ansvar er styrket de siste årene, og det er et politisk mål at utdanning og kompetanseheving skal være tilgjengelig uavhengig av bosted og livssituasjon. Det er pågående fylkes- og fagskolesammenslåinger – og mulige oppsplittinger.

Fagskolene gir til sammen et bredt geografisk tilbud. Det er klart tydeligere spredning av de offentlige fagskolene i hele landet sammenlignet med de private. De private fagskolene er i stor grad lokalisert i de største byene i Sør-Norge. Dette henger dels sammen med at de offentlige fagskolene er eid av fylkeskommunene.

Kapitlet tematiserer fylkeskommunenes rolle som kompetansepolitisk aktør, fagskolene som en desentralisert utdanningstilbyder samt hvilken rolle fagskolen har, og kan ha, for å imøtekomme regionale kompetansebehov og kompetanseutfordringer.

6.1 Regionale kompetanseutfordringer og -muligheter

De regionale arbeidsmarkedene i Norge varierer til dels mye som følge av regionenes ulike størrelse, geografi, næringsstruktur, ressursgrunnlag og befolkningsgrunnlag. Lokale og regionale kompetansebehov samt tilgang til kvalifisert arbeidskraft er dermed forskjellige. Kompetanseutfordringer, både på kortere og lengre sikt trer tydelig frem når man sammenstiller forventet demografisk utvikling med regionalt arbeidsmarked og søkertall. Som beskrevet i kapittel 2 står Norge generelt, og Distrikts-Norge spesielt, overfor demografiske utfordringer som vil ha store implikasjoner for kompetansebehovene. Små kommuner og lange avstander skaper andre forutsetninger for økonomisk vekst enn befolkningsrike kommuner som ligger nær de store markedene. Små kommuner har typisk en ensidig næringsstruktur som stedvis er dominert av hjørnestensbedrifter (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021).

Selv om det gjerne er de arbeidslivspolitiske virkemidlene som trekkes frem som viktige distriktspolitiske virkemidler, som blant annet differensiert arbeidsgiveravgift (NOU 2020: 12; NOU 2020: 15), kommer desentralisert utdanning og kompetanseheving i stadig større grad på dagsordenen. Solberg-regjeringen lanserte strategi for desentralisert og fleksibel utdanning som ledd i å opprettholde og skape arbeidsplasser samt utvikle tjenestene i alle landets kommuner (Kunnskapsdepartementet, 2021b). I Hurdalsplattformen beskriver Regjeringen at de vil styrke det regionale utdanningstilbudet slik at utdanning og livslang læring blir tilgjengelig der folk bor (Regjeringen, 2021a).

Boks 6.1 Kompetansepiloter
Kompetansepiloter er en treårig tilskuddsordning som skal utvikle modeller for godt samsvar mellom tilbud og etterspørsel av kompetansebehov i små virksomheter i Distrikts-Norge. Målet med ordningen er å identifisere og mobilisere virksomheters behov for kompetansehevende tiltak, og koble og tilrettelegge for et tilpasset etter- og videreutdanningstilbud i Distrikts-Norge. Ordningen skal støtte opp om fylkeskommunens strategiske rolle og ansvar for regional kompetansepolitikk.

I tilskuddsordningen legges særlig vekt på små, private bedrifter i Distrikts-Norge. Alle fylkene unntatt Oslo er med i Kompetansepilotordningen. Kompetansepiloter blir finansiert av Kommunal- og distriktsdepartementet, og blir forvaltet av Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse.

I 2021 ble det bevilget 1 700 900 kroner per fylke, og i 2022 er det i tildelingsbrev fra KDD bevilget 1 500 000 kroner per fylke. Det tas forbehold om Stortingets årlige budsjettbevilgning for ordningen. Fylkene kan søke på ett eller flere prosjekter. Noen fylker går inn med betydelig egenfinansiering og da overstiger prosjektene tilskuddet. Det er krav om minst 30 prosent egenfinansiering, men enkelte prosjekter går inn med betydelig større summer enn det.

Tilskuddsordningen blir evaluert av Samfunnsøkonomisk analyse AS på oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet (SØA, 2021).

Det er imidlertid sannsynlig at nye, grønne industrietableringer vil skje i distriktene. For batteriverdikjeden utgjør krafttilgang et konkurransefortrinn. To batterifabrikker, i Mo i Rana i Nordland (Freyr Battery), og i Arendal i Agder (Morrow Batteries), er i ferd med å etableres. En analyse er gjennomført av Menon Economics på oppdrag av Freyr Battery om ringvirkninger og samfunnseffekter av Freyrs etablering i Mo i Rana. Analysen viser blant annet at denne industrisatsingen får store implikasjoner for befolkningsvekst og etterspørsel etter kompetanse, særlig på fagopplærings- og fagskolenivå (Menon Economics, 2021b). Andre grønne industrinæringer som også har potensial for å skape muligheter utenfor de større byene er for eksempel havvind, hydrogen, karbonfangst og -lagring samt bionæringer.

6.1.1 Desentralisert utdanning

For å oppnå kompetansepolitiske målsettinger som oppdatert og relevant kompetanse i befolkningen samt god tilpasning mellom arbeidslivets kompetansebehov og den kompetansen individet har, er det avgjørende at utdanning og kompetanseheving blir gjort tilgjengelig for flest mulige personer. Et godt, desentralisert utdanningstilbud tett på det regionale og lokale arbeidsmarkedet er en politisk målsetting (Regjeringen, 2021a). Et fleksibelt utdanningstilbud innebærer at befolkningen har mulighet til å ta utdanning uavhengig av bosted og familiesituasjon. I «Levende lokalsamfunn for fremtiden – Distriktsmeldingen» (Meld. St. 5 (2019–2020)) og utredningen «Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn» (NOU 2020: 12) trekkes betydningen av tilgang til kompetanse og arbeidskraft frem som helt sentralt for utvikling i distriktene. Styrking av desentralisert utdanning anses som viktig for å sikre rekruttering til arbeidsplasser i distriktene, og dermed bidra til livskraftige regioner. I utredningen «Det handler om Norge – Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene» kommer det frem at lokal tilgang til høyere utdanningsinstitusjoner er viktig for befolkningens utdanningsnivå og tilgang til kompetanseheving (NOU 2020: 15).

I tråd med NOU 2020: 15, forstår vi fleksible utdanningstilbud som et samlebegrep for desentraliserte, nettbaserte, deltidsorganiserte eller samlingsbaserte utdanningstilbud.

- Desentralisert undervisning er undervisning som blir tilbudt andre steder enn ved utdanningsinstitusjonens egne lokaler, for eksempel ved et studiesenter.
- Deltidstilbud kan bli gitt på campus eller som et desentralisert eller nettbasert tilbud.
- Samlingsbaserte tilbud betyr at undervisningen gjennomføres på intensive samlinger i løpet av utdanningen.
- Nettbasert undervisning er undervisning der læringsinnholdet er tilgjengelig over Internett. I tillegg kan studentene samles på campus eller ved et studiesenter for å studere.

Studiesentre har fått økt politisk oppmerksomhet, og fremheves som et virkemiddel for å nå mål om desentralisert kompetanseutvikling (Regjeringen, 2021a). Det finnes ingen samlet definisjon av studiesentre[113], men begrepet blir ofte brukt om lokale aktører som koordinerer og legger til rette for utdanningstilbud i samsvar med behovet til enkeltpersoner og virksomheter i en region (Diku, 2021c). Studiesentre utgjør typisk en fysisk møteplass og lokalt kontaktpunkt for personer som etterspør utdanning eller som tar utdanning. Sentrene er tilrettelagt med undervisnings- og grupperom, leseplasser og ikt-utstyr som muliggjør både samlingsbasert utdanning og nettbasert utdanning (Norske utdanningssentre, 2022).

6.2 Fylkeskommunens kompetansepolitiske rolle

Som eier av de fylkeskommunale fagskolene, og med forvalteransvar for statlige tilskudd til både private og fylkeskommunale fagskoler, er fylkeskommunene en sentral aktør i den regionale utviklingen av høyere yrkesfaglig utdanning. Med regionreformen (Meld. St. 6 (2018–2019)) fikk fylkeskommunene et styrket, helhetlig og strategisk ansvar for kompetansepolitikken i regionene. Rollen til fylkeskommunen som demokratisk styrt forvaltningsinstitusjon går langt ut over forvalteransvar for statlige tilskudd og for å effektuere statlig politikk. Siden desentraliseringsbølgen på 1990-tallet har regionale og lokale styringsinstitusjoner blitt stadig viktigere i styring og forvaltning av de fleste sider ved videregående utdanning. Det inkluderer også fagskolene. Regionreformen har forsterket denne utviklingen.

Fylkeskommunene har ansvar for å sørge for at tilbudet innenfor høyere yrkesfaglig utdanning er tilpasset behovene nasjonalt, regionalt og lokalt samt for å koble sammen universiteter, høyskoler og andre tilbydere av kompetanseutvikling med det regionale arbeidslivet. Den styrkede kompetansepolitiske rollen ble begrunnet i behovet for en kompetansepolitikk som er tilpasset regionale fortrinn og utfordringer. Ifølge to stortingsmeldinger er fylkeskommunenes innsikt og nærhet til befolkning og virksomheter avgjørende for kunnskap om, og implementering av kompetansepolitikk (Meld. St. 14 (2019–2020); Meld. St. 6 (2018–2019)).

I dag har fylkeskommunene et særlig ansvar for at regionene får dekket sine behov for faglært arbeidskraft. Som eier av de offentlige fagskolene kan fylkeskommunen påvirke driften ved blant annet å fastsette vedtekter, velge/oppnevne styremedlemmer og gi styringssignaler gjennom vilkår ved budsjettildelinger (statlige driftsmidler og fylkeskommunale frie midler).

Fylkeskommunene har ansvar for dimensjoneringen av fag- og yrkesopplæringen i samarbeid med partene i arbeidslivet. Fylkeskommunene har også ansvar for at det tilbys akkreditert fagskoleutdanning i samsvar med behovet for kompetanse lokalt, regionalt og nasjonalt, jf. fagskoleloven § 3. Ansvaret innebærer at fylkeskommunen skal bidra til best mulig samsvar mellom tilbud og etterspørsel av kompetanse i regionen.

[113] Begreper som utdanningssenter, kompetansesenter, karrieresenter og ressurssenter blir brukt til å omtale det samme fenomenet (Diku, 2021c).

Kompetanseområdet omfatter flere politikkområder, både utdanningspolitikk og næringspolitikk samt integrerings-/inkluderingspolitikken med innsats rettet mot å utvikle kompetansen til de som står utenfor arbeidslivet slik at de får en kompetanse som er relevant for fremtidens arbeidsliv. I tillegg til en rekke andre oppgaver, som ansvar for voksenopplæring på videregående opplæringsnivå, utgjør forvaltning av videregående opplæring en stor del av den fylkeskommunale administrasjonens arbeid.[114]

Fylkeskommunene er imidlertid ikke alene om å sørge for balanse mellom regionalt tilbud og etterspørsel etter kompetanse. Ansvaret for den regionale kompetansepolitikken må sees i sammenheng med fylkenes forsterkede ansvar for samfunnsutvikling. Den kompetansepolitiske rollen henger tett sammen med næringspolitikk, regional planlegging og integrering – som fylkeskommunene også fikk forsterket ansvar for gjennom regionreformen.

6.2.1 Tre pilarer i den regionale kompetansepolitikken

Fylkesrådmannskollegiet har besluttet å bygge fylkeskommunenes kompetansepolitikk på tre pilarer:

1. En regional kompetanseplan/-strategi
2. Et regionalt kompetanseforum
3. Et regionalt kunnskapsgrunnlag

For å styrke fylkeskommunens kompetansepolitiske ansvar og samordningsrolle ble det også etablert et fylkeskommunalt nettverk for regional kompetansepolitikk for kunnskapsdeling mellom regionene og nasjonale aktører.

I det følgende presenterer vi status for fylkeskommunenes arbeid under de tre pilarene. Teksten bygger i store grad på Samfunnsøkonomisk analyse sitt utredningsarbeid, gjennomført på bestilling av Kompetansebehovsutvalget.

Det samlede bildet er at det er stor variasjon i hvor langt fylkeskommunene har kommet i arbeidet med å konkretisere disse tre pilarene, men at de fleste fylkeskommunene er i en tidlig fase. Flere fylkeskommuner har vært i sammenslåingsprosesser eller omorganiseringsprosesser som har overskygget noe av dette arbeidet.

Regional kompetanseplan/-strategi

Planarbeid er en lovbestemt oppgave fylkeskommunene har hatt over lengre tid. Samlet sett bærer fylkenes kompetanseplaner eller strategier preg av først og fremst å beskrive det regionale utfordringsbildet og definere et sett av målsettinger. Planene eller strategiene inneholder i liten grad konkrete tiltak. Dersom fagskolene er omtalt i fylkenes kompetanseplan eller kompetansestrategi, er dette eventuelt på et overordnet, og lite konkret nivå. For de fylkeskommunene som har vedtatt en plan eller strategi, har arbeidet ofte blitt ledet av en styringsgruppe, utformet som et regionalt kompetanseforum.

En evaluering gjennomført av BDO finner at fylkeskommunenes regionale planstrategier i ulik grad omtaler fagskoler og/eller annen etter- og videreutdanning (BDO, 2019).

Regionalt kompetanseforum

Utgangspunktet for å etablere regionale kompetanseforum er å ivareta fylkeskommunenes koordinerende rolle for den regionale kompetansepolitikken.

[114] Innføringen av Fullføringsreformen (Meld. St. 21 (2020-2021)) og innføring av utvidede rettigheter for fullføring av videregående opplæring øker fylkeskommunens arbeid med administrasjonen av dette utdanningsnivået.

Aktørene som typisk er representert i kompetanseforumene, er representanter fra fylkesadministrasjonen, partene i arbeidslivet, NAV, høyskoler/universiteter og den fylkeskommunale fagskolen. Øvrige fagskoler i fylket er i svært liten grad representert i de regionale kompetanseforumene.

Forumet har funksjon som en styringsgruppe som enten skal utarbeide eller iverksette en kompetanseplan eller -strategi. I tillegg brukes møter i forumene i flere fylkeskommuner for å diskutere dimensjonering av utdanningstilbudet (videregående- og fagskolenivå). Det foreligger imidlertid lite kunnskap om i hvilken grad, og eventuelt hvordan fylkeskommunene ser dimensjonering av videregående opplæring i sammenheng med dimensjonering av høyere yrkesfaglig utdanning (BDO, 2019).

Regionalt kunnskapsgrunnlag
Det er også sammenheng mellom det regionale kunnskapsgrunnlaget og kompetansestrategien/-planen, ved at kunnskapsgrunnlaget ofte lages først, og deretter utarbeides en strategi på bakgrunn av dette. Generelt er utvikling av kunnskapsgrunnlag et fast innslag i alle planprosessene som foregår i fylkeskommunen. Det er variasjon i hvordan fylkeskommunene har løst behovet for et relevant kunnskapsgrunnlag. Enkelte fylker har store statistikkavdelinger som håndterer mye av dette arbeidet. Andre belager seg på innkjøp fra eksterne tilbydere.

Det er et pågående arbeid i fylkeskommunenes nettverk for regional kompetansepolitikk med å utarbeide kompetanseindikatorer. Formålet er å utvikle en omforent modell/et sett av noen få indikatorer som kan beskrive kompetansebehovene i det enkelte fylke og for fylkene samlet.

6.3 Fylkeskommunal styring og eierskap av fagskolene

Overordnet har fylkeskommunen tre roller overfor den offentlige fagskolen; eier, tilskuddsforvalter og koordinator/partner i kompetanseforum. Overfor de private fagskolene har fylkeskommunen rollen som tilskuddsforvalter (SØA, 2022a).

Utredningen gjennomført av SØA på oppdrag av Kompetansebehovsutvalget finner at fylkeskommunene utøver eierrollen relativt passivt. Fylkeskommunen er representert i styrene i den fagskolen de eier, men stort sett i mindretall. Det er store variasjoner mellom fylkeskommunene i rollen som koordinator eller partner i det regionale kompetanseforumet. Flere fylkeskommuner knytter den offentlige fagskolen relativt tett til seg, gjennom at rektor eller styreleder blir invitert i kompetanseforumet. Noen fylkeskommuner knytter fagskolen enda tettere til seg gjennom å sørge for at dimensjonering er ett av de sentrale temaene som blir diskutert i forumet. Andre fylkeskommuner jobber for å styrke den offentlige fagskolen på andre måter, eksempelvis ved å øremerke Kompetansepilotmidlene til den offentlige fagskolen.

I sin utredning stiller SØA spørsmål ved om det er reell likebehandling i tilskuddsforvaltningen når de private fagskolene ikke får delta på lik linje med offentlige fagskoler idet den regionale kompetansepolitikken skal utvikles. I prinsippet kan man tenke seg at det gir den offentlige fagskolen fordeler ved å sitte tettere på beslutningstakerne. De offentlige fagskolene kan få informasjon raskere enn de øvrige fagskolene, og kan tilpasse sin strategiske utvikling i tråd med denne informasjonen (SØA, 2022a).

Fylkeskommunene forvalter en rekke virkemidler av betydning for kompetansepolitikken generelt og fagskolene spesielt. Ett av disse er forvaltningen av driftstilskuddet til fagskolene. Når det gjelder tilskuddsforvaltningen er intensjonen at den fylkeskommunale fagskolen behandles som en lik part som de øvrige fagskolene i fylket (SØA, 2022a). Fylkeskommunene har altså både en forvalter- og eierrolle overfor fagskolene i egen region. Fylkeskommunene har ansvar for å fordele tilskuddet til

fylkeskommunale fagskoler og private fagskoler i eget fylke. Formålet med tilskuddsordningen er at den skal sørge for at fylkeskommunene kan tilpasse fagskoletilbudet til etterspørselen og kompetansebehovet lokalt, regionalt og nasjonalt, jf. fagskoleloven § 3. En evaluering av hvordan fylkeskommunene har tilrettelagt for fagskoledrift fra 2014 fant at fagskoleprofilene i fylkene, overordnet sett, samsvarer godt med regionale kompetansebehov – organisering, arbeids- og funksjonsfordeling innenfor fylkeskommunenes fagskoletilbud ser ut til å fungere forholdsvis tilfredsstillende (Lekve mfl., 2014).

Fylkeskommunene skal i henhold til fagskoleloven også sikre tilbud som ivaretar nasjonale behov. Et eksempel på dette er Batterifagskolen (se boks 6.2). Videre er 13 fagskoler skjermet fra fylkeskommunenes prioriteringer og mottar et øremerket tilskudd over Kunnskapsdepartementets budsjett. Flertallet av disse skolene er små og har et nasjonalt nedslagsfelt.[115] Disse har stort sett tilbud innen kreative fag og religion. I tillegg ble det fra 2021 bevilget øremerkede driftsmidler til studieplasser innen industri og bygg, betegnet som Industrifagskolen. Industrifagskolen er en paraplybetegnelse for videreutdanningstilbud spisset mot fagarbeidere innen industrirelaterte fagområder som faller inn under frontfagene, samt byggfag. Industrifagskolen er et samarbeid mellom Norsk Industri, Fellesforbundet og Industri Energi. Det er flere ulike fagskoler som står for utdanningstilbud innenfor det som kalles Industrifagskolen.

For fylkeskommunene kan det imidlertid oppstå dilemmaer mellom å ivareta ansvar og ambisjoner som er avgrenset til eget fylke på den ene siden, og nasjonale ambisjoner om vekst og utvikling på den andre siden. Fagskolen selv kan ha ønsker om å ta en nasjonal rolle, og bidra med utdanningstilbud flere steder i landet på områder der de har spisskompetanse. Insentivene for en fylkeskommunal skoleeier når det gjelder nasjonalt arbeid, er imidlertid svake, og nasjonale behov er i dag svakt koordinert. Det fylkeskommunale eierskapet kan i så måte hindre utvikling og vekst (Deloitte, 2022).

Boks 6.2 viser imidlertid et eksempel på hvordan flere fylkeskommunale fagskoler har gått sammen for å tilby nasjonal fagskoleutdanning rettet mot batteriverdikjeden. Utdanningstilbudet er et resultat av kartleggingen av kompetansebehov gjennomført av Norsk Industri i forbindelse med prosjektet «BattKOMP – Kompetansebehov i batteriindustrien» (Norsk Industri, 2021a).

[115] Bakgrunnen for skjermingen er Stortingets ønske om å sikre at disse tilbudene blir prioritert når fylkeskommunene skal vurdere arbeidslivets behov.

Boks 6.2 Batterifagskole på tvers av regioner

Fagskolene i Rogaland, Agder, Hordaland, Nordland og Innlandet med Fagskolen i Viken som koordinator, har etablert et tilbud rettet mot batteriverdikjeden. Utdanningen skal bidra til det grønne skiftet i industrien, og er utviklet i tett samarbeid med partene i arbeidslivet. Opplegget vil bli testet ut med piloter høsten 2022, og samarbeid mellom fagskolene må til for å nå de ønskede resultatene. I tillegg kan det være behov for samarbeid med universiteter og høyskoler samt næringsliv.

Tilbudene er utviklet for å imøtekomme utdanningsløp og kompetanse som det vil være stort behov for i arbeids- og næringsliv fremover. Det vil være viktig med samarbeid på mange nivåer for å samle nødvendige ressurser i Norge og skape det beste utgangspunktet for en vellykket batteriindustri.

Både utviklingen og gjennomføringen vil foregå parallelt på flere undervisningssteder, fortrinnsvis ved de samarbeidende fagskolene – avhengig av den lokale kompetansen. Undervisningen blir en hybrid løsning med nettbaserte studier, kombinert med fire samlinger. Utdanningstilbudene skal bestå av seks moduler som bygger på den eksisterende Industrifagskolen, i tillegg til helt nye moduler direkte knyttet til batteriproduksjon. Til sammen utgjør utdanningen 30 studiepoeng.

Etableringen av tilbudet er muliggjort innenfor bransjeprogram for utsatte industriklynger, et såkalt treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling, som er et samarbeid mellom partene i arbeidslivet og regjeringen. Programmet skal bidra til at det blir etablert korte og fleksible utdanningstilbud tilpasset bransjenes behov. Videre finansiering av programmet vil skje gjennom den partssammensatte ordningen Industrifagskolen.

Les mer om samarbeidsprosjektet BattKOMP hos Norsk Industri.

Fylkeskommunal forvaltning av høyere yrkesfaglig utdanning skal sikre nærhet og kjennskap til lokale/regionale kompetansebehov og -aktører. Utfordringene ved at forvaltningen av høyere yrkesfaglig utdanning er lagt til det fylkeskommunale nivået kan imidlertid være todelt: For det første kan det oppstå en mulig problematisk dobbeltrolle som både skoleeier og forvalter, og for det andre har det blitt påpekt at fagskoleforvaltning på fylkeskommunalt nivå kan bidra til å opprettholde en uheldig avstand til universitets- og høyskolesektoren. Derigjennom kan det bli krevende å bidra til at fagskoler skal være et mer likeverdig alternativ til universiteter og høyskoler, som foreslått i Fagskolemeldingen (Meld. St. 9 (2016–2017); Deloitte, 2022).

Undersøkelser viser at det er store forskjeller mellom fylkeskommunene i hvor mye ressurser som blir benyttet til å ivareta fylkeskommunens forvaltningsoppgaver rettet mot fagskolene. Alle fylkeskommunene har per høsten 2021 en fagskolekoordinator. Koordinatorrollen er knyttet til tilskuddsforvaltning, og koordinering inn mot fylkets kompetansepolitiske rolle. Det varierer hvor mye tid fylkeskommunene har avsatt til ivaretakelse av denne rollen – fra en liten, uspesifisert andel av en stilling (i kombinasjon med øvrige oppgaver) til en fulltidsstilling spesifikt avsatt til å ivareta oppgaver knyttet til fagskoleforvaltningen (Deloitte, 2022).

Det er videre stor variasjon i hvilken grad den enkelte fylkeskommune tilfører fagskoler i eget fylke fylkeskommunale frie midler til drift. Det synes å være sammensatte forklaringer på at fylkeskommunene i ulik grad bevilger frie midler til egen fagskole, der også tradisjon ser ut til å være et sentralt moment. Enkelte fylkeskommuner bevilger ikke midler til drift av den/de fylkeskommunale fagskolene, men noen av disse bidrar likevel gjennom husleiekostnader, enten indirekte kostnader ved at fagskolen benytter

fylkeskommunalt eide lokaler uten å betale internhusleie, eller direkte kostnader ved at fylkeskommunen dekker eksterne husleiekostnader for fagskolen (Deloitte, 2022).

6.4 Fagskoletetthet i distriktene

I Hurdalsplattformen lanserer Regjeringen en kommende reform for desentralisert utdanning over hele landet (Regjeringen, 2021a). Desentralisert utdanning innebærer muligheten til å ta utdanning uavhengig av bosted og familiesituasjon. Av den grunn er styrking av desentralisert utdanning viktig for å sikre rekruttering til arbeidsplasser i distriktene – og dermed bidra til livskraftige regioner (NOU 2020: 15). Solberg-regjeringen satte også behovet for økt tilgang til fleksible og desentraliserte tilbud i hele landet på dagsordenen. I det følgende skal vi studere hvorvidt fagskoletettheten er høyere i distriktene enn i sentrale strøk. Vi skal se at tettheten er høyest i sentrale strøk for stedbaserte studenter, men høyest i distriktene for nettbaserte studenter.

6.4.1 Fagskolestudenter og sentralitet

For å skille mellom distriktskommuner og sentralt beliggende kommuner benytter vi SSBs sentralitetsindeks (se boks 6.3), og som en første indikasjon på om fagskoletettheten er høyere i distriktskommuner, studeres hvordan fagskolestudentene fordeler seg rundt omkring i landet. Det er ikke alltid åpenbart hvilken kommune fagskolestudentene studerte i. Som vist i kapittel 3, gikk mer enn halvparten av alle fagskolestudentene både i 2020 og 2021 på undervisning som var helt eller delvis nettbasert. Slike studenter kan gjerne bo langt unna stedet der undervisningen finner sted. Vi relaterer derfor nettbaserte studenter til deres folkeregistrerte bostedskommune. De stedbaserte studentene, derimot, relaterer vi til stedet der de møtte fysisk til undervisningen – studiestedet. En fagskole kan ha mange studiesteder spredt rundt omkring i landet, og de stedbaserte studentene relateres til studiestedets kommune, ikke fagskolenes kommune.[116]

Figur 6.1 viser kart over norske kommuner skravert etter tre forhold: sentralitetsindeksen (panel a), hvor i landet de stedbaserte fagskolestudentene studerte i 2021 (panel b) og hvor i landet de nettbaserte fagskolestudentene bodde i 2020 (panel c). Årsaken til at det benyttes tall for 2020 for de nettbaserte fagskolestudentene, er at tall for 2021 ikke var tilgjengelig når denne rapporten ble skrevet (se boks 6.4 om datakilder). En kommune har mørkere farge jo mer sentralt kommunen ligger (panel a) eller jo flere studenter den har (panel b og c).

Det ser ut til å være en viss overlapp mellom de skraverte feltene i 6.1.a på den ene siden og, henholdsvis, 6.1.b og 6.1.c på den andre siden. Feltene rundt store byer som Oslo, Bergen og Trondheim er svært mørke i alle de tre kartene. Dette indikerer opphopning av fagskolestudenter i sentrale strøk snarere enn i distriktene, både når det gjelder stedbaserte og nettbaserte studenter. I tillegg viser tabell 6.1 at store bykommuner i sentralitetsklasse 1–3 dominerer blant de ti kommunene med flest fagskolestudenter.

Videre vil vi undersøke om antallet fagskolestudenter i sentraltliggende kommuner er uforholdsmessig stort, sett i forhold til innbyggertallet i kommunen. I resten av kapittel 6.4 skal vi derfor benytte følgende mål på fagskoletetthet i en kommune: prosent fagskolestudenter delt på prosent innbyggere. Prosent fagskolestudenter viser til den prosenten fagskolestudentene i kommunen utgjør av det totale antallet studenter i

[116] Fagskolen i Viken har for eksempel 14 studiesteder i mange ulike kommuner, med svært ulik sentralitet. For studenter på ren nettbasert undervisning gir det lite mening å snakke om et studiested. For studenter på nettbasert undervisning med samlinger kunne man eventuelt ha definert kommunen der samlingen fant sted som studiekommune. Slike samlinger kan imidlertid godt foregå andre steder enn på fagskolenes ordinære studiesteder, og det er ingenting i veien for at studentene kan bo langt unna samlingsstedet. Universitetene og høyskolene skiller heller ikke ut slike studenter fra de rene nettbaserte. Vi velger derfor å slå disse to kategoriene (nettbaserte og samlingsbaserte) sammen for fagskolene også.

landet, mens prosent innbyggere viser til den prosenten innbyggere i kommunen utgjør av det totale antallet innbyggere i landet. Hvis fagskoletettheten er større enn 1, har kommunen en større andel av landets studenter enn landets innbyggere, og motsatt blir fagskoletettheten mindre enn 1 hvis kommunen har en mindre andel av landets studenter enn av landets innbyggere. Kommuner med fagskole tetthet lik 0 har ingen studenter. Tre spørsmål vil bli besvart:

1. Er fagskoletettheten høyere i distriktskommuner enn i sentrale kommuner?
2. Har økningen i fagskolestudenter de siste årene ført til at fagskoletettheten blitt høyere i distriktskommunene?
3. Er fagskoletettheten høyere enn universitets- og høyskoletettheten i distriktskommunene?

Disse spørsmålene vil først bli besvart for de stedbaserte studentene og deretter for nettstudentene.

Tabell 6.1 Kommunene med flest fagskolestudenter

Stedbaserte studenter			Nettbaserte studenter		
Studiesteds-kommunene	Sentralitets-klasse	Antall studenter	Bosteds-kommune	Sentralitets-klasse	Antall studenter
Oslo	1	3577	Oslo	1	870
Bergen	2	1164	Bergen	2	662
Stavanger	2	728	Trondheim	2	385
Sandefjord	3	565	Tromsø	3	252
Fredrikstad	2	539	Stavanger	2	227
Kristiansand	3	500	Drammen	2	176
Trondheim	2	483	Kristiansand	3	161
Gjøvik	3	433	Lillestrøm	1	155
Haugesund	3	424	Sandnes	2	141
Ålesund	3	253	Ålesund	3	128
Totalt		11746	Totalt		10483

Kilde: Egne beregninger basert på data fra DBH og SSB
Merknad: Tallene for stedbaserte studenter gjelder 2021, mens tallene for nettbaserte studenter gjelder 2020.

Boks 6.3 SSBs sentralitetsindeks

SSB klassifiserer kommuner etter sentralitetsnivå, hvor sentralitetsnivået beregnes utfra nærhet til arbeidsplasser og servicefunksjoner. Indeksen har (teoretisk sett) verdier mellom 0 og 1000, der den mest sentrale kommunen (Oslo) har verdien 1000, mens den minst sentrale har verdien 0. Det er imidlertid ingen kommuner som har verdien 0, de minst sentrale kommunene har verdier ned mot 300. Av og til brukes en inndeling i seks sentralitetsklasser fremfor indeksen, der klasse 1 angir høyest sentralitet og klasse 6 angir laveste sentralitet. Sammenhengen mellom indeksen og klassene er som følger:

Sentralitetsklasse	Sentralitetsindeks
1	925–1000 – høy
2	870–924
3	775–869
4	670–774
5	565–669
6	0–564 – lav

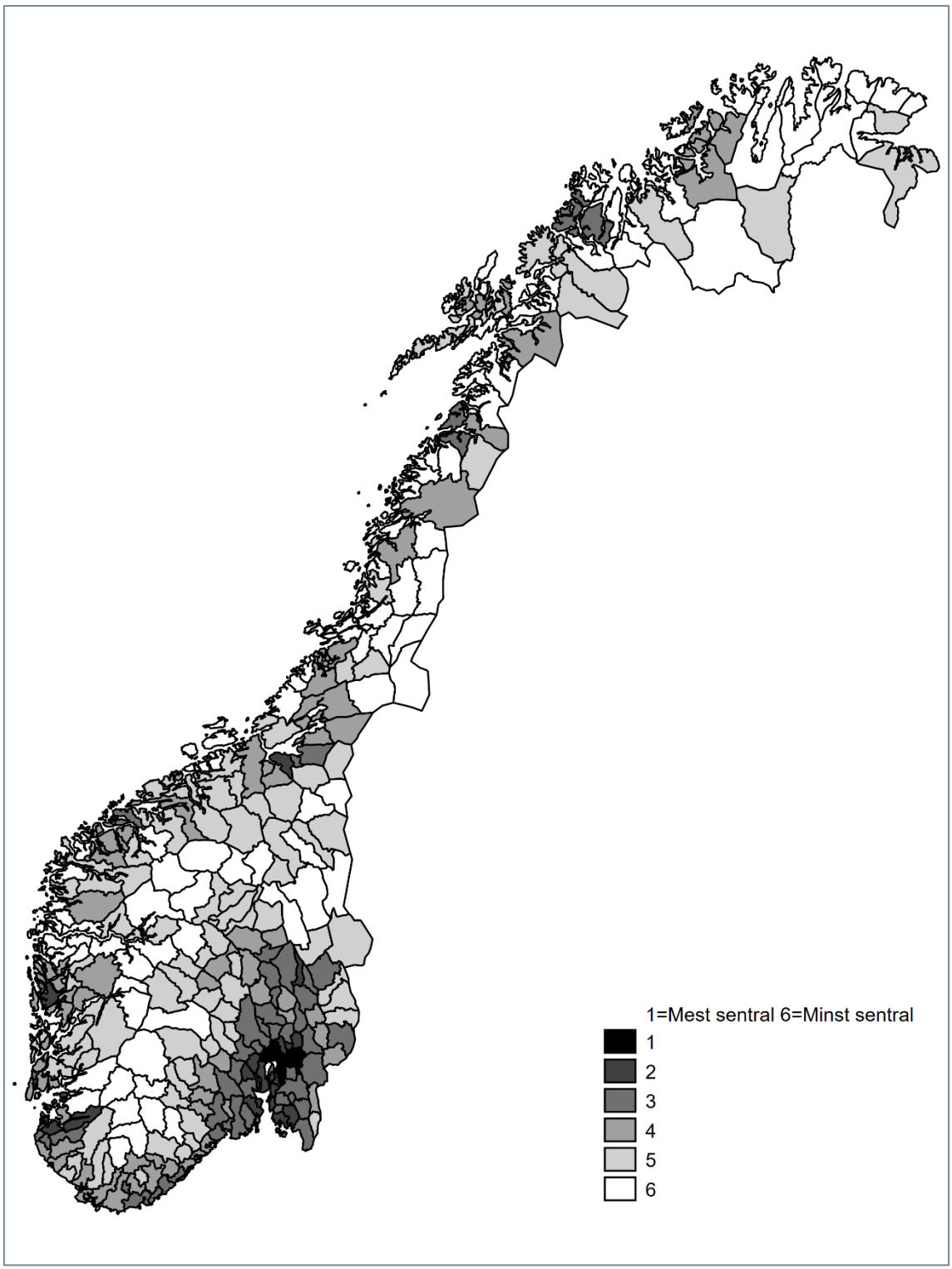
Kilde: Statistisk sentralbyrå: https://www.ssb.no/klass/klassifikasjoner/128

Boks 6.4 Datakilder

Analysene er gjort på grunnlag av data fra Database for høyere utdanning (DBH) for stedbaserte studenter og omfatter aktive studenter per 1. oktober i høstsemesteret i årene vi ser på. For nettbaserte studenter, bruker vi data fra SSB. DBH har også informasjon om nettbaserte studenter, men ikke om bostedsadressen deres. I SSBs data er bostedsadresse koblet på DBH dataene. Tall på antall studenter avviker noe i DBH og SSB fordi SSB foretar en rensing av dataene etter at de er hentet inn fra DBH, der de blant annet fjerner duplikatobservasjoner (se boks 3.2 i kapittel 3.3.1). I tillegg er det noen studenter der informasjon om bostedskommune mangler, og disse er ikke med i analysen. I analysene bruker vi de nyeste tallene som var tilgjengelige når denne rapporten ble skrevet, som er 2021 for de stedbaserte studentene og 2020 for de nettbaserte studentene.

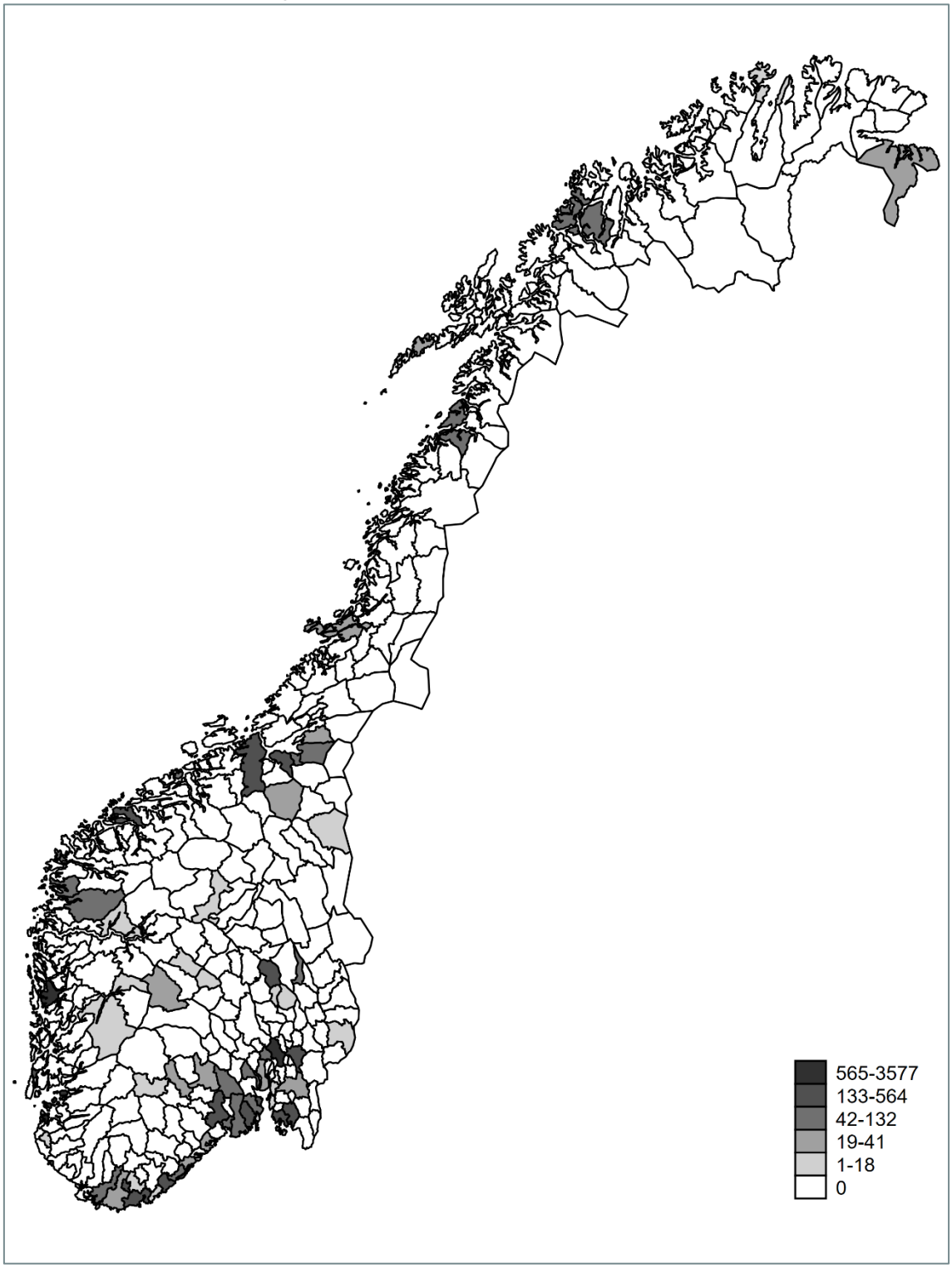
Figur 6.1 Kart over kommunenes sentralitet og studenter

a. Kommuners sentralitet



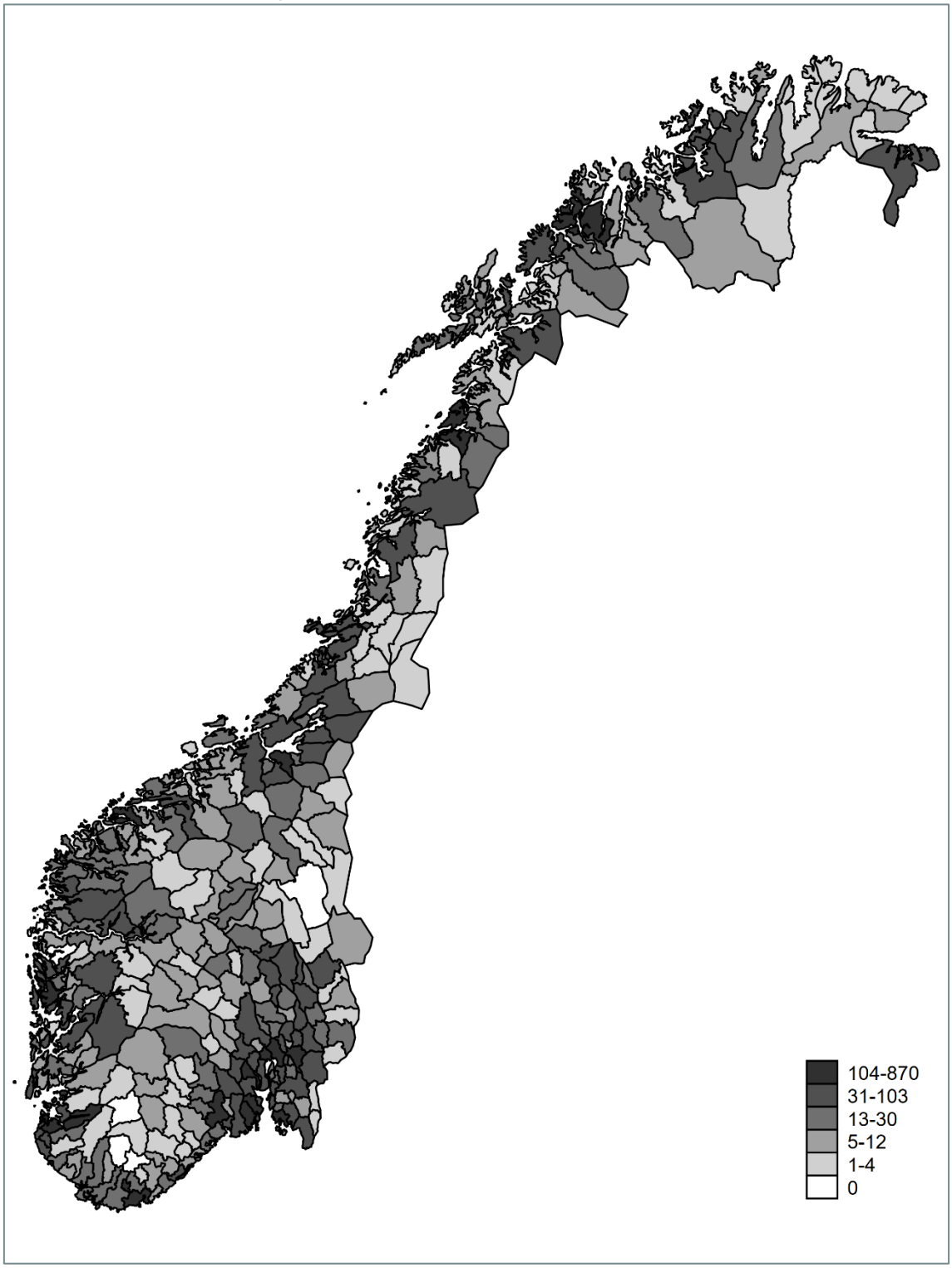
Kilde: Egen figur basert på SSBs sentralitetsindeks, som beskriver kommunenes grad av sentral beliggenhet.

b. Antall stedbaserte fagskolestudenter i norske kommuner i 2021



Kilde: Egen illustrasjon basert på data fra DBH
Merknad: Kommunene er skravert etter hvor mange fagskolestudenter som møter fysisk til undervisning (stedbaserte studenter). Hvit angir null studenter, og skravert angir minst én student. Mørkere farge angir flere studenter. I de fem skraverte intervallene er øvre grense lik 25-, 50-, 75- og 95-persentilene og maksverdien i datagrunnlaget.

c. Antall nettbaserte fagskolestudenter i norske kommuner i 2020



Kilde: Egen illustrasjon basert på data fra SSB.
Merknad: Kommunene er skravert etter hvor mange fagskolestudenter som bor der og går på nettbasert undervisning (nettbaserte studenter). Hvit angir null studenter, og skravert angir minst én student. Mørkere farge angir flere studenter. I de fem skraverte intervallene er øvre grense lik 25-, 50-, 75- og 95-persentilene og maksverdien i datagrunnlaget.

6.4.2 Stedbasert fagskoletetthet

Figur 6.2 viser den stedbaserte fagskoletettheten i alle kommunene relatert til SSBs sentralitetsindeks. Hvert punkt representerer en kommune i enten 2021 (blå punkter) eller 2016 (røde punkter). De fleste kommunene har ikke et studiested og derfor ingen stedbaserte studenter, så fagskoletettheten her blir 0. Linjene representerer de anslåtte sammenhengene mellom fagskoletetthet og sentralitet i de to årene. Linjene for begge årene stiger, så den anslåtte sammenhengen er positiv. Vi kan derfor svare nei på det første spørsmålet: fagskoletettheten er ikke høyere i distriktskommunene. Snarere tvert imot, den er høyere i sentralt beliggende kommuner.[117]

For å svare på det andre spørsmålet, om fagskoletettheten har blitt høyere i distriktene, sammenlignes situasjonen i 2021 med 2016, som var før den store økningen i fagskolestudenter fant sted. I løpet av denne perioden økte antallet kommuner som hadde fagskolestudenter fra 56 til 65, og antallet stedbaserte studenter økte med nesten 20 prosent (fra 9 685 til 11 746). Oslo var den kommunen som fikk flest nye studenter – hele 984. Oslo stod dermed for nesten halvparten av økningen i antallet studenter. Ut fra dette er det nærliggende å tro at fagskoletettheten økte i sentrale strøk snarere enn i distriktene. Bildet er imidlertid ikke helt entydig. Kommunen som fikk nest flest studenter var Sandefjord (445), som er i sentralitetsklasse 3.

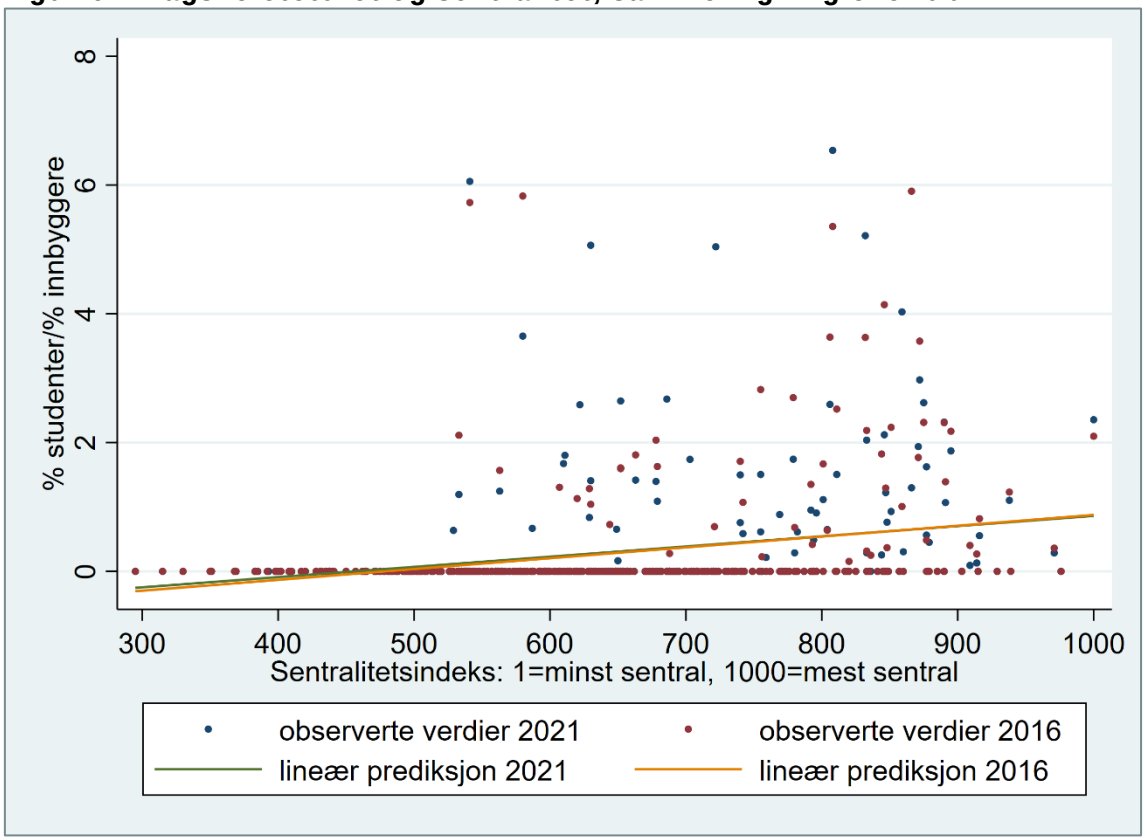
I figur 6.2 kan vi studere spørsmålet mer systematisk. Hvis fagskoletettheten hadde økt mer i distriktene enn i sentrale strøk, skulle linjen for 2021 ha hatt en slakere stigning enn linjen for 2016. Linjene er imidlertid veldig like.[118] I gjennomsnitt har det altså ikke vært større økning i fagskoletettheten i distriktene enn i sentrale strøk, så vi kan svare nei på det andre spørsmålet også. Det er imidlertid heller ingen tegn til at økningen har vært større i sentrale strøk.

Til nå har vi konsentrert oss om tettheten for fagskolene. Figur 6.3 sammenligner fagskolene med universitetene og høyskolene, og plotter tettheten separat for de to typene utdanningsinstitusjoner i 2021. I 2021 var det mer enn 20 ganger så mange stedbaserte studenter ved universitetene og høyskolene (290 000) som ved fagskolene, men universitets- og høyskolesektoren har likevel studiesteder i færre kommuner (53) enn det fagskolene har (65). Det er derfor nærliggende å tro at fagskoletettheten er høyere enn universitets- og høyskoletettheten i distriktene. Av figuren ser vi imidlertid at linjene for de to utdanningsinstitusjonene er svært overlappende. Fagskolene fremstår altså ikke som mer distriktsorienterte enn universitetene og høyskolene målt etter prosentandel studenter sett i forhold til prosentandel innbyggere i de ulike kommunene. Vi kan dermed svare nei på det tredje spørsmålet: fagskoletettheten er ikke høyere i distriktene enn universitets- og høyskoletettheten.[119]

---

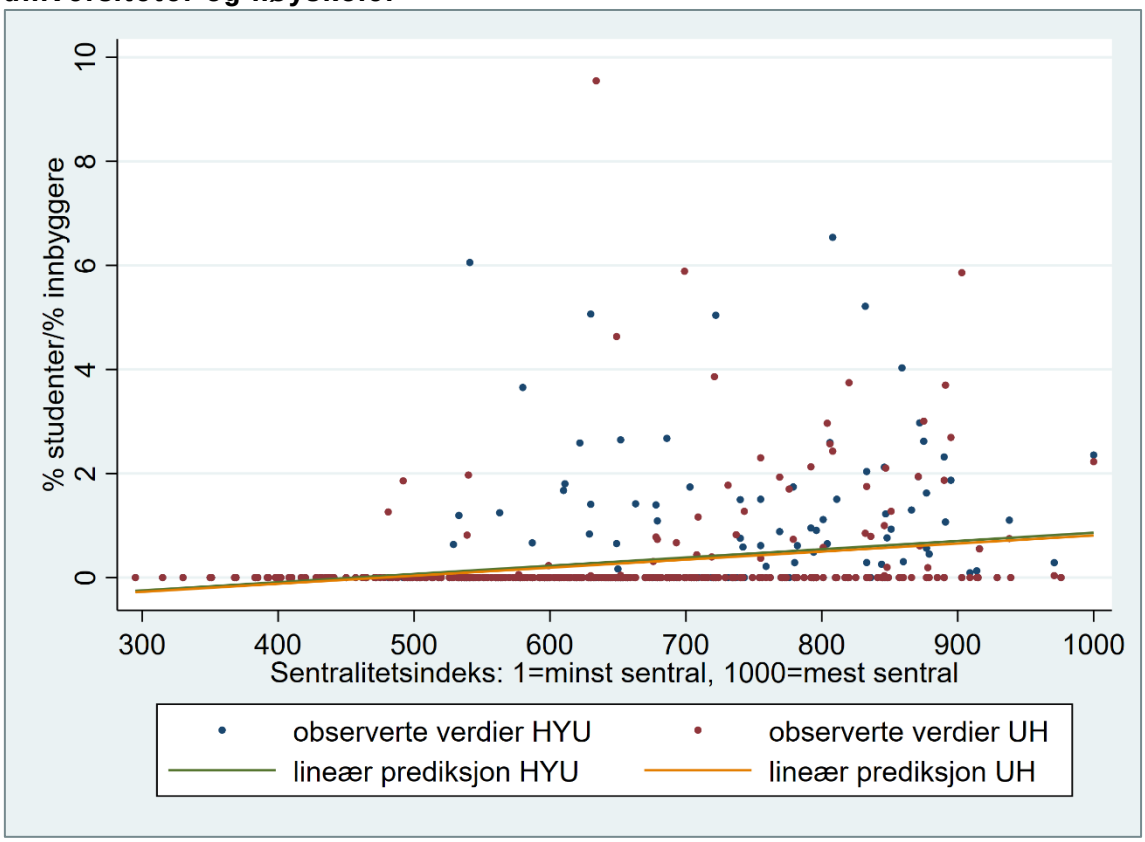
[117] Linjene er regresjonslinjer, og regresjonsanalyser viser at begge linjene har en stigning som er signifikant forskjellig fra 0 på minst 1 prosent nivå (se vedlegget, V6).
[118] En statistisk test bekrefter at det ikke er noen signifikant forskjell på stigningen på de to linjene (se vedlegget, V6).
[119] En statistisk test bekrefter at det ikke er noen signifikant forskjell på stigningen på de to linjene (se vedlegget V6).

Figur 6.2 Fagskoletetthet og sentralitet, sammenligning over tid



Kilde: Egne beregninger basert på data fra SSB (sentralitetsindeks og antall innbyggere) og DBH (antall studenter)
Merknad: Hvert punkt representerer en kommune, og linjene er regresjonslinjer som viser hvordan fagskoletettheten i de ulike kommunene samvarierer med kommunenes sentralitet. Fagskoletetthet er definert som % studenter/% innbyggere.

Figur 6.3 Tetthet og sentralitet, sammenligning av fagskoler og universiteter og høyskoler



Kilde: Egne beregninger basert på data fra SSB (sentralitetsindeks og antall innbyggere) og DBH (antall studenter).
Merknad: HYU = fagskoler, UH = universiteter og høyskoler. Hvert punkt representerer en kommune, og linjene er regresjonslinjer som viser hvordan tettheten i en kommune samvarierer med kommunenes sentralitet. Tetthet er definert som % studenter/% innbyggere.

6.4.3 Nettbasert fagskoletetthet

Sammenligning av kartene i figur 6.1.c og 6.1.b viser at de nettbaserte fagskolestudentene er mye mere spredt rundt i landet enn de stedbaserte studentene. Man finner nettbaserte studenter i hele 343 kommuner, mot 65 kommuner for stedbaserte studenter. Av tabell 6.1 ser vi også at tallene for Oslo dominerer mindre når det gjelder nettbaserte enn stedbaserte studenter. Dette kan indikere at den positive sammenhengen mellom fagskoletetthet og sentralitet som vi fant for de stedbaserte studentene ikke gjelder for de nettbaserte studentene. Dette blir bekreftet av figur 6.4, hvor begge linjene heller nedover snarere enn å stige, noe som innebærer at fagskoletettheten synker snarere enn å stige med sentralitet.[120] Vi kan derfor svare ja på det første spørsmålet når det gjelder de nettbaserte studentene: fagskoletettheten er høyere i distriktskommuner enn i sentrale kommuner. I den forstand er fagskolenes distriktsprofil betydelig sterkere når det gjelder nettbaserte enn stedbaserte studenter.

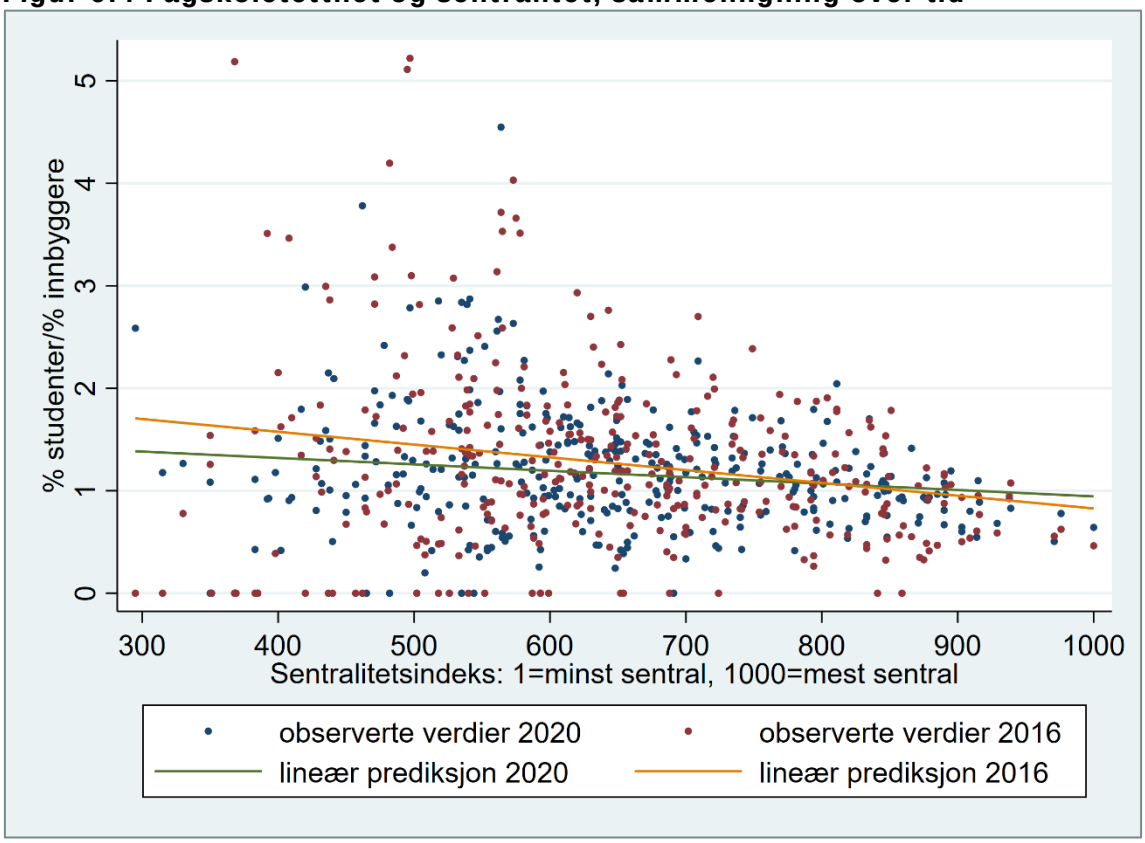
Fra 2016 til 2020 mer enn fordoblet antallet nettbaserte fagskolestudenter seg (fra 4 724 til 10 483), og antallet kommuner med slike studenter økte fra 324 til 343. Den største økningen fant sted i store byer som Oslo (561), Bergen (364) og Trondheim (183), og dette kan være et tegn på at den nettbaserte fagskoletettheten også ble mer sentralisert i løpet av perioden. Dersom dette er tilfelle, skal linjen for 2020 nå være slakere enn linjen for 2016. I figur 6.4 ser dette ut til å være tilfelle. En statistisk test konkluderer imidlertid med at forskjellen på linjene skyldes tilfeldigheter snarere enn et

[120] En regresjonsanalyse bekrefter at helningen på begge linjene er signifikant forskjellig fra 0 (se vedlegget, V7).

systematisk mønster (se vedlegget, V7). Vi kan dermed svare nei på det andre spørsmålet: den nettbaserte fagskoletettheten har ikke blitt større i distriktene enn i sentrale strøk. Det er imidlertid heller ingen tegn til at det motsatte har skjedd. I den forstand har fagskolenes distriktsprofil vært uendret i løpet av perioden, akkurat slik vi fant for de stedbaserte studentene.

I figur 6.5 sammenligner vi fagskolene med universitets- og høyskolesektoren. Linjen for universitetene og høyskolene har en slakere helning enn linjen for fagskolene, men en statistisk test viser at forskjellen skyldes tilfeldigheter snarere enn et systematisk mønster (se vedlegget, V7). Dermed kan vi også svare nei på det tredje spørsmålet: tettheten for fagskolene er ikke større i distriktene enn det tettheten for universitetene og høyskolene er. Fagskolene er imidlertid mer distriktsorienterte i den forstand at en mye større andel av studentene der går på nettbasert undervisning. Det totale antallet nettbaserte studenter var litt større i universitetene og høyskolene enn i fagskolene, men mens slike studenter utgjorde nesten halvparten av alle fagskolestudentene i 2020, utgjorde de mindre enn 10 prosent av alle universitets- og høyskolestudentene.[121]

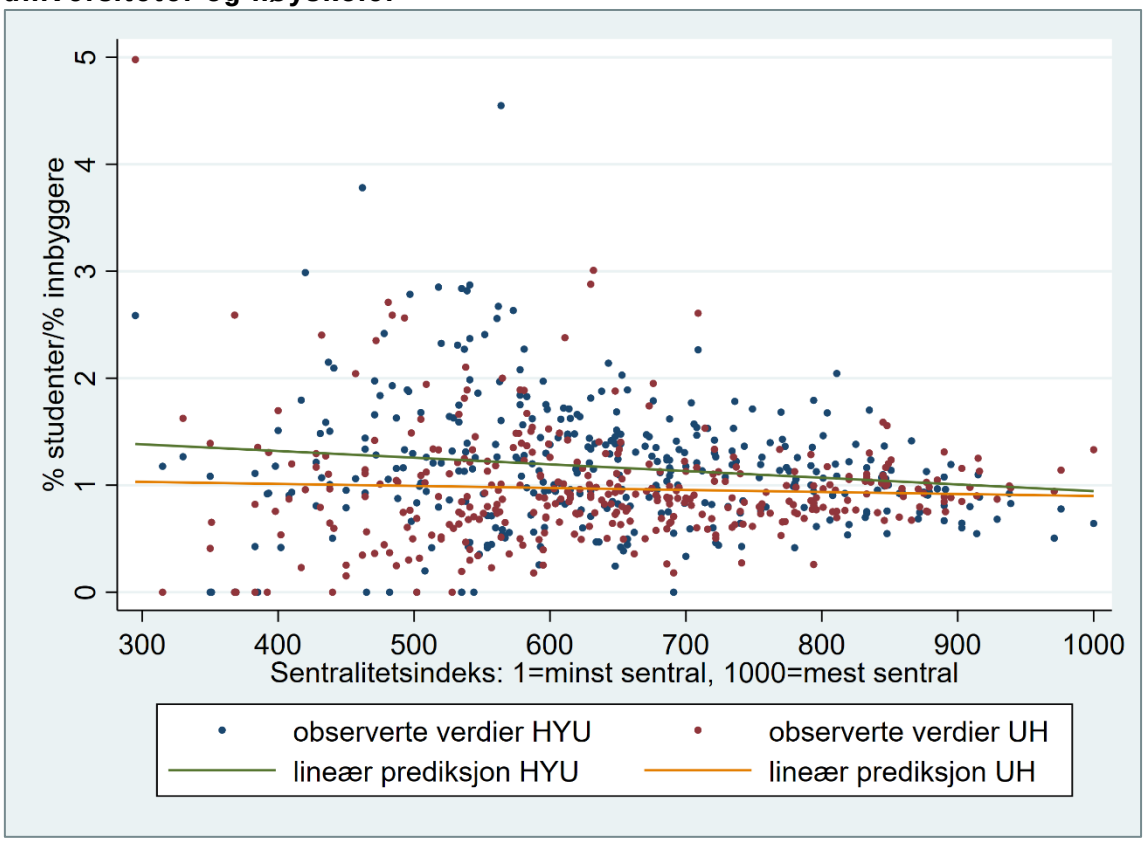
Figur 6.4 Fagskoletetthet og sentralitet, sammenligning over tid



Kilde: Egne beregninger basert på data fra SSB (sentralitetsindeks og antall innbyggere) og DBH (antall studenter).
Merknad: Hvert punkt representerer en kommune, og linjene er regresjonslinjer som viser hvordan fagskoletettheten i de ulike kommunene samvarierer med kommunenes sentralitet. Fagskoletetthet er definert som % studenter/% innbyggere.

[121] I 2020 var det til sammen 16 336 nettstudenter med informasjon om bostedskommune i universitets- og høyskolesektoren i 2020 (og 256 112 stedbaserte studenter). Universitets- og høyskolesektoren har i tillegg en liten gruppe med studenter på såkalt desentralisert undervisning (6 689). Disse studentene møter fysisk opp til undervisning ved andre steder enn institusjonens eller avdelingens ordinære campuslokaliteter, og undervisningen foregår gjerne i bolker. Siden DBHs fagskolestatistikk ikke har en kategori for slike studenter, velger vi å fjerne dem fra analysen.

Figur 6.5 Tetthet og sentralitet, sammenligning mellom fagskoler og universiteter og høyskoler



Kilde: Egne beregninger basert på data fra SSB (sentralitetsindeks og antall innbyggere) og DBH (antall studenter).
Merknad: HYU = fagskoler, UH = universiteter og høyskoler. Hvert punkt representerer en kommune, og linjene er regresjonslinjer som viser hvordan tettheten i en kommune samvarierer med kommunenes sentralitet. Tetthet er definert som % studenter/% innbyggere.

6.4.4 Oppsummering av analyser av fagskoletetthet

Analysene i kapittel 6.4 har vist at fagskoletettheten er lavere i distriktskommuner enn i sentralt liggende strøk når det gjelder stedbaserte studenter, men høyere når det gjelder nettbaserte studenter. Dette bildet har ikke endret seg de siste 5–6 årene, og fagskoletettheten er verken høyere eller lavere i distriktene enn det Universitets- og høyskoletettheten er. Dette innebærer at både fagskolene og universitetene og høyskolene er betydelig mer distriktsorienterte når det gjelder de nettbaserte enn de stedbaserte studentene. Selv om fagskoletettheten ikke er større i distriktene enn universitets- og høyskoletettheten, er fagskolene mer distriktsorienterte i den forstand at en mye større andel av studenter går på nettbasert undervisning (mer enn 50 prosent). Resultatene bør tolkes med noe forsiktighet. Både 2020 og 2021 var spesielle år, hvor koronapandemien pandemien herjet, og mye undervisning foregikk på nett. Det er derfor sannsynlig at en større andel av studentene i både universitets- og høyskolesektoren og høyere yrkesfaglig utdanning blir stedbaserte i årene fremover, men det er vanskelig å si hvordan dette vil påvirke resultatene.

6.5 Vurdering av kunnskapsgrunnlaget

Før vi kan ha godt grunnlag til å vurdere fagskolenes evne til å møte regionale kompetansebehov, er flere kunnskapsbehov fremtredende. Det er behov for bedre kunnskap om regionale kompetansebehov. Dette er en oppgave som fylkeskommunene fikk gjennom regionreformen (Meld. St. 6 (2018–2019)). Fylkene er ennå i en tidlig fase av sitt arbeid. Enkelte fylker har bestilt forsknings- og utredningsoppdrag for å få mer kunnskap om behov i eget fylke. Sike oppdrag tildeles dels forskningsinstitutter med

regionalt nedslagsfelt. Det foreligger imidlertid lite systematisert kunnskap om hvilken kompetansepolitisk rolle fylkeskommunene har utviklet i forhold til fagskolene, og i hvilken grad fylkeskommunene makter å koble sammen hovedoppgavene innen videregående opplæring med fagskolene.

Utvalget ser behov for mer presis kunnskap om (lokalt) arbeidslivs behov for fagskoleutdannede innen ulike fagområder, og særlig innen offentlig sektor (se vurdering av kunnskapsgrunnlaget, kapittel 5). Videre er det behov for mer kunnskap om mekanismene for hvordan informasjon om lokalt arbeidslivs behov for fagskoleutdannede tilflyter den fylkeskommunale utdanningsadministrasjonen. Her er partene i arbeidslivet sentrale aktører, men det er lite kunnskap om hvordan disse prosessene varierer avhengig av fagområder. Utvalget vurderer at det er behov for mer kunnskap om hvordan fagskolestyrene ved offentlige skoler og ledelsen ved private fagskoler dimensjonerer sine utdanningstilbud.

6.6 Utvalgets vurderinger

Utvalget vurderer at høyere yrkesfaglig utdanning bør styrke sin distriktsprofil for å ivareta kompetansebehov i det lokale arbeidslivet. Utvalget vurderer at analysene gir grunnlag for å se nærmere på behov for ekstra stimulans for å fylle distriktsmandatet. Samtidig vurderer utvalget at det er viktigere at det høyere yrkesfaglige utdanningstilbudet er tilpasset regionale arbeidsmarkedsbehov, enn at det er desentralisert, og det er avgjørende at man styrker dialogen mellom fylkeskommune og lokalt/regionalt arbeidsliv. Her kan det være forskjeller mellom fagområder og lokal næringsstruktur. Utvalget vurderer at en må utvikle styringen og finansieringen av sektoren slik at et godt regionalt tilbud i samarbeid med fagskolene opprettholdes.

Analysene viser at høyere yrkesfaglig utdanning er betydelig mer desentralisert i sitt nettbaserte enn i sitt stedbaserte tilbud. Utvalget vurderer at nettbasert og samlingsbasert undervisning fortsatt bør være et sentralt innslag i sektoren for å nå bredere ut geografisk. Det er samtidig vesentlig at dette må være etterspørselsbasert. Nett- og samlingsbasert undervisning må imidlertid ikke gå på bekostning av arbeidslivsrelevans og praksisnærhet.

Utredningen gjennomført av Samfunnsøkonomisk analyse AS for Kompetansebehovsutvalget viste at det i hovedsak er de offentlige fagskolene som får delta når strategiske spørsmål diskuteres (SØA, 2022a). Utvalget understreker at hvorvidt organisering og involvering av aktører bør endres og kanskje reguleres, generelt er beslutninger som fylkeskommunene selv skal og bør ta. Samtidig mener utvalget at fylkeskommunene bør vurdere å inkludere private fagskoler som mottar offentlige midler i prosesser knyttet til strategiske kompetansepolitiske beslutninger.

Som vist i kapitlet er det store forskjeller i antallet fagskolestudenter per kommune. Studiesteder og fagskoler med få studenter har magre muligheter for å bygge en robust forvaltning. Utvalget vurderer det som hensiktsmessig at fylker samarbeider om utdanninger der det er få fagskolestudenter. Det bør vurderes om fylker som ikke har et minimumsantall fagskolestudenter bør pålegges å samarbeide med andre fylker om den regionale forvaltingen av høyere yrkesfaglig utdanning. Statlige myndigheter bør fortsette å spille en rolle for å tilrettelegge for koordinering av høyere yrkesfaglig utdanning nasjonalt.

7. Videre vekst ved ulik finansiering

I dette kapitlet drøfter vi den videre utviklingen av høyere yrkesfaglig utdanning ved å ta utgangspunkt i tre av dagens finansieringsmekanismer: finansiering via prosjektmidler, egenbetaling og driftstilskudd. Formålet er å synliggjøre dilemmaer og konsekvenser av veivalg for den videre utviklingen av høyere yrkesfaglig utdanning. Utvalgets drøftinger er ment som et bidrag til videre diskusjoner om finansiering av høyere yrkesfaglig utdanning ved eventuell videre vekst i sektoren.

Vi beskriver først bakgrunnen for at vi har valgt å se nærmere på tre finansieringsmekanismer, før vi drøfter implikasjonene av vekst gjennom hver av de tre. Avslutningsvis har vi en samlet drøfting, der vi ser de tre finansieringsmekanismene i sammenheng. Høyere yrkesfaglig utdanning er i en brytningstid med store veivalg om innretning, autonomi, finansiering og grenser til øvrige utdanningsnivåer. Den nye samlede finansieringsordningen ble opprettet som en del av oppfølgingen av fagskolemeldingen (Meld. St. 9 (2016-2017)). Fra 2018 fikk fylkeskommunene ansvar for forvaltning av statlige driftsmidler til fagskoleutdanning i tillegg til drift av fylkeskommunalt eide fagskoler.

Styring av den offentlige finansieringen er et av de mest sentrale virkemidlene for regulering av vekst i sektoren. Derfor vil vi her se på finansieringsmekanismer, og drøfte hvordan veivalg knyttet til finansiering kan ha ulike implikasjoner for hvordan høyere yrkesfaglig utdanning kan imøtekomme kompetansebehov i fremtiden.

7.1 Ulike finansieringskilder i høyere yrkesfaglig utdanning

Som beskrevet i kapittel 3, blir høyere yrkesfaglig utdanning hovedsakelig finansiert gjennom fire kilder:

1. Statlig driftstilskudd
2. Fylkeskommunale frie midler
3. Egenbetaling fra studentene
4. Prosjektmidler

Statlige driftstilskudd fra Kunnskapsdepartementet, som i hovedsak forvaltes av fylkeskommunen, utgjør hovedvekten av fagskolenes finansiering sett under ett. En betydelig andel av finansieringen består også av egenbetaling fra studentene, der det er store variasjoner mellom fagområder og utdanninger. En forholdsvis liten andel av sektorens samlede finansiering kommer fra søkbare prosjektmidler, men denne andelen er økende. Deloitte (2022) har evaluert finansieringssystemet i høyere yrkesfaglig utdanning på oppdrag for Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, og drøftingen i kapitlet bygger blant annet på denne evalueringen.

Utvalget har valgt å gå dypere inn i implikasjoner for vekst gjennom hver av disse tre finansieringsmekanismene. Formålet er å synliggjøre dilemmaer og mulige implikasjoner av veivalg knyttet til finansiering for den politisk varslede veksten i høyere yrkesfaglig utdanning.

7.1.1 Desentralisert styring: Finansiering via driftstilskudd

Driftsmidler til fagskoler blir årlig bevilget over statsbudsjettet, og blir overført til fylkeskommunene. Fylkeskommunene formidler midlene videre til fagskoler i eget fylke, i tillegg til eventuelle frie midler. Alle offentlige fagskoler mottar statlige driftsmidler, forvaltet av fylkeskommunen. I 2021 var det totalt 38 fagskoler som mottok slikt tilskudd fra fylkeskommuner: 12 offentlige og 26 private fagskoler. Av de private fagskolene som mottok tilskudd, var 12 fagskoler skjermet (det vil si at tilskuddet er låst av Stortinget). Det var altså 14 private fagskoler som fikk tilskudd gjennom den ordinære søknadsprosessen til fylkeskommunene. Enkelte av de største private

fagskolene har ikke nødvendigvis ønske om å motta statlig tilskudd, noe som kan henge sammen med utbytteforbudet som offentlige midler fører med (Deloitte, 2022). I det følgende drøfter vi implikasjoner av vekst gjennom offentlig finansiering via statlige driftsmidler, forvaltet av fylkeskommunen.

Fylkeskommunene har lovfestet ansvar for å sørge for at det tilbys akkreditert fagskoleutdanning i samsvar med behovet for kompetanse både lokalt, regionalt og nasjonalt. En implikasjon av en økning i statlige driftsmidler som blir forvaltet av fylkeskommunen, er at fylkeskommunen får et større ansvar for tilbudet av høyere yrkesfaglig utdanning i eget fylke.

Fylkeskommunen har på den ene siden et godt utgangspunkt for å se fagskolene i sammenheng med regionale og lokale kompetansebehov, samt å se sektoren i sammenheng med videregående opplæring. På den andre siden kan det blir mer krevende å ivareta nasjonale behov. Fylkeskommunenes kunnskap om nasjonale kompetansebehov kan være begrenset, eller det kan være vanskelig å prioritere nasjonale kompetansebehov på lik linje med virksomhetenes behov i egen region. Et dilemma vil dermed være i hvilken grad Kunnskapsdepartementet, som har det overordnede sektoransvaret for høyere yrkesfaglig utdanning skal legge føringer og eventuelt bruke andre virkemidler i den statlige styringen, eller om fylkeskommunene skal få fritt spillerom til å forvalte fagskolene i eget fylke basert på kunnskap om lokale behov blant virksomhetene og i samarbeid med andre fylkeskommuner.

Selv om det er fylkeskommunen som tildeler driftstilskudd basert på søknad fra fagskolene, er det styrene i fagskolene som avgjør hvilke fagskoletilbud som skal tilbys, og innretningen på disse. Store fagskoler med partssammensatte styrer kan ha god kunnskap om behov i omkringliggende arbeidsliv, og det kan av skolene bli oppfattet som lite hensiktsmessig at fylkeskommunen legger føringer på forvaltningen av driftstilskuddet.

Økt grad av institusjonsakkreditering i sektoren kan være et virkemiddel for å gi fagskolene selv en tydeligere rolle i å møte kompetansebehov. Statlige driftsmidler kan bidra med å styrke og synliggjøre sektoren som en integrert del av et helhetlige utdanningssystem. I den grad arbeidslivet etterspør høyere yrkesfaglig utdanning på mer avansert nivå enn i dag, vil det kunne være behov for en styrking av fagskoleinstitusjonene gjennom mer forutsigbar investering.

7.1.2 Markedsstyrt behov: Finansiering via egenbetaling

Høyere yrkesfaglige utdanninger kan være fullstendig offentlig finansiert, delvis offentlig finansiert eller fullfinansiert via egenbetaling fra studenter. Studentbetaling utgjør en vesentlig del av den totale finansieringen av høyere yrkesfaglig utdanning. I 2020 utgjorde egenbetaling i overkant av 690 millioner kroner, noe som tilsvarer omtrent 35 prosent av den totale finansieringen i sektoren (Diku, 2021a). Egenbetaling kan finansieres av studentene selv eller av arbeidsgiver, eller av andre aktører som arbeidstakerorganisasjoner og NAV.

Det er i hovedsak utdanninger ved private fagskoler som finansieres gjennom egenbetaling, men fagskoleloven åpner opp for at både offentlige og private fagskoler kan kreve egenbetaling fra studenter.[122] Som beskrevet i kapittel 4, er egenbetaling ved universiteter og høyskoler, spesifisert i egen forskrift. Der er hovedregelen at statlige institusjoner ikke kan kreve egenbetaling fra studenter for studieprogrammer som fører frem til en grad eller yrkesutdanning. Samtidig er det en del unntak også her, blant annet for emner som normalt ikke er del av studieprogram og erfaringsbaserte mastergradsstudier. Hovedvekten av fagskolestudenter tar utdanning som er fullstendig offentlig finansiert (Deloitte, 2022).

[122] Ved tildeling av offentlige tilskudd, kan det være en forutsetning at utdanningen skal være gratis.

En lavere grad av offentlig finansiering av høyere yrkesfaglig utdanning, vil kunne føre til økt grad av egenbetaling fra studentene. En slik endring vil kunne påvirke hva slags utdanninger som blir tilbudt, gjennom at individenes etterspørsel etter høyere yrkesfaglig utdanning kan bli styrende. Det er i dag relativt tydelig arbeidsdeling mellom private og offentlige fagskoler med tanke på hvilke utdanninger som blir tilbudt. En hovedvekt av utdanninger innen økonomiske og administrative og kreative fag tilbys eksempelvis ved private fagskoler. Dette er utdanninger som i større grad rekrutterer studenter på bakgrunn av generell studiekompetanse.

Ved økt grad av egenbetaling kan tilgang til høyere yrkesfaglig utdanning i større grad være avhengig av betalingsevne og livssituasjon. Med større grad av egenbetaling vil høyere yrkesfaglig utdanning i større grad treffe unge mennesker som kan ta opp studielån for å betale skolepenger, eller de som har en arbeidsgiver som kan og vil betale. Større grad av egenbetaling vil kunne være spesielt problematisk innen høyere yrkesfaglig utdanning, siden tilbøyeligheten til å ta en form for høyere utdanning i utgangspunktet kan være lavere. Samtidig tilsier høyere gjennomsnittsalder sammenlignet med universitets- og høyskolestudenter at den gjennomsnittlige fagskolestudenten kan være i en annen livssituasjon, med større finansielle forpliktelser knyttet til eksempelvis bolig og familie som kan gå på bekostning av investeringer i utdanning.

En situasjon med økt innslag av egenbetaling og redusert offentlig finansiering kan føre til at det blir mer krevende å styre sektoren etter nasjonale og regionale kompetansepolitiske målsettinger, dersom markedslogikk og etterspørsel blant søkere i større grad blir førende. I tillegg vil omstillingskapasiteten i samfunnet potensielt kunne svekkes over tid, dersom en dreining mot private utdanningstilbud i utilstrekkelig grad ivaretar sektorens funksjon som en sektor for formell kompetanseheving av faglært arbeidskraft.

7.1.3 Fleksibel finansiering: Prosjektmidler og bransjeprogram

Prosjektmidler har økt betraktelig som finansieringskilde for fagskolene de siste årene. Prosjektmidler forstås i denne sammenheng som midler gjennom søkbare og konkurranseutsatte tilskuddsordninger. I dag utgjør denne typen finansiering omkring 13 prosent av det statlige driftstilskuddet (Diku, 2021a). Dette rommer utviklingsmidler og ulike statlige tilskuddsordninger som blant annet Industrifagskolen. Treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling (se kapittel 3.4.6) har særlig hatt betydning for veksten i offentlig finansiering gjennom prosjektmidler.

Større grad av finansiering gjennom prosjektmidler kan bidra til å styrke fleksibiliteten, særlig sett fra nasjonale myndigheters perspektiv, kan være sentralt for at høyere yrkesfaglig utdanning kan møte nye og endrede kompetansebehov som oppstår i arbeidslivet. Prosjektmidler vil kunne rettes mot avgrensede områder som nasjonale eller regionale myndigheter definerer som sentrale for sektorens utvikling. Dette kan eksempelvis være kvalitets- og utviklingsarbeid, styrket tilgang til desentralisert og fleksibel utdanning eller satsing på bransjevise utdanningstilbud som svarer på etterspørsel hos virksomhetene.

Særlig for enkelte offentlige fagskoler utgjør bransjeprogrammene en viktig finansieringskilde. Deloitte (2022) trekker frem et eksempel der finansiering gjennom bransjeprogrammene utgjør opp mot 30 prosent av budsjettet ved en stor offentlig fagskole. Dette har medført stor og rask vekst for denne fagskolen spesielt. En implikasjon av rask, kortsiktig og uforutsigbar vekst for kvalitet kan være behov for å tilsette undervisningspersonell på midlertidige kontrakter. Prosjektbasert finansering kan medføre usikkerhet gitt korte tidshorisonter og uklarhet om videreføring. På den ene siden kan dette ha negative konsekvenser for helhetlig kvalitets- og utviklingsarbeid, da forutsetningene for å planlegge undervisningsopplegg, investere i

utstyr og kompetanseheving av undervisningspersonell svekkes. Videre kan verdifull opparbeidet kompetanse og erfaring forsvinne ut ved avsluttet prosjektperiode. På den andre siden ivaretas andre former for kvalitet gjennom konkurranseutsetting av prosjektmidlene, samt oppfølging fra statlig eller regionalt hold i form av rapporteringsplikt og tilsyn.

Søknader og rapportering i forbindelse med prosjektbaserte tilskuddsordninger krever betydelige administrative ressurser. Prosjektstyring kan for fagskoleadministrasjonene medføre forskyvning av ressurser bort fra annet utviklingsarbeid. Forutsetningene for at en fagskole skal være i stand til å levere godt på slike prosjekter, er at de har en solid base i de lengre og tyngre tilbudene. Høy grad av prosjektbasert finansiering og -organisering kan derfor på sikt være uheldig for de fagskolene som tar del i slike prosjekter. Det kan videre ha negative implikasjoner for sektorens desentraliserte struktur. Studiesentre kan på den andre siden bidra til å motvirke økt grad av sentralisering (se kapittel 6).

Prosjektbasert finansiering via tilskuddsordninger kan være hensiktsmessig for å legge til rette for kompetanseheving på områder der det vurderes å være behov for det, samtidig som det ikke allerede er etablerte fagområder ved fagskolene. En slik form for finansiering kan være egnet til å imøtekomme virksomheters og individers behov for rask omstilling, som eksempelvis bransjeprogrammene ble brukt til under koronapandemien. En evaluering av treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling trekker samtidig frem at disse i mindre grad egner seg til å møte kompetansebehov i bransjer med lav organisasjonsgrad (Aspøy mfl., 2022). Utviklingsmidlene for høyere yrkesfaglig utdanning ble etablert med det nye finansieringssystemet, og har til hensikt å sikre at sektoren skal ha tilgang til midler for å utvikle nye tilbud basert på arbeidslivets behov. Som Deloitte (2022) peker på, er disse ulike tilskuddsordningene i stor grad overlappende.

7.2 Drøfting av vekst gjennom ulike finansieringskilder

Vi vil her drøfte implikasjoner av de tre finansieringskildene for sektorens evne til å møte nasjonale og regionale kompetansebehov. Positive og negative implikasjoner samt dilemmaer synliggjøres.

Der tidsavgrensede prosjektmidler gjennom tilskuddsordninger er velegnet til å sparke i gang sektoren for å møte spesifikke og kortsiktige behov, gir det desentraliserte ansvaret for forvaltning av det statlige driftstilskuddet stor grad av kontroll til fylkeskommunen for å ivareta regionale og lokale kompetansebehov over en lengre tidshorisont.

Hvorvidt insentivstrukturen som ligger i finansiering via driftstilskudd bidrar til å sikre god sammenheng mellom tilbud og etterspørsel i regionen, avhenger av hvilken rolle fylkeskommunen tar i vurderinger og prioriteringer av kompetansebehovene, og i hvilken grad disse vurderingene og prioriteringene blir lagt til grunn for fordelingen av driftsmidlene. Økt grad av egenbetaling som følge av redusert offentlig finansiering kan føre til at lokale og regionale kompetansebehov i mindre grad blir ivaretatt, særlig når det gjelder utdanninger med høye kostnader og utdanninger med lavt rekrutteringsgrunnlag. Økt egenbetaling gir en dreining mot markedsmekanismer og søkerbasert dimensjonering av sektoren. Ivaretakelse av nasjonale og regionale kompetansebehov vil eventuelt sikres på en mer indirekte måte ved at fagskolestudentenes utdanningsvalg er informert av virksomhetenes behov, og velger studier som med sannsynlighet vil lede til jobb.

Historisk sett har høyere yrkesfaglig utdanning tatt utgangspunkt i lokale behov. Fagskolene har tradisjonelt vært små. Utviklingen av dagens sektor går i retning av færre og større fagskoler (se kapittel 3). Det er sannsynlig at alle de tre nevnte

finansieringsmekanismene trekker i retning av strukturrasjonalisering forstått som færre fagskoler grunnet sammenslåinger og oppkjøp. Strukturrasjonalisering kan være et resultat av fylkessammenslåinger[123] samt en respons til økte krav til rapportering og søknadsarbeid. Private fagskoler etablerer seg der det er markedsgrunnlag. På den ene siden kan strukturrasjonalisering gi økt kvalitet i sektoren forstått gjennom robust fagskoleadministrasjon, en større stab og et bedre utgangspunkt for å investere i kostbart undervisningsutstyr. På den andre siden kan strukturrasjonalisering redusere sektorens tilgjengelighet og lik tilgang til utdanning uavhengig av bosted.

Arbeidslivets involvering og rollen til arbeidslivets parter er ulik mellom de tre finansieringsmekanismene. Når det gjelder tilskuddsordninger, varierer partenes rolle. Ved treparts bransjeprogram er partene sentralt i utgangspunktet tett på, men det ivaretar ikke automatisk involvering av lokale bedrifter og fagfolk. partenes rolle kan variere med innretningen av de ulike tilskuddsordningene. Ved finansiering via statlige driftsmidler, forvaltet av fylkeskommunen, legges kontroll til fylkesadministrasjonen. Det samtidig slik at arbeidslivet spiller en sentral rolle i å definere innholdet i tilbudene som skal finansieres, gjennom samarbeid med fagskolene lokalt. Videre skal fagskolene og deres styrer ha et selvstendig ansvar for å sikre at det de foreslår å tilby er basert på etterspørsel i arbeidslivet. Fylkeskommunens rolle er ikke å overprøve disse vurderingene gjort av fagskolene, men prioritere mellom dem, og dermed sikre en viss balanse mellom ulike behov. Ved egenbetaling blir partene og myndighetenes rolle svakere, og markedskrefter og søkerstyring dominerer i større grad.

Ved finansiering via tilskuddsordninger og driftsmidler er de private fagskolene i teorien likestilt de offentlige. I praksis er det imidlertid kun et fåtall private fagskoler som mottar midler gjennom bransjeprogrammene. Dette kan ha sammenheng med at et krav ved tildeling av midler til bransjeprogram er at «når private tilbydere driver blandet virksomhet er det en forutsetning at det ikke forekommer kryssubsidiering, slik at offentlige midler brukes til økonomisk aktivitet. Private tilbydere kan ikke bruke offentlige tilskudd til å utvikle et produkt som senere tilbys i et marked.»[124] Dette medfører at private fagskoler som driver med profitt i liten grad ser bransjeprogram som aktuelt.

[123] Det er uklart hvilke konsekvenser en eventuell reversering av fylkessammenslåinger vil ha for nylig sammenslåtte offentlige fagskoler.
[124] Hentet fra krav til kompetanseutviklingstilbudet ved utlysning av bransjeprogram

Finansieringskildene vil i ulik grad ivareta en utdanningspolitisk målsetting om sosial inkludering. Bransjeprogram og lignende tilskuddsordninger kan ha potensial til å inkludere, og utvide tilbudet til personer som har behov for det. Finansiering via driftsmidler gir mulighet til i større grad styre sektorens utvikling, og noe større grad av forutsigbarhet og stabilitet kan bidra til å synliggjøre høyere yrkesfaglig utdanning som en attraktiv utdanningsvei for faglært arbeidskraft. Finansiering via egenbetaling vil imidlertid kun gjøre sektoren tilgjengelig for dem som har betalingsevne eller har andre til å finansiere utdanningen for seg.

Boks 7.1 Utredning av fagskolens rolle i et fremtidig utdanningssystem

Samfunnsøkonomisk analyse AS (SØA) har på oppdrag fra Kompetansebehovsutvalget drøftet fagskolens rolle i et fremtidig utdanningssystem (SØA, 2022b). Utredningen utgjør del B i et todelt oppdrag, der del A av oppdraget er omtalt i kapittel 6.

I sin rapport drøfter SØA tre distinkte scenarioer, med utgangspunkt i konkrete utfordringer i kompetansepolitikken:

- *Arbeidslivets etter- og videreutdanning*, i møte med udekkede kompetansebehov i arbeidslivet
- *Den spesifikke høyere yrkesfaglige utdanningen*, i møte med behov for yrkesrettet høyere utdanning
- *Høyere yrkesfaglig grunnutdanning*, i møte med økt konkurranse om arbeidskraft og studenter

SØAs utredningsarbeid har vært nyttig for å løfte diskusjoner i utvalget om fremtidsbilder for høyere yrkesfaglig utdanning. Utvalget mener det er viktig at høyere yrkesfaglig utdanning evner å møte sammensatte i behov i arbeidslivet, og kjennetegnes ved fleksibilitet, geografisk spredning og nærhet til arbeidslivet slik de gjør i dag. For at vi i større grad kan ta hensyn til disse kjennetegnene i våre analyser, har vi valgt å drøfte vekst med utgangspunkt i ulike finansieringskilder.

8. Utvalgets vurderinger

I dette kapitlet presenteres og drøftes utvalgets vurderinger basert på foreliggende det kunnskapsgrunnlaget. Utvalgets utgangspunkt er at det er tverrpolitisk enighet om at høyere yrkesfaglig utdanning bør vokse. Økt politisk oppmerksomhet og vekst i det høyere yrkesfaglige utdanningssjiktet ser vi også internasjonalt. Utvalget identifiserer seks faktorer som er sentrale for den videre utviklingen av høyere yrkesfaglig utdanning i møte med fremtidige kompetansebehov, og som etter utvalgets syn bør tas med som grunnlag for vurderingene av videre vekst.

8.1 Det er stort og trolig økende behov for praksisnær høyere yrkesfaglig utdanning

Det samlede kunnskapsgrunnlaget viser at etterspørselen etter fagskoleutdannede er stor, og vedvarende høyere enn tilbudet. Ulike undersøkelser blant virksomheter indikerer betydelig knapphet over tid, særlig i privat sektor, og særlig innen tekniske fag. Høyere yrkesfaglig utdanning har gode forutsetninger for å bidra til å imøtekomme økt etterspørsel etter kompetanse drevet av megatrender, som for eksempel ikt-utdanninger og tilbud rettet mot grønne næringer samt helse- og omsorgsfag. Søkningen til høyere yrkesfaglig utdanningstilbud innen helse og tekniske fagområder øker – fagområder hvor det er stor etterspørsel etter kompetanse. Gjennomgangen av kunnskapsgrunnlaget viser god arbeidsmarkedstilpasning for fagskoleutdannede fra de største fagområdene. Sammen med den store økningen i antallet studenter de siste årene kan det understøtte bildet om at arbeidslivets behov for høyere yrkesfaglig utdanning kan komme til å øke fremover.

Høyere yrkesfaglig utdanning fyller behov i et samfunnsperspektiv, ved å gi gode muligheter for utdanning utover videregående opplæring til grupper som er lite representert i universitets- og høyskolesektoren. I kapittel 5 så vi hvordan arbeidsmarkedsdeltakelsen øker for personer som fullfører høyere yrkesfaglig utdanning. Blant eldre arbeidstakere innen pleie/omsorg er deltakelsen i arbeidslivet høyere blant dem med fagskole enn blant dem med fagbrev. Høyere yrkesfaglig utdanning kan gjennom å øke studentantallet potensielt bidra til å inkludere flere i arbeidslivet eller til at flere kan stå lenger i arbeid, selv om en slik årsakssammenheng ikke er forskningsmessig påvist.

Utvalgets gjennomgang av kandidatundersøkelser viser blant annet at høyere yrkesfaglig utdanning kan dekke ulike behov hos den enkelte, som å lære mer om eget yrkesfelt og å stå sterkere på arbeidsmarkedet. Videre viser resultater fra kapittel 5 hvordan en stor andel av fagskoleutdannede får lønnsmessig uttelling når de gjennomfører høyere yrkesfaglig utdanning. Økningen i antallet søkere til høyere yrkesfaglig utdanning de siste årene indikerer behov for høyere yrkesfaglig utdanning i et individperspektiv.

Det er forskjeller mellom fagområder basert på opptaksgrunnlag. Fagskolene innen økonomiske og administrative fag og kreative fag, som rekrutterer personer med generell studiekompetanse, har lavere arbeidslivsrelevans enn øvrige fagområder. Det er blant annet en større andel av fagskoleutdannede innen disse fagområdene som går videre i utdanningssystemet, og Kompetansebehovsutvalgets analyser viser lavere lønnsmessig uttelling, sammenlignet med utdannede fra fagområder med fagbrev som opptaksgrunnlag. Dette kan indikere lavere etterspørsel fra arbeidslivet etter høyere yrkesfaglig utdanning innen disse fagområdene. Høyere yrkesfaglig utdanningstilbud innen økonomiske og administrative og kreative fag tilbys i hovedsak ved private skoler med høy egenandel. Relativt stor søkning samt høy betalingsvilje blant studentene, indikerer imidlertid etterspørsel etter disse utdanningene i et individperspektiv.

Basert på kunnskapsgrunnlaget vurderer utvalget at det er stor etterspørsel etter praksisnær høyere yrkesfaglig utdanning, både fra et virksomhetsperspektiv, et individperspektiv og et samfunnsperspektiv. Utvalget foreslår at det bør gjennomføres en vurdering av hvorvidt utdanningstilbud innen fagområder med relativt lav arbeidslivsrelevans samt mindre utdanningstilbud med lignende utfordringer, etterlever fagskolelovens intensjoner i tilstrekkelig grad.

8.2 Høyere yrkesfaglig utdanning bør ha en tydelig og selvstendig rolle i utdanningssystemet

Fagskolene har opp gjennom tiden hatt en uklar posisjon i utdanningssystemet. I dag er høyere yrkesfaglig utdannings fremste funksjon å være tilbyder av spesialiseringsmuligheter og kompetansepåfyll for fagarbeidere. Høyere yrkesfaglig utdanning gir også førstegangs praktisk rettet høyere utdanning til unge mennesker. Et særtrekk ved høyere yrkesfaglig utdanninger, er at de gjennom lovpålagte krav og dimensjoneringssystem i større grad enn utdanning ved universiteter og høyskoler skal dimensjoneres og utvikles i takt med endringer i arbeidslivets behov.

Utvalget mener høyere yrkesfaglig utdanning bør synliggjøres som en godt integrert del av et helhetlig utdanningssystem. Høyere yrkesfaglig utdanning bør ha en tydelig og selvstendig posisjon som alternativ til universitets- og høyskoleutdanning, slik at høyere yrkesfaglig utdanning og universitets- og høyskolesektoren har ulike, likeverdige og komplementerende roller.

Høyere yrkesfaglig utdanning og annen høyere utdanning ved universiteter og høyskoler tjener ulike formål, med ulik innretning og tilnærming til utdanning. Utvalget vurderer samtidig at det bør oppmuntres til samarbeid mellom fagskoler og universiteter og høyskoler, der det anses som hensiktsmessig for å imøtekomme kompetansebehov. Samarbeidet bør baseres på klar rolledeling. Utvalget vurderer at det er behov for rammer som gir mer forutsigbare regler for innpass og bedre overganger mellom høyere yrkesfaglig utdanning og annen høyere utdanning ved universiteter og høyskoler (begge veier). Slike ordninger kan omfatte opptakskrav eller fritak for emner tatt ved en annen institusjon.

Utvalget mener at høyere yrkesfaglig utdanning bør følge det samme prinsippet for egenbetaling som universitets- og høyskolesektoren.

8.3 Utdanningene må utvikles i tett dialog med arbeidslivet

Høyere yrkesfaglig utdanning skal i henhold til loven tilbys i samsvar med behovet for kompetanse lokalt, regionalt og nasjonalt. I dag er arbeidslivet involvert i utvikling av utdanninger, fagskolers tilbudsstruktur og dimensjonering av utdanningstilbud i høyre yrkesfaglig utdanning. Fylkeskommunen, som tildeler driftsmidler, skal ha god kunnskap om etterspørsel og kompetansebehov i lokalt arbeidsliv. Arbeidslivets nærhet til fagskoleutdanningene varierer imidlertid, blant annet mellom fagområder.

Utvalget mener at fagskolenes utviklingsarbeid bør fortsette å bygge på et tett og godt samarbeid med nasjonale, lokale og regionale arbeidslivsaktører og at virksomhetenes behov for kompetanse skal være førende for hvor veksten skal komme. Dette vil ha implikasjoner for omdisponering av ressurser for å treffe fagområder der etterspørselen er størst.

Utvalget mener at eventuell videre vekst og utvikling av høyere yrkesfaglig utdanning bør gjøres på bakgrunn av konkrete kartlegginger av nasjonale og regionale kompetansebehov, sammen med vurderinger av kompetansebehovene blant annet fra Kompetansebehovsutvalget. Eventuell videre vekst finansiert med offentlige midler bør

målrettes mot utdanninger som lever opp til fagskolelovens formålsbestemmelser om praksisnær utdanning basert på arbeidslivets behov.

8.4 Forutsigbarhet er viktig for å sikre kvalitet

Høyere yrkesfaglig utdanning har vært preget av studentvekst de siste årene, og det er tverrpolitisk enighet om videre vekst. Veksten de siste årene har i stor grad kommet gjennom ulike søknadsbaserte tilskuddsordninger som bransjeprogram og stimuleringsmidler i forbindelse med koronapandemien. Dette vurderes som uforutsigbare vekstbetingelser.

Utvalget vurderer fleksibilitet som et viktig premiss for å rigge en utviklingsdyktig sektor. For utdanningstilbud som har fleksibilitet som en av sine styrker, er det behov for forutsigbarhet. Forutsigbarhet er viktig for institusjonene når det gjelder muligheter for planlegging av studietilbud av høy kvalitet, investeringer i lokaler og utstyr, samt planlegging av bemanning og kompetanseutvikling av personell. Forutsigbarhet er også viktig for mottakende arbeidsliv, for individer som planlegger høyere yrkesfaglig utdanning og for tilgrensende utdanningsaktører.

Forutsigbarhet kan imidlertid gå på bekostning av evnen til raskt å etablere og tilpasse utdanningstilbud i tråd med arbeidslivets behov. Det er samtidig uklart i hvor stor grad utviklingstrekk som teknologisk utvikling, demografisk utvikling, migrasjon og grønn omstilling samt søkningen til ulike deler av utdanningssystemet, vil påvirke tilbud og etterspørsel etter høyere yrkesfaglig utdanning fremover.

Utvalget vurderer det som vesentlig at fagskolene får økonomisk handlingsrom til langsiktig planlegging av vekst og kvalitetsutvikling. Som et utgangspunkt er det mest hensiktsmessig å identifisere en retning for vekst i den offentlig finansierte delen av høyere yrkesfaglig utdanning. Privat finansiert høyere yrkesfaglig utdanning blir i stor grad styrt av studenters betalingsvilje. Utvalget vurderer at økning i offentlig finansiering vil bidra til å styrke utviklingen av høyere yrkesfaglig utdanning, med utgangspunkt i styrkene og særtrekkene som kjennetegner sektoren samt sikre et bredt rekrutteringsgrunnlag. Utvalget vurderer institusjonsakkreditering for fagskolene med høyest kvalitet som et viktig premiss for det langsiktige utviklingsarbeidet i høyere yrkesfaglig utdanning.

8.5 Høyere yrkesfaglig utdanning bør være bredt tilgjengelig

Høyere yrkesfaglig utdanning blir i en rekke offentlig dokumenter fremhevet som særlig egnet til å dekke lokale og regionale kompetansebehov. Tilgjengelighet kan blant annet omfatte muligheter til å studere på deltid parallelt med jobb, fleksibel studiestart, desentraliserte tilbud samt samlings- og nettbaserte kurs.

Analyser gjennomført av Kompetansebehovsutvalget viser at høyere yrkesfaglig utdanning og universitets- og høyskolesektoren er like desentralisert/sentralisert når det gjelder andelen studenter i forhold til andelen innbyggere i norske kommuner. Dette gjelder for både stedbaserte og nettbaserte studenter. Nettbaserte studenter er imidlertid langt mer spredt rundt i distriktene enn det stedbaserte studenter er, og høyere yrkesfaglig utdanning har en mye høyere andel nettbaserte studenter enn universitets- og høyskolesektoren.

Utvalget vurderer høyere yrkesfaglig utdannings rolle som regional kompetanseaktør i et livslangt læringsperspektiv som viktig. Utvalget mener at tiltak for å styrke denne rollen kan stimulere til økt tilbud og etterspørsel av høyere yrkesfaglig utdanning, i tråd med lokale nærings- og arbeidslivsbehov. Utvalget mener at avveiningen mellom kvalitet og konsentrasjon av fagmiljøer på den ene siden, og desentraliserte utdanninger med mindre fagmiljøer på den andre siden, er et sentralt dilemma i

diskusjoner om tilgjengelighet. Utvalget vurderer at fylker med få fagskolestudenter bør samarbeide med andre fylker for å sikre kvalitet i tilbud og forvaltning.

Utvalget vurderer det som vesentlig at høyere yrkesfaglig utdanning bevarer og styrker seg som et utdanningstilbud som er tilpasset voksne studenters liv og jobb i ulike deler av landet. Utvalget vurderer tilgang på nettbasert høyere yrkesfaglig utdanning som viktig for å tilgjengeliggjøre tilbudet der det er kompatibelt med utdanningens natur og innhold. Ivaretakelse av kvalitet og arbeidslivsrelevans i nett- og samlingsbaserte tilbud er sentralt.

8.6 Det er behov for mer statistikk og kunnskap om høyere yrkesfaglig utdanning

Høyere yrkesfaglig utdanning er den svakest institusjonaliserte sektoren i det norske utdanningssystemet, noe som må sees i sammenheng med at denne utdanningssektoren i stor grad utvikles gjennom løpende behov i arbeidslivet. Siden NOU 2014: 14 Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg har sektoren gjennomgått store endringer, og studenttallet er nesten doblet. Til tross for store endringer og økt tverrpolitisk oppmerksomhet, er det en sparsommelig nasjonal forskningslitteratur som foreligger om høyere yrkesfaglig utdanning. Det foreligger en del forsknings- og utredningsrapporter, men det finnes lite forskning som er publisert i nasjonale og internasjonale fagfellevurderte tidsskrifter.

Flere relevante undersøkelser og studier som vil styrke det samlede kunnskapsgrunnlaget om høyere yrkesfaglig utdanning er imidlertid ventet:

- Evaluering av Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR)
- Sluttevaluering av Fagskolemeldingen, som blir gjennomført av Deloitte
- Opptaksutvalgets utredning av opptak til høyere utdanning
- Ny runde med kandidat- og arbeidsgiverundersøkelse om relevans og arbeidsmarkedstilpasning for kandidater med fagskoleutdanning, som blir gjennomført av NIFU
- SSBs levekårsundersøkelse 2022 som inkluderer høyere yrkesfaglig utdanning
- Evaluering av forsøk med utdanningsstipend til fagarbeidere for å få kunnskap om økonomi og informasjon om utdanningsmuligheter og karriereveiledning har betydning for fagarbeideres valg av videreutdanning. Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse har ansvar for forsøket.

Utvalget mener at det samlet sett er behov for mer kunnskap om høyere yrkesfaglig utdanning. Utvalget mener det er viktig med utvidelse av statistikkgrunnlaget for høyere yrkesfaglig utdanning og hele det yrkesfaglige utdanningsløpet fra videregående opplæring til høyere nivåer samt overganger til og fra høyere yrkesfaglig utdanning og universitets- og høyskolesektoren.

Et godt og omfattende statistikkgrunnlag er viktig for å muliggjøre forskning og mer systematisert kunnskap på feltet. Et bedre kunnskapsgrunnlag vil være vesentlig for beslutninger av hvor raskt den videre veksten i høyere yrkesfaglig utdanning bør være i møtet med endrede kompetansebehov, samt innen hvilke fagområder. I vurderinger knyttet til høyere yrkesfaglig utdannings rolle i å imøtekomme nåværende og fremtidige kompetansebehov, identifiserer utvalget følgende behov for å styrke kunnskapsgrunnlaget:

- Mer kunnskap om etterspørselen etter høyere yrkesfaglig utdanning og kompetansebehovene i arbeidslivet, herunder:
  - Nye undersøkelser for å kartlegge arbeidsgivere og arbeidstakeres behov for fagskoleutdanning, og for å kunne tallfeste behovene for fagskoleutdannede innen ulike fagområder, både i privat og offentlig sektor
  - Spørsmål om etterspørsel etter kompetanse på ulike utdanningsnivåer i NAVs årlige bedriftsundersøkelse
  - Styrket samarbeid mellom aktører som kartlegger virksomheters kompetansebehov, som NAV, SSB, Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse og partene i arbeidslivet
- Mer kunnskap om individuell og samfunnsmessig avkastning av høyere yrkesfaglig utdanning, herunder:
  - Studier som undersøker sammenhengen mellom høyere yrkesfaglig utdanning og ulike arbeidsmarkedsutfall, som mobilitet, lønn og andre karriereutfall
  - Studier som undersøker hvorvidt tilbudet av høyere yrkesfaglig utdanning spiller inn for rekruttering til yrkesfagene og for yrkesfagelevenes valg når det gjelder Vg3 påbygging til generell studiekompetanse
  - Studier som undersøker om høyere yrkesfaglig utdanning bidrar til økt inkludering og redusert utstøting fra arbeidslivet
- Mer kunnskap om hva som kjennetegner høyere yrkesfaglig utdannings egenart, utdanningenes læringsutbytte og hvordan ulike faktorer påvirker kvalitet og relevans i utdanningene

Referanser

Aakre, B. M. & Hagen, S. T. (2011). Fra fagbrev til ingeniør – et didaktisk perspektiv. *Uniped*, *34*(1), 5-20. https://doi.org/10.18261/ISSN1893-8981-2011-01-01

Aamodt, P. O., Bjørnstad, S., Sandsør, A. M. J., Finnanger, E. & Jensen, T. (2016). Kostnadskartlegging av fylkeskommunale fagskoler. (Rapport 23. februar, 2016). Deloitte og NIFU.

Altmejd, A., Barrios-Fernández, A., Drlje, M., Goodman, J., Hurwitz, M., Kovac, D., Mulhern, C., Neilson, C., & Smith, J. (2021). O brother, where start thou? Sibling spillovers on college and major choice in four countries. *The Quarterly Journal of Economics, 136*(3), 1831-1886. https://doi.org/10.1093/qje/qjab006

Andersen, O. D. & Helms, N. H. (2019). Vocational education and training in Europe: Denmark (Cedefop ReferNet VET in Europe reports 2018). European Centre for the Development of Vocational Training.

Andresen, S. M. H., Grendal, O. N. & Keute, A. L. (2021). Kompetanseutvikling under Covid-19. (Rapporter 2021/25). Statistisk sentralbyrå.

Aryal, G., Bhuller, M. & Lange, F. (2022). Signalling and employer learning with instruments. *American Economic Review 112*(5), 1669-1702. https://doi.org/10.3386/w25885

Aspøy, T. M., Jensen, R. S., Lien, L. & Nyen, T. (2022). Evaluering av treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling. (Fafo-rapport 2022:01). Fafo.

Barnehageloven (2005). *Lov om barnehager* (LOV-2005-06-17-64). Lovdata. https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-64?q=barnehageloven

Barrabés, N. & Østli, G. K. (2016). Norsk standard for utdanningsgruppering 2016. Revidert 2000 Dokumentasjon. Oppdatert 2016. (Notater 2016/30). Statistisk sentralbyrå.

BDO (2019). Kartlegging av etter- og videreutdanning i Norge for sekretariatet for ekspertutvalget om etter- og videreutdanning. BDO.

Bhuller, M., Mogstad, M. & Salvanes, K. G. (2017). Life-cycle earnings, education premiums, and internal rates of return. *Journal of Labor Economics 35*(4), 993-1030.

Björklund, A. & Salvanes, K. G. (2011). Education and family background: Mechanisms and policies. *Handbook of the Economics of Education Vol 3*, 201-247. https://doi.org/10.1016/B978-0-444-53429-3.00003-X

Bratsberg, B. & Raaum, O. (2021). Utenlands arbeidskraft i Norge 1990–2017. Vedlegg til NOU 2021: 2 Kompetanse, aktivitet og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting.

Brekke, I., Røed, M. & Schøne, P. (2013). Påvirker innvandring investeringen i utdanning? *Søkelys på arbeidslivet*, 30, 169-188.

Caspersen, J., Utvær, B.K., Bugge, H., & Wendelborg, C. (2017). Fagskolekandidatene. En undersøkelse blant fagskolestudenter uteksaminert i 2015 (Rapport 2017 Mangfold og inkludering). NTNU Samfunnsforskning.

Cappelen, Å., Dapi, B., Gjefsen, H. M. & Stølen, N. M. (2020). Fremskrivinger av arbeidsstyrken og sysselsettingen etter utdanning mot 2040 (Rapport 2020/41). SSB.

Cedefop (2020). Vocational education and training in Europe, 1995–2035: scenarios for European vocational education and training in the 21st century (Cedefop reference series; No 114). European Centre for the Development of Vocational Training.

Cedefop (2019a). Skills for green jobs: 2018 update: European synthesis report. (Cedefop reference series 109). European Centre for the Development of Vocational Training.

Cedefop (2019b). The changing nature and role of vocational education and training in Europe. Volume 6: vocationally oriented education and training at higher education level. Expansion and diversification in European countries (Cedefop

research paper; No 70). European Centre for the Development of Vocational Training.
Cedefop (2017). The changing nature and role of vocational education and training in Europe. Volume 1: Conceptions of vocational education and training: an analytical framework (Cedefop research paper; No 63). European Centre for the Development of Vocational Training.
Cornelissen, T., Dustmann, C. & Schönberg, U. (2017). Peer effects in the workplace. *American Economic Review 107*(2), 425-56. http://doi.org/10.1257/aer.20141300
Deloitte (2022). Evaluering av fagskolemeldingen. Andre delrapport – finansieringssystemet. Deloitte AS.
Deloitte (2021). Evaluering av fagskolemeldingen. Første delrapport – status for implementering av tiltak i fagskolemeldingen. Deloitte AS.
Diku (2021a). Tilstandsrapport for høgare yrkesfagleg utdanning (Diku-rapport 9/2021). Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høgare utdanning.
Diku (2021b). Tilstandsrapport for høyere utdanning 2021 (Diku-rapport 9/2021).
Diku (2021c). Kartlegging av studiesentre: Organisering og rammebetingelser. (Diku-rapport 05/2021). Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høgare utdanning.
Eggen, F. W., Steen, J. I. og Gunstad, I. F. (2021) Legebarometeret. (Rapport nr. 10-2021). Samfunnsøkonomisk analyse AS.
Endringslov til universitets- og høyskoleloven (2021). Lov om endringer i universitets- og høyskoleloven, utdanningsstøtteloven, fagskoleloven og yrkeskvalifikasjonsloven mv. (LOV-2021-06-11-81). Lovdata.
Energi21 (2018). Nasjonal strategi for forsknings, utvikling, demonstrasjon og kommersialisering av ny klimavennlig energiteknologi. Energi21.
Eriksson, S. & Rooth, D.-O. (2014) Do employers use unemployment as a sorting criterion when hiring? Evidence from a field experiment. *American economic review,* 104(3), 1014–39.
Espelien, A., Høiseth-Gilje, K., Helseth, A. M. & Myklebust, A. (2016) En fremtidig mester. Evaluering av mesterbrevordningen (Menon-publikasjon nr. 34/2016). Menon Economics.
Fagskoleforskriften (2019) Forskrift om høyere yrkesfaglig utdanning (FOR-2019-07-11-1005). Lovdata.
Fagskoleloven (2003). Lov om fagskoleutdanning (LOV-2003-06-20-56). Lovdata.
Fagskoleloven (2018). Lov om høyere yrkesfaglig utdanning (LOV-2018-06-08-28). Lovdata.
Fagskoletilsynsforskriften (2020). Forskrift om akkreditering av og tilsyn med høyere yrkesfaglig utdanning (FOR-2020-04-23-853). Lovdata.
Finn (2021). Jobbundersøkelsen 2021. Finn.no AS.
Friberg, J. H. & Eldring, L. (2011). Polonia i Oslo 2010. Mobilitet, arbeid og levekår blant polakker i hovedstaden. (Fafo-rapport 2011:27). Fafo.
Frostad, P. & Mjaavatn, P. E. (2018). Utdanningsvalg og fremtidig yrke. En rapport til Kompetansebehovsutvalget fra et prosjekt ved videregående skoler i Trøndelag, Institutt for pedagogikk og livslang læring, NTNU.
Gilje, N. (2019). Profesjonskunnskapens elementære former. I S. Mausethagen, & J. C. Smeby (Red.), *Kvalifisering til profesjonell yrkesutøvelse* (s. 21-32). Universitetsforlaget.
Gleditsch. (2020). Et historisk skifte: Snart flere eldre enn barn og unge. Statistisk sentralbyrå. https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/et-historisk-skifte-flere-eldre-enn
Graf, L., & Powell, J. J. W. (2022). The Origins and Contemporary Development of Work-Based Higher Education in Germany: Lessons for Anglophone Countries? I E. Knight, A.-M., Bathmaker, G. Moodie, K. Orr, S. Webb, L. Wheelahan (Red.), *Equity and Access to High Skills through Higher Vocational Education*. 125-144. Palgrave Macmillan.

Hanushek, E. A., Schwerdt, G., Woessmann, L. & Zhang, L. (2017). General education, vocational education, and labor-market outcomes over the lifecycle, *Journal of Human Resources 52*(1), s. 48–87. doi:10.3368/jhr.52.1.0415-7074R

Hauge, M. S. & Amundsen, G. Y. (2021). Arbeidslivsrelevans i fagskoleutdanningene. Hva måler vi med spørsmålene om arbeidsliv i Studiebarometeret for fagskolestudenter? (11-2021). Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen.

Hilsen, A. I., Nyen, T., Steen, J. R. & Tønder, A. H. (2021). Fagarbeideres bidrag til innovasjon i norsk arbeidsliv (Fafo-rapport 2021:30). Fafo.

Hippach-Schneider, U. & Huismann, A. (2019). Vocational education and training in Europe: Germany (Cedefop ReferNet VET in Europe reports 2018). European Centre for the Development of Vocational Training.

HK-dir (2022a). Virksomhetsbarometeret 2022. Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. [Kommende].

HK-dir (2022b). Befolkningsbarometeret 2021. Kompetanseutvikling og endrede arbeidsformer under en pandemi. (Rapport 3/2022). Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse.

HK-dir (2022c). Tilstandsrapport for høgare yrkesfagleg utdanning (Rapport 12/2022). Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. [Kommende].

HK-dir (2022d). Tilstandsrapport for høyere utdanning 2022 (Rapport 9/2022). Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse.

HK-dir (2022e). Orientering om tilskuddsordningen for driftsmidler til fagskoler i 2022. Etter vedtak i Stortinget 21. desember 2021. https://diku.no/media/diku-files/diku.no/ressurser-og-verktoey/driftsmidler-til-hoeyere-yrkesfaglig-utdanning/orientering-om-tilskuddsordningen-for-driftsmidler-til-fagskoler-2022-etter-vedtak-i-stortinget

HK-dir (2022f). Søkertall til høyere yrkesfaglig utdanning ved fagskoler. Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse.

Høst, H., Lyby, L. & Schwach, V. (2019). Fagskoleutdanningens kunnskapsbase. (NIFU-rapport 2019:22). Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.

Høst, H. & Michelsen, S. (2021). The Norwegian vocational college: heterogenous aggregate of intermediate educations, or a parallel pillar to higher academic education? *Berufs- und Wirtschaftspädagogik, 2020* (39).

Høst, H., Skjelbred, S.-E. & Røsdal, T. (2018*).* Hvordan er gjennomføringen i fagskoleutdanningene? En undersøkelse av særtrekk ved helsefag, kreative fag og tekniske fag (NIFU-rapport 2018:21). Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.

Høst, H. & Tømte, C. E. (2016). Styring og styrking av en fragmentert sektor: En evaluering av Nasjonalt fagskoleråd (NIFU-rapport 2016:11). Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.

Innst. 179 S (2016–2017*).* Innstilling fra helse- og omsorgskomiteen om representantforslag om en offensiv politikk for å øke antallet helsefagarbeidere. Helse- og omsorgskomiteen. https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2016-2017/inns-201617-179s.pdf

Innst. 289 L (2017–2018). *Innstilling fra utdannings- og forskningskomiteen om Lov om fagskoleutdanning (fagskoleloven).* Utdannings- og forskningskomiteen. https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2017-2018/inns-201718-289l.pdf

Kirkeberg, M. I. (2020). Økt arbeidsinnvandring i fjor. Statistisk sentralbyrå. https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/okt-arbeidsinnvandring-i-fjor

Kirkebøen, L. J., Leuven, E., & Mogstad, M. (2016). Field of study, earnings, and self-selection. *The Quarterly Journal of Economics 131*(3), 1057-1111. https://doi.org/10.1093/qje/qjw019

Kirkebøen, L. J. (2010). Høyt utdannede tjener mer over livsløpet. *Økonomiske analyser*

28(5), 3-10. https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/oa_201005/oa2010-5.pdf
Kompetanse Norge (2021a). Befolkningens digitale kompetanse og deltakelse. Med et ekstra blikk på seniorer og ikke-sysselsatte. Kompetanse Norge.
Kompetanse Norge (2021b). Livslang læring 2020. Hovedtall om voksnes deltakelse i utdanning og opplæring. (Rapport). Kompetanse Norge.
Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021). *Regionale utviklingstrekk 2021*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
KS (2021). Kommunesektorens arbeidsgivermonitor 2021. Kommunesektorens organisasjon.
Kunnskapsdepartementet (2022). *Partnere i det internasjonale samarbeidet*. Kunnskapsdepartementet. https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/innsikt/internasjonalt-kunnskapssamarbeid/internasjonalt-kunnskapssamarbeid/id2356816/
Kunnskapsdepartementet (2021a). Videre vekst og kvalitet. Strategi for høyere yrkesfaglig utdanning. Kunnskapsdepartementet.
Kunnskapsdepartementet (2021b). Desentralisert og fleksibel utdanning ved fagskoler, høyskoler og universiteter. Regjeringen.
Leknes, S. & Løkken, S. A. (2020). Befolkningsframskrivinger for kommunene, 2020–2050. (Rapport 2020/27). Statistisk sentralbyrå.
Lekve, K., Moen, S. E. & Reiling, R. B. (2014). Fylkeskommunene og fagskolen: tilrettelegging for fagskoletilbud og kostnader ved fagskoledrift (NIFU-rapport 2014:15). Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.
Leon, A. N. d. (2016). Bedrifters vurdering av fagskoleutdannedes kompetanse – Teknisk og maritim fagskoleutdanning [Masteroppgave, Universitetet i Oslo]. DUO Vitenarkiv.
Lovvedtak 56 (2017–2018). Vedtak til lov om høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoleloven) – beriktiget. Stortinget. https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Beslutninger/Lovvedtak/2017-2018/vedtak-201718-056/
Lukesch, V. & Zwick, T. (2020). Does tertiary vocational education beat academic education? A matching analysis of young men's earnings developments. *Empirical Research in Vocational Education and Training, 12*(16) (2020). https://doi.org/10.1186/s40461-020-00104-w
Lund, Ø. (2015). Y-veien til bachelor i ingeniørfag – muligheter, dilemma og utfordringer: fra evaluering av prosjektet Y-veinord. *Uniped 38*(4), 373–380. https://hdl.handle.net/10037/8893
Lyckander, R. H. & Grande S. Ø. (2018). Kompetanse og kompetansebehov i fagskolene. (OsloMet Rapport 2018 nr. 7). OsloMet.
Markussen, E. & Gloppen, S. K. (2012). Påbygg – et gode eller en nødløsning? En studie av påbygging til generell studiekompetanse i Østfold, Akershus, Buskerud, Rogaland og Nord-Trøndelag skoleåret 2010–2011 (NIFU-rapport 2012:2). Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.
Meld. St. 32 (2020–2021). Ingen utenfor – En helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv.
Meld. St. 21 (2020–2021). Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden.
Meld. St. 19 (2020–2021). Styring av statlige universiteter og høyskoler.
Meld. St. 16 (2020–2021). Utdanning for omstilling – Økt arbeidslivsrelevans i høyere utdanning.
Meld. St. 14 (2020-2021). Perspektivmeldingen 2021.
Meld. St. 14 (2019–2020). Kompetansereformen – Lære hele livet.
Meld. St. 13 (2018–2019). Muligheter for alle – Fordeling og sosial bærekraft.
Meld. St. 13 (2011–2012). Utdanning for velferd.
Meld. St. 9 (2016–2017). Fagfolk for fremtiden – Fagskoleutdanning.
Meld. St. 6 (2018–2019). Oppgaver til nye regioner.
Meld. St. 5 (2019–2020). Levende lokalsamfunn for fremtiden – Distriksmeldingen.
Menon Economics (2021a). Klimavennlig energiteknologi: Forsknings- og

innovasjonsdrevet næringsutvikling. I samarbeid med UiO, TIK-senteret og Multikonsult. (Menon-publikasjon nr. 54/2021). Menon Economics.

Menon Economics (2021b). Ringvirkninger og samfunnseffekter av Freyrs etablering i Mo i Rana. (Menon-publikasjon nr. 111/2021). Menon Economics.

Messel, J. & Smeby J. (2017). Akademisering av høyskoleutdanningene. I S. Mausethagen & J. C. Smeby (Red.), *Kvalifisering til profesjonell yrkesutøvelse.* Oslo: Universitetsforlaget. (s. 44-55).

Michelsen, S. & Høst, H. (2018). Norwegian VET and the ascent and decline of social democracy 1945–2015. Kapittel 8. I S. Michelsen, & M.-L. Stenström (Red.), *Vocational Education in the Nordic Countries: The Historical Evolution*. (s. 146-171). Routledge.

Moafi, H. & Sundberg, K. (2021). *Veiene inn til høyere utdanning* (Rapport 2021/16). Statistisk sentralbyrå.

Myklathun, K., Sørbø, J. & Vidal-Gil, E. (2022). Utviklingen på arbeidsmarkedet. *Arbeid og velferd* 2022 (1). Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Myndigheten för yrkeshögskolan (2021). Återrapportering av regeringsuppdrag om korta yrkesshögskoleutbildningar (kurser og kurspaket). https://assets.myh.se/docs/publikationer/aterrapporteringar/aterrapportering-om-korta-yrkeshogskoleutbildningar-kurser-och-kurspaket.pdf

Nasjonalt fagskoleråd (2020). Rapport om NKR for høyere yrkesfaglig utdanning. Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høgare utdanning.

NAV (2022a). NAVs bedriftsundersøking 2022 – Stor mangel på arbeidskraft (Rapport 1/2022). Arbeids- og velferdsdirektoratet.

NAV (2022b). Utdanninger og dagpenger. https://www.nav.no/arbeid/utdanning#kva-utdanning-eller-opplaering-skal-du-ta

NAV (2021a). NAVs bedriftsundersøkelse 2021. Nedbemanning og lavere mangel på arbeidskraft under koronakrisen. *Arbeid og velferd, 2021 (2)*.

NAV (2021b). NAVs omverdenanalyse 2021. Utvikling, trender og konsekvenser frem mot 2035. (NAV-rapport 2021:1). Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Norske utdanningssentre (2022). Om Norske Utdanningssentre – Norske Utdanningssentre.

Nesje, K., Skjelbred, S.-E. & Madsen, A. Å. (2020). Tilfredshet med utdanningen og situasjonen på arbeidsmarkedet blant nyutdannede mastere: Resultater fra Kandidatundersøkelsen 2019 (NIFU-rapport 2020:24). Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.

NOKUT (2022). *Felles klassifiseringssystem for fagskoleutdanninger (FKF).* https://nokut-publicweb-staging.quesnay.com/norsk-utdanning/fagskule--hogare-yrkesfagleg-utdanning/felles-klassifiseringssystem-for-fagskoleutdanninger-fkf/

NOKUT (2020a). Evaluering av arbeidslivsrelevans i disiplinutdanninger. Del av prosjektet Operasjon praksis 2018–2020 (4-2020). Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen.

NOKUT (2020b). Informasjonsskriv om ny fagskoletilsynsforskrift – forskrift 23. april 2020 nr. 853 (i kraft 1. august 2020) (ref. 19/05233-25). Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen.

NOKUT (2019a). Akkreditering for fagområde. Veiledning for fagskoler som søker om akkreditering for fagområde (NOKUTs veiledninger). Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen.

NOKUT (2019b). *Samarbeid om kvalitet i utdanningen*. Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen. https://www.nokut.no/publikasjoner-og-kunnskap/kvalitetsoppsummeringer--hoyere-yrkesfaglig-utdanning/samarbeid-om-kvalitet-i-utdanningen/

Norsk Industri (2022). BattKOMP, Del 2 Gap-analyse. Norsk Industri.

Norsk Industri (2021a). BattKOMP. Kompetansebehov i batteriindustrien. Norsk industri. https://www.norskindustri.no/siteassets/dokumenter/rapporter-og-brosjyrer/battkomp-del-1---ferdig-rapport.pdf

Norsk Industri (2021b). Leveransemodeller for havvind. Delrapport – kartlegging av norske kompetansemiljøer innen havvind. Norsk industri.
NOU 2022: 5 Myndighetenes håndtering av koronapandemien – del 2. Rapport fra Koronakommisjonen.
NOU 2021: 4 Norge mot 2025 — Om grunnlaget for verdiskaping, produksjon, sysselsetting og velferd etter pandemien.
NOU 2020: 2 Fremtidige kompetansebehov III – Læring og kompetanse i alle ledd.
NOU 2020: 3 Ny lov om universiteter og høyskoler.
NOU 2020: 15 Det handler om Norge — Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene.
NOU 2020: 12 Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn.
NOU 2019: 2 Fremtidige kompetansebehov II – Utfordringer for kompetansepolitikken.
NOU 2019: 12 Lærekraftig utvikling – Livslang læring for omstilling og konkurranseevne.
NOU 2019: 25 Med rett til å mestre — Struktur og innhold i videregående opplæring.
NOU 2018: 2 Fremtidige kompetansebehov I. Kunnskapsgrunnlaget.
NOU 2018: 13 Voksne i grunnskole- og videregående opplæring – Finansiering av livsopphold.
NOU 2017: 2 Integrasjon og tillit – Langsiktige konsekvenser av høy innvandring.
NOU 2014: 14 Fagskolen – Et attraktivt utdanningsvalg.
NOU 2011: 14 Bedre integrering – Mål, strategier, tiltak.
NOU 2010: 7 Mangfold og mestring – Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet.
NOU 2000: 5 Mellom barken og veden – om fagskoleutdanninger.
NOU 1998: 6 Økonomien i den statlige høgskolesektoren.
NOU 1994: 15 Kostnadene ved arbeidstidsavtalen og Reform'94.
Nybom, M. (2017). The distribution of lifetime earnings returns to college. *Journal of Labor Economics 35*(4), 903-952. https://doi.org/10.1086/692475
Nyen, T. & Tønder, A. H. (2019). Cedefop changing nature of vocational education and training in Europe. Case study focusing on Norway. European Centre for the Development of Vocational Training.
Nyen, T. & Tønder, A.H. (2014). *Yrkesfagene under press*. Oslo: Universitetsforlaget.
OECD (2022a). Pathways to professions: Understanding Higher Vocational and Professional Tertiary Education Systems. OECD Reviews of Vocational Education and Training. Organisation for Economic Co-operation and Development.
OECD (2022b). OECD Economic Surveys: Norway 2022. Organisation for Economic Co-operation and Development.
OECD (2021). Education at a Glance 2021: OECD Indicators. Organisation for Economic Co-operation and Development.
OECD (2019). OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work. Organisation for Economic Co-operation and Development.
OECD (2012). The jobs potential of a shift towards a low-carbon economy (OECD Green Growth Papers, 2012-01). Organisation for Economic Co-operation and Development.
Opinion (2021). Voksnes utdannings- og yrkesvalg. Opinion. https://hkdir.no/media/hk-dir-filer/dokumenter/last-ned-rapporten-om-voksnes-utdannings-og-yrkesvalg-pdf
Opplæringslova (1998). Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (LOV-1998-07-17-61). Lovdata.
Oreopoulos, P. & Salvanes, K. G. (2011). Priceless: The nonpecuniary benefits of schooling. *Journal of Economic perspectives, 25*(1), 159-84. https://doi.org/10.1257/jep.25.1.159
Prop. 1 S (2021–2022). For budsjettåret 2022 – Statsbudsjettet (Gul bok). Finansdepartementet.
Prop. 47 L (2017–2018). Lov om fagskoleutdanning (fagskoleloven).

Kunnskapsdepartementet.
Prop. 111 L (2020–2021). Endringer i universitets- og høyskoleloven, utdanningsstøtteloven, fagskoleloven og yrkeskvalifikasjonsloven mv. (samleproposisjon). Kunnskapsdepartementet.
Prosess21 (2019). Hva er prosess21? https://www.prosess21.no/om-prosess-21/informasjon-om-prosess21/ (20. mai 2022)
Reegård, K., & Debowski, H. (2020). Exit, Voice or Loyalty? VET Stakeholders' Response To Large Scale Skilled Emigration from Poland. *International Journal for Research in Vocational Education and Training, 7*(3), 325–343. https://doi.org/10.13152/IJRVET.7.3.4
Regjeringen (2021a). Hurdalsplattformen (2021–2025). Regjeringsplattform for en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet. Statsministerens kontor.
Regjeringen (2021b). Videre vekst og kvalitet - strategi for høyere yrkesfaglig utdanning. Kunnskapsdepartementet.
Reiling, R. B, Snåre, M., Finnanger, E., Rikter-Svendsen, T., Bjørnstad, S. & Aamodt, P. O. (2014). Hva koster en student? En kostnadskartlegging av universiteter og høgskoler. (NIFU-Rapport 2014:52). Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.
Rybalka, M. Røgeberg, O. & Dyngen, Ø. Å. (2019). Digitalisering i kommunene. Overblikk over tilstanden i 2018. (Rapport 2019/14). Statistisk sentralbyrå.
Rørstad, K., Børing, P. & Solberg, E. (2021). NHOs kompetansebarometer 2020. En kartlegging av NHOs medlemsbedrifters og øvrige norske bedrifters kompetansebehov i 2020. (NIFU-rapport 2021:4). Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.
Rørstad, K., Børing, P. & Solberg, E. (2022). NHOs kompetansebarometer 2021. En kartlegging av NHOs medlemsbedrifters kompetansebehov i 2021. (NIFU-rapport 2022:3). Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.
Rådet for den europeiske union (2020). Osnabruck declaration on vocational education and training as an enabler of recovery and just transitions to digital and green economies. European Centre for the Development of Vocational Training.
Sakslind, R. (1992). Kvalifikasjonspolitikk og strukturreformer. Nasjonale kontraster i teknisk utdanning og arbeidsliv. Bergen. AHS – gruppe for flerfaglig arbeidslivsforskning.
Seeberg, M. L., Aasen, B., Bell, J., Hyggen, C. & Tolgensbakk, I. (2020). Strategisk mottaksplassering og treffsikker bosetting: tidlige grep for integrering av flyktninger i kommunene. (NOVA rapport 2/20). Velferdsforskningsinstituttet NOVA, OsloMet.
Skolverket, ReferNet Sweden. (2019). Vocational education and training in Europe – Sweden (Cedefop ReferNet VET in Europe reports 2018). European Centre for the Development of Vocational Training.
Skålholt, A., Madsen, A. Å. & Skjelbred, S.-E. (2020). Fagskoleutdannedes karriereveier: Funn fra en undersøkelse av personer uteksaminert med fagskoleutdanning i 2017 og 2018 (NIFU-rapport 2020:12). Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.
Spitz-Oener, A. (2006). Technical Change, Job Tasks, and Rising Educational Demands: Looking outside the Wage Structure. *Journal of Labour Economics, 24* (2), 235-270. https://doi.org/10.1086/499972
SSB (2022a). Livslang læring. Hentet fra: Livslang læring (ssb.no) (20.05.2022).
Stortinget (2020). Stortingsvedtak – sak: *Kompetansereformen – lære hele livet*. Meld. St. 14 (2019–2020), Innst. 370 S (2019–2020), Vedtak 700. Sak - stortinget.no https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=79452 [Lesedato: 9. mai 2022].
Støren, L.-A., Reiling, R. B., Skjelbred, S.-E., Ulvestad, M. E. S., Carlsten, T. C. & Olsen, D. S. (2019). Utdanning for arbeidslivet. Arbeidsgivers forventninger til og erfaringer med nyutdannede fra universiteter, høgskoler og fagskoler (NIFU-

rapport 2019:3). Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.
Støren, L. A., Skjersli, S. & Aamodt, P. O. (1998). I mål? Evaluering av Reform 94: Sluttrapport fra NIFUs hovedprosjekt (NIFU-rapport 18-1998). Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.
SØA (2022a). Fylkeskommunens regionale kompetansepolitikk og forvaltning av fagskoler. (Rapport 14-2022). Samfunnsøkonomisk Analyse AS.
SØA (2022b). Alternativer for fremtidens høyere yrkesfaglig utdanning. (Rapport 15-2022). Samfunnsøkonomisk analyse AS.
SØA (2021). Følgeevaluering av Kompetansepiloter – Rapport nr. 1. (Rapport 22-2021). Samfunnsøkonomisk analyse AS.
SØA (2017). Fremskrivinger av arbeidslivets reelle kompetansebehov. (Rapport 59-2017). Samfunnsøkonomisk analyse AS.
Technopolis (2020). Utredning om mulig parallell struktur i nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring. Technopolis group.
Universitets- og høyskoleloven (2005). Lov om universiteter og høyskoler (LOV-2005-04-01-15). Lovdata.
Universitets- og høgskolerådet (2021). Dobbeltkompetanse: yrkesfaglig og forskningsbasert. Overgang mellom teknisk fagskoleutdanning og bachelor i ingeniørfag. Universitets- og høgskolerådet.
Universitets- og høyskolerådet (2013). Innpassing av teknisk fagskoleutdanning i ingeniørutdanning. Forslag til innpassing etter ny rammeplan for ingeniørutdanning. Universitets- og høgskolerådet.
Utenriksdepartementet. (2022) EU-byråer Norge deltar i. Regjeringen. https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/eos1/byra-program-samarbeid/eu-byraer/id685101/#utdanning
Virke (2021a). Virkes medlemsundersøkelse, november 2021. Hovedorganisasjonen Virke.
Virke (2021b). Handels- og tjenestenæringen – jobbene vi skal leve av. Rapport, Hovedorganisasjonen Virke.
World Economic Forum (2021). *Upskilling for shared prosperity*. (Insight report January 2021). Word Economic Forum og PwC.
Østhus, S. (2021). Videreutdanning og mobilitet på arbeidsmarkedet. Data fra Lærevilkårsmonitoren sett i sammenheng med registerdata fra SSB (Fafo-rapport 2021:21). Fafo.
Øygarden, K. F. & Stensby, B. R. (2021). Studiebarometeret for fagskolestudenter 2021: Hovedtendenser. (5-2021). Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen.

Figurliste

Figur 2.1 I hvilken grad har virksomheten et udekket kompetansebehov? Etter sektor 22
Figur 3.1 Illustrasjon av forholdet mellom antallet studenter som bestod utdanningstilbud ved fagskoler, og antallet studenter som fullførte studieprogram ved universiteter og høyskoler i 2021 34
Figur 3.2 Antall studenter etter opptakskompetanse og fagområde. 2021 37
Figur 3.3 Antall utdanningstilbud i høyere yrkesfaglig utdanning, etter fagområde og studiepoeng. 2021 39
Figur 3.4 Antall utdanningstilbud i høyere yrkesfaglig utdanning på heltid og deltid, etter fagområde. 2021 39
Figur 3.5 Antall studietilbud etter utdanningsform og fagområde. 2021 40
Figur 3.6 Antall fagskolestudenter, etter alder og kjønn. 2021 41
Figur 3.7 Antall universitets- og høyskolestudenter, etter alder og kjønn. 2021 42
Figur 3.8 Andel fagskolestudenter og universitets- og høyskolestudenter, etter bostedsfylke. 2020 43
Figur 3.9 Gjennomføring for nye studenter i høyere yrkesfaglig utdanning og for nye studenter på treårige bachelorutdanninger. 2020. Prosent 44
Figur 3.10 Antall ansatte lærere i fagskole, etter kompetanse. 2020 45
Figur 3.11 Antall fagskoler etter fagområde og eierskap. 2021 49
Figur 3.12 Finansieringskilder i høyere yrkesfaglig utdanning. Andel. 2020 50
Figur 3.13 Antall studenter i høyere yrkesfaglig utdanning per 1. oktober, etter fagområde. 2013-2021 58
Figur 3.14 Antall studenter i høyere yrkesfaglig utdanning per 1. oktober, etter utdanningsform. 2013–2021 58
Figur 3.15 Antall studenter i høyere yrkesfaglig utdanning, etter bostedsfylke. 2015–2020 59
Figur 3.16 Antall fagskoler og studiesteder over tid. 2011–2021 59
Figur 3.17 Antall utdanningstilbud per fagområde. 2016–2021 60
Figur 3.18 Antall planlagte studieplasser og antall førstevalgssøkere. 2020–2022 61
Figur 3.19 Antall søknader til høyere yrkesfaglig utdanning (våren) og antall som startet i høyere yrkesfaglig utdanning (høsten samme år). 2016–2021 62
Figur 4.1 Høyere yrkesfaglig utdanning som en parallell til bachelor- og masterutdanning 69
Figur 4.2 Utdanningsstatus ett år etter fullført fagskoleutdanning, etter høyeste fullførte utdanningsnivå to år før påbegynt fagskoleutdanning. Personer som fullførte fagskoleutdanning i perioden 2011-2018 79
Figur 4.3 Utdanningsstatus ett år etter fullført fagskoleutdanning, etter fagområde. Personer som fullførte fagskoleutdanning i perioden 2011–2018 79
Figur 4.4 Høyeste utdanningsnivå to år før påbegynt fullført fagskoleutdanning, etter fagområde. Personer som fullførte fagskoleutdanning i perioden 2011-2018 82
Figur 5.1 Hva slags utdanning mangler virksomheten? Prosent 86
Figur 5.2 På hvilke fagområder og utdanningsnivåer har bedriften behov for kompetanse i dag? Prosent 88
Figur 5.3 Virksomheter som mangler fagskolekompetanse. Prosent 89
Figur 5.4 Innen hvilke områder har kommunen/fylkeskommunen som arbeidsgiver inngått samarbeids-/partnerskaps-/intensjonsavtaler med fagskoler? Prosent 90
Figur 5.5 Arbeidsmarkedsstatus ett år før og to år etter fagskoleutdanningen 94
Figur 5.6 Arbeidstakere kategorisert etter yrkeskategorier ett år før og to år etter fagskoleutdanningen 99
Figur 5.7 Prosentandeler som byttet stilling fra ett år før til to år etter fagskoleutdanningen 102
Figur 5.8 Prosentandel av fagskoleutdannede som jobbet hos samme arbeidsgiver før og etter fagskoleutdanningen 103
Figur 5.9 Gjennomsnittlig yrkesinntekt i årene før og etter fagskoleutdanning 105
Figur 5.10 Hvilke former for kompetanseheving blant de ansatte er relevant? Prosent. 106
Figur 5.11 Studenter på videreutdanning i de ulike fagene i 2020 108
Figur 5.12 Antall studenter på videreutdanning 108
Figur 6.1 Kart over kommunenes sentralitet og studenter 127
Figur 6.2 Fagskoletetthet og sentralitet, sammenligning over tid 131
Figur 6.3 Tetthet og sentralitet, sammenligning av fagskoler og universiteter og høyskoler 132
Figur 6.4 Fagskoletetthet og sentralitet, sammenligning over tid 133
Figur 6.5 Tetthet og sentralitet, sammenligning mellom fagskoler og universiteter og høyskoler 134

Tabelliste

Tabell 3.1 Antall studenter, etter utdanningskategori og utdanningstype i FKF. 2021 35
Tabell 5.1 Hvilke resultater har kommunen/fylkeskommunen som arbeidsgiver oppnådd gjennom samarbeidet? Prosent..... 91
Tabell 5.2 Lønn og arbeidsmarkedsdeltakelse blant personer med fagutdanning fra videregående og høyere yrkesfaglig utdanning 110
Tabell 6.1 Kommunene med flest fagskolestudenter 125

Vedlegg

Tabell V1. Tallgrunnlaget bak figurer 4.2–4. Antall.

Før		Etter	
Utdannings-nivå	Antall	Utdanningsnivå	Antall
Andre fag			
Studie-forberedende	159	Fagskole	0
		UH	69
		Annet	9
		Ikke i utdanning	81
Yrkesfaglig	146	Fagskole	0
		UH	13
		Annet	5
		Ikke i utdanning	128
Fagskole	0	Fagskole	0
		UH	0
		Annet	0
		Ikke i utdanning	0
UH	111	Fagskole	0
		UH	9
		Annet	0
		Ikke i utdanning	102
Annet	363	Fagskole	0
		UH	126
		Annet	17
		Ikke i utdanning	220
Totalt	779	Totalt	779
Helse og velferdsfag			
Studie-forberedende	209	Fagskole	0
		UH	15
		Annet	0
		Ikke i utdanning	194
Yrkesfaglig	1 716	Fagskole	26
		UH	53
		Annet	6
		Ikke i utdanning	1 631
Fagskole	23	Fagskole	0
		UH	3
		Annet	0
		Ikke i utdanning	20
UH	301	Fagskole	6
		UH	23
		Annet	0
		Ikke i utdanning	272
Annet	326	Fagskole	8
		UH	14
		Annet	11
		Ikke i utdanning	293
Totalt	2 575	Totalt	2 575

Kreative fag			
Studie-forberedende	414	Fagskole	8
		UH	184
		Annet	4
		Ikke i utdanning	218
Yrkesfaglig	155	Fagskole	0
		UH	46
		Annet	0
		Ikke i utdanning	109
Fagskole	16	Fagskole	0
		UH	3
		Annet	0
		Ikke i utdanning	13
UH	152	Fagskole	8
		UH	18
		Annet	0
		Ikke i utdanning	126
Annet	467	Fagskole	3
		UH	156
		Annet	13
		Ikke i utdanning	295
Totalt	1 204	Totalt	1 204
Økonomiske og administrative fag			
Studie-forberedende	448	Fagskole	0
		UH	68
		Annet	4
		Ikke i utdanning	376
Yrkesfaglig	711	Fagskole	7
		UH	38
		Annet	5
		Ikke i utdanning	661
Fagskole	37	Fagskole	0
		UH	0
		Annet	0
		Ikke i utdanning	37
UH	452	Fagskole	0
		UH	43
		Annet	5
		Ikke i utdanning	404
Annet	436	Fagskole	4
		UH	45
		Annet	11
		Ikke i utdanning	376
Totalt	2 084	Totalt	2 084

Samferdselsfag			
Studie-forberedende	80	Fagskole	0
		UH	0
		Annet	0
		Ikke i utdanning	80
Yrkesfaglig	277	Fagskole	0
		UH	5
		Annet	0
		Ikke i utdanning	272
Fagskole	10	Fagskole	0
		UH	0
		Annet	0
		Ikke i utdanning	10
UH	48	Fagskole	0
		UH	0
		Annet	0
		Ikke i utdanning	48
Annet	570	Fagskole	0
		UH	13
		Annet	4
		Ikke i utdanning	553
Totalt	985	Totalt	985
Tekniske fag			
Studie-forberedende	291	Fagskole	0
		UH	32
		Annet	3
		Ikke i utdanning	256
Yrkesfaglig	2 529	Fagskole	10
		UH	124
		Annet	28
		Ikke i utdanning	2 367
Fagskole	36	Fagskole	0
		UH	0
		Annet	0
		Ikke i utdanning	36
UH	147	Fagskole	0
		UH	13
		Annet	0
		Ikke i utdanning	134
Annet	845	Fagskole	12
		UH	71
		Annet	21
		Ikke i utdanning	741
Totalt	3 848	Totalt	3 848

Tabell V2. Tallgrunnlaget for figur 5.2. Prosent.

	Doktor-grad	Master-grad	Bachelor-grad	Fagskole-utdanning	Videregående opplæring
Forsvars- og sikkerhetsfag	2	8	10	15	66
Helse-, sosial- og idrettsfag	4	9	13	13	60
Humanistiske og estetiske fag	1	9	13	12	64
Lærerutdanning og pedagogiske fag	2	8	17	15	59
Matematikk/naturvitenskapelige fag	7	19	20	13	41
Ingeniør og tekniske fag	5	26	30	21	18
Håndverksfag	2	4	10	47	37
Primærnæringsfag	2	4	9	25	60
Samferdselsfag	1	6	12	22	58
Samfunnsfag, juridiske fag, økonomiske og administrative fag	2	26	34	14	23

Kilde: Upubliserte resultater fra undersøkelsen til Rørstad mfl. (2021). Data utlevert av forfatterne.

Tabell V3 Tallgrunnlaget bak figur 5.5

Før		Etter	
Kreativ			
Kun i arbeid	218	Kun i arbeid	125
		Kun i utdanning	39
		Begge	28
		Ingen	26
Kun i utdanning	260	Kun i arbeid	88
		Kun i utdanning	81
		Begge	44
		Ingen	47
Begge	51	Kun i arbeid	24
		Kun i utdanning	6
		Begge	13
		Ingen	8
Ingen	170	Kun i arbeid	43
		Kun i utdanning	36
		Begge	16
		Ingen	75
Øk. Adm.			
Kun i arbeid	1 025	Kun i arbeid	894
		Kun i utdanning	19
		Begge	66
		Ingen	46
Kun i utdanning	78	Kun i arbeid	48
		Kun i utdanning	6
		Begge	13
		Ingen	11
Begge	87	Kun i arbeid	64
		Begge	19
		Ingen	4
Ingen	165	Kun i arbeid	93
		Kun i utdanning	9
		Begge	14
		Ingen	49
Teknisk			
Kun i arbeid	1 510	Kun i arbeid	1 393
		Kun i utdanning	20
		Begge	61
		Ingen	36
Kun i utdanning	93	Kun i arbeid	62
		Kun i utdanning	15
		Begge	6
		Ingen	10
Begge	459	Kun i arbeid	396
		Kun i utdanning	16
		Begge	42
		Ingen	5
Ingen	140	Kun i arbeid	86
		Kun i utdanning	7
		Begge	13
		Ingen	34

Før		Etter	
Helse og velferd			
Kun i arbeid	1 228	Kun i arbeid	1 152
		Begge	34
		Ingen	42
Kun i utdanning	17	Kun i arbeid	11
		Begge	4
		Ingen	2
Begge	67	Kun i arbeid	57
		Begge	6
		Ingen	4
Ingen	84	Kun i arbeid	54
		Begge	8
		Ingen	22
Samferdsel			
Kun i arbeid	291	Kun i arbeid	280
		Begge	5
		Ingen	6
Kun i utdanning	28	Kun i arbeid	25
		Ingen	3
Begge	339	Kun i arbeid	320
		Begge	13
		Ingen	6
Ingen	40	Kun i arbeid	32
		Ingen	8
Annet			
Kun i arbeid	188	Kun i arbeid	147
		Kun i utdanning	5
		Begge	19
		Ingen	17
Kun i utdanning	152	Kun i arbeid	41
		Kun i utdanning	55
		Begge	45
		Ingen	11
Begge	51	Kun i arbeid	32
		Kun i utdanning	9
		Begge	10
Ingen	136	Kun i arbeid	29
		Kun i utdanning	12
		Begge	11
		Ingen	84

Merknad: Begge=både i arbeid og utdanning, Ingen=verken i arbeid eller utdanning

Tabell V4 Tallgrunnlaget bak figur 5.6

Før		Etter	
Kreativ			
Kategori 1	38	Kategori 1	31
		Kategori 2	7
Kategori 2	73	Kategori 1	18
		Kategori 2	52
		Kategori 3	3
Kategori 3	3	Kategori 3	3
Kategori 4	4	Kategori 1	2
		Kategori 2	2
Øk. adm.			
Kategori 1	312	Kategori 1	259
		Kategori 2	53
Kategori 2	462	Kategori 1	134
		Kategori 2	315
		Kategori 3	4
		Kategori 4	9
Kategori 3	24	Kategori 1	9
		Kategori 2	5
		Kategori 3	10
Kategori 4	62	Kategori 1	16
		Kategori 2	22
		Kategori 4	24
Teknisk			
Kategori 1	185	Kategori 1	161
		Kategori 2	6
		Kategori 3	13
		Kategori 4	5
Kategori 2	140	Kategori 1	65
		Kategori 2	50
		Kategori 3	12
		Kategori 4	13
Kategori 3	978	Kategori 1	482
		Kategori 2	42
		Kategori 3	415
		Kategori 4	39
Kategori 4	257	Kategori 1	92
		Kategori 2	11
		Kategori 3	27
		Kategori 4	127

Før		Etter	
Helse og velferd			
Kategori 1	99	Kategori 1	76
		Kategori 2	23
Kategori 2	1017	Kategori 1	45
		Kategori 2	965
		Kategori 3	3
		Kategori 4	4
Kategori 3	4	Kategori 3	4
Kategori 4	28	Kategori 2	8
		Kategori 4	20
Samferdsel			
Kategori 1	40	Kategori 1	17
		Kategori 4	23
Kategori 2	38	Kategori 1	11
		Kategori 2	3
		Kategori 4	24
Kategori 3	64	Kategori 1	34
		Kategori 4	30
Kategori 4	196	Kategori 1	111
		Kategori 2	7
		Kategori 3	4
		Kategori 4	74
Andre			
Kategori 1	25	Kategori 1	19
		Kategori 2	6
Kategori 2	72	Kategori 1	19
		Kategori 2	53
Kategori 3	24	Kategori 1	6
		Kategori 2	7
		Kategori 3	11
Kategori 4	11	Kategori 1	4
		Kategori 2	3

Kategori 1 = ledere og akademikere
Kategori 2 = kontor, salg og personlig tjenesteytere
Kategori 3 = håndverkere og arbeidere i primærnæringsfag
Kategori 4 = transport, industri og hjelpearbeidere

Tabell V5. Bedrifters strategier for å dekke kompetansebehov
a. I hvilken grad er det aktuelt for bedriften å dekke behovet for kompetanse gjennom å ....
Prosent.

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt	Uoppgitt
Heve kompetansen til dagens ansatte	28	49	13	3	8
Sette ut tjenester til andre (outsourcing)	8	30	30	23	9
Leie inn ekspertise (for en periode)	9	32	32	18	9
Ansette nye personer som allerede er i det norske arbeidsmarkedet	25	39	18	10	8
Ansette nye personer fra utlandet	5	12	28	46	9

Kilde: Upubliserte resultater fra undersøkelsen til Rørstad mfl. (2021). Data utlevert av forfatterne.
Merknad: n=2 526

b. Næringsfordelte svar fra tabell V5a: Heve kompetansen til dagens ansatte. Prosent.

Næringer	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt	Uoppgitt
Jordbruk, skogbruk, fiske	33	50	10	7	0
Utvinning av råolje og naturgass	27	64	0	9	0
Industri	25	53	15	2	6
Elektrisitets-, gass, damp- og varmtvannsforsyning	26	70	4	0	0
Vannforsyning, avløps- og renovasjonsvirksohet	43	50	0	0	7
Bygge- og anleggsvirksomhet	26	53	13	2	6
Varehandel, reparasjon av motorvogner	24	49	14	1	11
Transport og lagring	24	47	18	2	9
Overnatting og serveringsvirksomhet	27	45	16	3	9
Informasjon og kommunikasjon	35	43	11	6	5
Finansiering og forsikringsvirksomhet	37	50	10	3	0
Omsetning av drift av fast eiendom	14	48	22	3	13
Faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting	33	49	8	3	6
Forretningsmessig tjenesteyting	26	52	12	3	7
Undervisning	26	41	15	2	17
Helse- og omsorgstjenester	33	40	14	3	10
Kulturell virksomhet, underholdning og fritidsaktiviteter	30	47	15	2	6
Annen tjenesteyting	29	45	16	2	8
Total	28	49	13	3	8

Kilde: Upubliserte resultater fra undersøkelsen til Rørstad mfl. (2021). Data utlevert av forfatterne.

c. Næringsfordelte svar fra tabell V5a: Sette ut tjenester til andre (outsourcing). Prosent.

Næringer	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt	Uoppgitt
Jordbruk, skogbruk, fiske	7	53	13	27	0
Utvinning av råolje og naturgass	9	55	27	9	0
Industri	10	32	32	19	7
Elektrisitets-, gass, damp- og varmtvannsforsyning	4	57	26	13	0
Vannforsyning, avløps- og renovasjonsvirksomhet	0	7	57	21	14
Bygge- og anleggsvirksomhet	5	31	36	19	9
Varehandel, reparasjon av motorvogner	7	29	28	24	12
Transport og lagring	5	29	31	27	8
Overnatting og serveringsvirksomhet	6	15	28	38	13
Informasjon og kommunikasjon	16	32	27	20	5
Finansiering og forsikringsvirksomhet	13	23	47	17	0
Omsetning av drift av fast eiendom	9	34	30	13	14
Faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting	11	31	28	22	9
Forretningsmessig tjenesteyting	12	31	32	17	9
Undervisning	6	24	22	31	17
Helse- og omsorgstjenester	2	14	25	48	11
Kulturell virksomhet, underholdning og fritidsaktiviteter	9	43	28	15	6
Annen tjenesteyting	4	16	18	49	12
Total	8	30	30	23	9

Kilde: Upubliserte resultater fra undersøkelsen til Rørstad mfl. (2021). Data utlevert av forfatterne.

d. Næringsfordelte svar fra tabell V5a: Leie inn ekspertise (for en periode). Prosent.

Næringer	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt	Uoppgitt
Jordbruk, skogbruk, fiske	7	40	40	13	0
Utvinning av råolje og naturgass	9	64	9	18	0
Industri	7	34	34	15	9
Elektrisitets-, gass, damp- og varmtvannsforsyning	26	61	13	0	0
Vannforsyning, avløps- og renovasjonsvirksomhet	0	14	64	7	14
Bygge- og anleggsvirksomhet	6	30	39	17	9
Varehandel, reparasjon av motorvogner	8	27	34	20	12
Transport og lagring	8	28	36	18	9
Overnatting og serveringsvirksomhet	7	24	25	30	13
Informasjon og kommunikasjon	14	40	29	12	5
Finansiering og forsikringsvirksomhet	17	40	17	23	3
Omsetning av drift av fast eiendom	16	38	23	11	13
Faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting	10	35	31	17	7
Forretningsmessig tjenesteyting	15	31	29	18	8
Undervisning	11	35	19	19	17
Helse- og omsorgstjenester	6	25	28	31	10
Kulturell virksomhet, underholdning og fritidsaktiviteter	11	38	23	21	6
Annen tjenesteyting	8	12	27	41	12
Total	9	32	32	18	9

Kilde: Upubliserte resultater fra undersøkelsen til Rørstad mfl. (2021). Data utlevert av forfatterne.

e. Næringsfordelte svar fra tabell V5a: Ansette nye personer som allerede er i det norske arbeidsmarkedet. Prosent.

Næringer	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt	Uoppgitt
Jordbruk, skogbruk, fiske	30	47	17	7	0
Utvinning av råolje og naturgass	36	45	18	0	0
Industri	24	46	17	5	8
Elektrisitets-, gass, damp- og varmtvannsforsyning	35	52	13	0	0
Vannforsyning, avløps- og renovasjonsvirksomhet	14	64	14	0	7
Bygge- og anleggsvirksomhet	26	44	16	8	6
Varehandel, reparasjon av motorvogner	20	38	18	13	11
Transport og lagring	16	48	19	9	7
Overnatting og serveringsvirksomhet	17	34	24	13	13
Informasjon og kommunikasjon	35	36	16	9	5
Finansiering og forsikringsvirksomhet	30	53	7	7	3
Omsetning av drift av fast eiendom	14	28	27	17	14
Faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting	31	37	16	9	7
Forretningsmessig tjenesteyting	20	35	26	13	5
Undervisning	37	26	19	6	13
Helse- og omsorgstjenester	20	29	18	22	11
Kulturell virksomhet, underholdning og fritidsaktiviteter	13	34	23	23	6
Annen tjenesteyting	16	31	27	16	10
Total	25	39	18	10	8

Kilde: Upubliserte resultater fra undersøkelsen til Rørstad mfl. (2021). Data utlevert av forfatterne.

f. Næringsfordelte svar fra tabell V5a: Ansette nye personer fra utlandet. Prosent.

Næringer	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt	Uoppgitt
Jordbruk, skogbruk, fiske	7	20	30	43	0
Utvinning av råolje og naturgass	18	18	27	36	0
Industri	5	19	33	36	6
Elektrisitets-, gass, damp- og varmtvannsforsyning	0	4	57	39	0
Vannforsyning, avløps- og renovasjonsvirksomhet	0	0	36	50	14
Bygge- og anleggsvirksomhet	3	9	31	48	8
Varehandel, reparasjon av motorvogner	2	10	23	53	12
Transport og lagring	5	12	27	47	9
Overnatting og serveringsvirksomhet	9	23	16	39	13
Informasjon og kommunikasjon	11	17	36	31	6
Finansiering og forsikringsvirksomhet	0	7	43	47	3
Omsetning av drift av fast eiendom	3	5	17	61	14
Faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting	4	14	30	44	9
Forretningsmessig tjenesteyting	9	9	22	53	8
Undervisning	4	15	15	48	19
Helse- og omsorgstjenester	3	2	22	60	13
Kulturell virksomhet, underholdning og fritidsaktiviteter	9	4	32	49	6
Annen tjenesteyting	4	8	14	59	14
Total	5	12	28	46	9

Kilde: Upubliserte resultater fra undersøkelsen til Rørstad mfl. (2021). Data utlevert av forfatterne.

Tabell V6. Regresjonsresultater til kapittel 6.4.2. Stedbaserte studenter

	(1) HYU, år 2021	(2) HYU, år 2016	(3) HYU, år 2021 vs. år 2016	(4) UH, år 2021	(5) HYU versus UH, år 2021
Sentralitet	0.002***	0.002***	0.002***	0.002***	0.002***
	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)
2021			0.081		
			(0.125)		
Sentralitet*2021			-0.000		
			(0.000)		
HYU					0.015
					(0.221)
Sentralitet*HYU					0.000
					(0.000)
Konstant	-0.724***	-0.805***	-0.805***	-0.724***	-0.738***
	(0.185)	(0.204)	(0.204)	(0.185)	(0.188)
N	356	351	707	356	712
R^2	0.067	0.077	0.072	0.067	0.063

Avhengig variabel = % studenter/% innbyggere. Robuste standardfeil i parentes, standardfeil er klynget på kommunenivå i modell (3) og (4). *, **, *** angir signifikansnivå på henholdsvis 10 %, 5 % og 1 %.

Tabell V7. Regresjonsresultater til kapittel 6.4.3. Nettbaserte studenter

	(1) HYU, år 2020	(2) HYU, år 2016	(3) HYU, år 2020 vs. år 2016	(4) UH, år 2020	(5) HYU versus UH, år 2020
Sentralitet	-0.001***	-0.001***	-0.001***	-0.001***	-0.000
	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)
2020			-0.504*		
			(0.299)		
Sentralitet*2020			0.001		
			(0.000)		
HYU					0.482**
					(0.221)
Sentralitet*HYU					-0.000
					(0.000)
Konstant	1.570***	2.074***	2.074***	1.570***	1.088***
	(0.169)	(0.259)	(0.259)	(0.169)	(0.189)
N	356	351	707	356	712
R^2	0.022	0.044	0.041	0.022	0.045

Avhengig variabel = % studenter/% innbyggere. Robuste standardfeil i parentes, standardfeil er klynget på kommunenivå i modell (3) og (4). *, **, *** angir signifikansnivå på henholdsvis 10 %, 5 % og 1 %.