

25.11.2021

Dimensjonering av utdanningstilbudet

Rapport 25-2021

Rapport nr. 25-2021 fra Samfunnsøkonomisk analyse AS

ISBN-nummer: 978-82-8395-127-1

Oppdragsgiver: Næringslivets Hovedorganisasjon

Forsidefoto: Yosef Futsum, Unsplash.com

Tilgjengelighet: Offentlig

Dato for ferdistilling: 25. november 2021

Forfattere: Jørgen Ingerød Steen, Rolf Røtnes, Maja
Tofteng og Fernanda Winger Eggen

Samfunnsøkonomisk analyse AS

Borggata 2B
N-0650 Oslo

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

Forord

Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO). I rapporten analyserer vi prosesser og faktorer som påvirker dimensjoneringen av utdanningstilbudet i videregående opplæring, fagskoler og høyere utdanning.

Utgangspunktet for analysen er at et flertall av NHOs medlemsbedrifter melder om udekkede kompetansebehov i det årlige Kompetansebarometeret. Med denne bakgrunnen har vi analysert hvordan utdannings tilbyderne på de enkelte nivåene tar hensyn til arbeids- og næringslivets kompetansebehov i dimensjoneringen av utdanningstilbudet. Videre har vi drøftet konsekvensene av utvalgte rammebetingelser og mulige endringer eller tiltak som kan øke samsvaret mellom næringslivets kompetansebehov og utdanningstilbudet.

Takk til oppdragsgiver for et spennende prosjekt. Vi vil også takke alle informanter som har tatt seg tid til å dele sine synspunkter og erfaringer med oss.

Oslo, 25. november 2021

Jørgen Ingerød Steen
Prosjektleder
Samfunnsøkonomisk analyse AS

Sammendrag

Tilgang på god og relevant kompetanse er viktig i alle deler av det moderne nærings- og samfunnslivet. For den enkelte person har kompetanse og utdanning sammenheng med livskvalitet, gjennom inntekts- evne, personlig utvikling og samfunnsdeltakelse. I næringslivet er en kompetent arbeidsstyrke nødvendig for å utvikle produktive og konkurransedyktige virksomheter. Feiltilpasninger gir lavere produktivitet og svekket konkurranseevne, samt lavere sysselsetting og økt utenforskap. For å unngå store og vedvarende feiltilpasninger i arbeidsmarkedet, er samfunnet avhengige av gode mekanismer for å mobilisere, omstille og utvikle ny kompetanse.

Samfunnsutviklingen tilsier økt etterspørsel etter arbeidskraft

Norge står overfor en periode med store demografiske endringer, med færre unge og flere eldre. De demografiske endringene får konsekvenser for både antall unge i utdanningssystemet og befolkningens etterspørsel etter varer og tjenester. I tillegg preges samfunnsutviklingen av raske teknologiske endringer. Myndighetenes økonomiske handlingsrom er ventet å minske, i takt med fallende bidrag fra petroleumssektoren.

Utdanning og kompetanse er de viktigste innsatsfaktorene for å håndtere de samfunnsutfordringene vi står overfor. Analyser av arbeidsmarkedet peker i retning av at flere næringer kan oppleve mangel på arbeidskraft og kompetanse i årene framover. Samtidig kan det være mange som kan og vil jobbe, men som har en annen kompetanse enn det som etterspørres. I et samfunnsøkonomisk perspektiv er det behov for å dekke de kompetansebehovene som gir størst nytte for samfunnet.

Ungdomskullene er ventet å utgjøre om lag 60 000 personer årlig de neste 20 årene. Sammenlignet med 2,7 millioner sysselsatte i 2020 utgjør det årlige bidraget av ny kompetanse fra ungdomskullene kun en brøkdel av den samlede kompetansebasen i arbeidsmarkedet. Både incentiver og muligheter for øvrige deler av arbeidsstyrken til å delta i etter- og videreutdanning (EVU) er nødvendig for å dekke kompetansebehovene i næringslivet. Når samfunnet går inn i en periode med økende behov for arbeidskraft, uten at tilbudet øker, blir det stadig mer påtrengende å spørre om utdanningssystemet i tilstrekkelig grad vektlegger den utdanningen det er mest behov for.

Analyse for å bedre ivareta næringslivets kompetansebehov i utdanningssystemet

I denne rapporten analyserer vi prosesser for og faktorer som påvirker dimensjoneringen av utdanningstilbudet i henholdsvis videregående opplæring, fagskoler og høyere utdanning. Analysen vurderer hvordan dimensjoneringsprosessen og gjeldende incentivstrukturer påvirker samsvaret mellom utdanningstilbudet og kompetansebehovene i arbeidsmarkedet. I analysen ser vi særlig på tiltak med formål å bedre samsvaret mellom den kompetansen utdanningsinstitusjonene tilbyr, og den kompetansen næringslivet har behov for. Vi tar ikke stilling til hvilke typer kompetanser det vil være behov for, og innenfor rammene av dette prosjektet har det ikke vært rom for å gjøre uttømmende analyser om hvordan tiltakene bør innføres eller eventuelle utilsiktede virkninger av disse.

Arbeidsmarkedets behov har en sentral rolle i dimensjoneringen, men flere forhold spiller inn

Dimensjoneringen i utdanningssystemet bygger på kunnskap om utviklingen i og dialog med arbeidslivet. Vi kan se at arbeidslivets behov er en del av beslutningsgrunnlaget i forvaltningen, på institusjonene og i

utforming av det enkelte utdanningsprogram. I videregående opplæring omfatter det både informasjonsinnhenting fra samfunnsanalyser og innspill fra yrkesopplæringsnemnda (y-nemnda) i årlige prosesser for å dimensjonere utdanningstilbudet i regionene. Fagskolene er åpne for innspill fra flere hold og utvikler utdanningsprogrammer basert på behovene i arbeidslivet. I høyere utdanning er det etablert både formelle og uformelle samarbeidsarenaer mellom institusjonene og partene i arbeidslivet, blant annet Råd for samarbeid med arbeidslivet.

Likevel er det en rekke andre forhold som spiller inn på dimensjoneringen. Særlig viktig er elever og studenter ønsker – noe som blant annet kommer til uttrykk gjennom at mange elever og studenter får ta det i det utdanningsforløpet de selv ønsker. Det har en verdi for den enkelte, men kan skape samfunnsøkonomiske kostnader i overgangen mellom utdanning og arbeidsliv. Når flere analyser peker på at det ikke er samsvar mellom det som tilbys av kompetanse og det arbeidslivet trenger kan vi stille spørsmål ved om arbeidslivets behov bør tillegges enda større vekt når utdanningstilbudet dimensjoneres.

Arbeidsmarkedsrettede prioriteringer i inntaket til videregående opplæring

Alle som har fullført grunnskolen har rett til gratis videregående opplæring. Videregående opplæring omfatter ti yrkesfaglige utdanningsprogrammer som leder til yrkeskompetanse og fem studieforbereende utdanningsprogrammer som leder til studiekompetanse. Fylkeskommunene har ansvaret for tilbudet av videregående opplæring.

Arbeidet med å dimensjonere utdanningstilbudet følger en omfattende årlig prosess. Prosessen består av en innledende informasjonsinnsamling om blant annet demografisk utvikling, historisk søking til utdanningsprogrammene, tilgang på læreplasser og innspill fra y-nemnda og skolene. Basert på informasjonen utarbeider fylkeskommunen et forslag til skolestruktur, som revideres gjennom en høringsrunde. Det endelige skoletilbudet vedtas av fylkestinget. Vi finner at fylkeskommunens arbeid med dimensjonering bygger på i alt syv ulike forhold; vurderinger av samfunnets behov for kompetanse, elevenes ønsker og søking, tilgang på læreplasser, geografisk fordeling og reisevei, fagmiljøer og støttefunksjoner, arealutnyttning og økonomi.

De tre første forholdene er knyttet til fylkeskommunens kunnskap om arbeids- og næringslivets behov og elevenes ønsker om utdanningsprogram. De fire siste punktene er strukturelle faktorer som virker stabiliserende på dimensjoneringen, men som også kan skape tregheter i evnen til å tilpasse utdanningstilbudet til raske endringer i behovet. Vår analyse har løftet fram følgende punkter for å øke samsvaret mellom næringslivets behov og dimensjoneringen av utdanningstilbudet:

- Arbeidsmarkedets kompetansebehov bør i større grad styre inntaket til videregående opplæring
- Næringslivet må stille med læreplasser og har interesse av å øke yrkesfagenes attraktivitet
- Fylkeskommunene bør ta i bruk nye løsninger for å opprettholde små fag og tilby flere programområder i distriktene
- Fylkeskommunene og partene i arbeidslivet bør samarbeide om å videreutvikle tilbudet av etter- og videreutdanning i videregående opplæring

Å styrke fagskolene framstår som det viktigste tiltaket for utdanningssystemet som helhet

Fagskoleutdanningene skal gi kompetanse som kan tas i bruk for å løse oppgaver i arbeidslivet uten ytterligere opplæringstiltak. Utdanningen skal være praksisnær og imøtekomme behovet for kvalifisert arbeidskraft i samfunnet. I dimensjoneringsprosessen er fagskolene åpne for innspill om behov for utdanningstilbud fra alle relevante kilder, enten det er næringslivet, partene i arbeidslivet eller interne ressurser. I den interne vurderingen av forslag er vurderinger av kompetansebehov, forventet søking, finansiering, tilgang på fagstab og akkreditering sentrale vurderingskriterier.

En styrket fagskolesektor, målt i både antall studenter og kvalitet på utdanningene, har betydning for kompetanse og overganger i utdanningssystemet på flere måter. Fagskolenes fremste rolle i utdanningssystemet er høyere utdanning, utviklingsmuligheter og karrierevei for de med fag- og svennebrev. De siste årene er også flere fagskoleutdanninger rettet mot personer med studiekompetanse. Ved å fullføre to års fagskoleutdanning oppnår studentene generell studiekompetanse, som gir fagskolene en brobyggerfunksjon mellom yrkesfaglig videregående opplæring og annen høyere utdanning. De siste årene har det i tillegg vært et økende omfang av ikke-tekniske fagskoleutdanninger, som et alternativ eller supplement til annen høyere utdanning. Vår analyse har pekt på følgende punkter knyttet til videreutviklingen av fagskolesektoren:

- Den høyere yrkesfaglige utdanningens selvstendige rolle bør beholdes og videreutvikles
- Fylkeskommunene bør koordinere fagskoletilbudene både regionalt og nasjonalt
- Fylkeskommunenes tildeling av de statlige midlene må være transparent og godt begrunnet
- Prinsipiell vurdering av om gratisprinsippet skal være førende for finansieringen

Stimulere arbeidsmarkedsrelevans i høyere utdanning

Universitets- og høyskolesektoren har kjerneoppgaver knyttet til høyere utdanning, forskning, faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid og formidling. Universitets- og høyskoleloven begrenser øvrige myndigheters instruksjonsmyndighet. Universiteter og høyskoler har en lovfestet rett til faglig frihet og autonomi. Styringen av sektorens prioriteringer skjer hovedsakelig indirekte, gjennom føringer og insentiver.

Sentrale faktorer som påvirker dimensjoneringen er samfunnets og arbeidslivets behov, akkreditering og finansiering av utdanningen, fagstabens kompetanse og kapasitet, forventet søking til studiene og føringer og insentiver i den statlige styringen. Fagstabens sammensetning er den mest stabiliserende faktoren. Fagmiljøene har stort eierskap til dagens studieplasser og ressurser, og omprioriteringer på tvers av institutter og fakulteter er gradvise prosesser. I analysen har vi pekt på tre sentrale punkter knyttet til dimensjonering og arbeids- og næringslivsrelevansen i høyere utdanning:

- Arbeidslivsrelevans bør komme tydeligere fram i samfunnsoppdraget til universiteter og høyskoler
- Vurdere å stimulere samarbeid med arbeidslivet og EVU-tilbudet i finansieringen
- Teste faglige Råd for samarbeid med arbeidslivet som kan gi faglige innspill og råd på fag- og studieprogramnivå

Innhold

Forord		III
Sammendrag		IV
1 Innledning		9
1.1	En analyse av samsvaret mellom utdanningstilbudet og næringslivet kompetansebehov	9
1.2	Dimensjoneringsbegrepet	10
1.3	Kompetansebegrepet	10
1.4	Metoder	10
1.5	Rapportens oppbygning	10
2 Samspillet mellom arbeidsmarkedet, utdanningssystemet og befolkningen for tilbud og etterspørsel av kompetanse		11
2.1	Samfunnsutviklingen tilsier økt etterspørsel etter arbeidskraft	11
2.2	Kompetanse bygges gjennom hele livet	13
2.3	Signaler og deltakelse i to markeder for kompetanse	14
2.4	Tre nivåer og roller i utdanningssystemet	15
3 Videregående opplæring		17
3.1	Halvparten av elevene begynner på yrkesfaglige programmer	17
3.2	Dimensjoneringsprosessen og faktorer som påvirker utdanningstilbudet	18
3.3	Informasjonsgrunnlaget er viktig når elevenes førsteønsker prioriteres i inntaket	21
3.4	Elevgruppens seleksjon til yrkesfagene påvirker gjennomføringen	23
3.5	Mangel på arbeidskraft problematiserer innfrielse av elevenes førsteønske	26
3.6	Spesielle utfordringer for små fag og distrikter med lite elevgrunnlag	28
3.7	Etter- og videreutdanning av voksne i videregående opplæring	29
3.8	Mulige tiltak	30
4 Fagskole		32
4.1	En utdanningssektor i vekst	32
4.2	Dimensjoneringsprosessen og faktorer som påvirker dimensjoneringen	33
4.3	En tydelig arbeidsmarkedsrettet utviklingsmulighet i utdanningssystemet	34
4.4	Forutsigbarhet i finansieringssystemet er sentralt for utviklingen	35
4.5	Mulige tiltak	37
5 Universitet og høyskole		39
5.1	Antall studenter i høyere utdanning øker raskere enn befolkningen	39
5.2	Prosser for og faktorer som påvirker dimensjoneringen av utdanningstilbudet	40
5.3	Arbeidslivsrelevans i universitetenes og høyskolenes samfunnsoppdrag	41
5.4	Resultatbasert finansiering premierer forskning og studentenes gjennomføring	42
5.5	Krav og insentiver til samarbeid med arbeidslivet	45
5.6	Mulige tiltak	47

6	Samfunnsutviklingen påvirker dimensjoneringen på alle nivåer	49
6.1	Samfunnsutviklingen tilsier prioriteringer i dimensjoneringen	49
6.2	Dimensjonering framstår som forankret i arbeidslivets behov	49
6.3	Å styrke fagskolene framstår som det viktigste tiltaket	49
6.4	Arbeidsmarkedsrettede prioriteringer i inntaket til videregående opplæring	50
6.5	Stimulere til økt arbeidsmarkedsrelevans i høyere utdanning	51
7	Referanser	52

1 Innledning

Tilgang på god og relevant kompetanse er viktig i alle deler av det moderne nærings- og samfunnslivet. For enkeltpersoner har kompetanse og utdanning sammenheng med livskvalitet, gjennom inntektsevne, personlig utvikling og samfunnsdeltakelse. I næringslivet er en kompetent arbeidsstyrke nødvendig for å utvikle produktive og konkurranse-dyktige virksomheter.

Samfunnets og næringslivets kompetansebehov er i kontinuerlig endring. I perioder med betydelig teknologisk utvikling, endres både sammensetning og innhold i kompetansebehovene særlig raskt.

For å unngå store og vedvarende feiltilpasninger i arbeidsmarkedet, er samfunnet avhengige av gode mekanismer for å mobilisere, omstille og utvikle ny kompetanse. Å ikke lykkes med dette arbeidet kan føre til lavere produktivitet og svekket konkurransevne, samt lavere sysselsetting og økt utenforskap.

Samfunnsøkonomisk analyse AS (SØA) har på oppdrag fra NHO gjennomført en analyse av prosesser og faktorer som ligger til grunn for dimensjoneringen av utdanningstilbudet. Denne rapporten oppsummer våre funn og vurderinger fra prosjektet.

I dette kapittelet redegjør vi for prosjektets overordnede problemstilling og gjennomføring. Analysen av mekanismer og faktorer for dimensjonering i utdanningssystemet må også sees i sammenheng med både en definisjon av kompetansebegrepet og samfunnets ønske om velferdsvekst.

1.1 En analyse av samsvaret mellom utdanningstilbudet og næringslivets kompetansebehov

I arbeidslivet er det observert vedvarende og strukturell mangel på enkelte kompetanseområder. For eksempel viser NHOs Kompetansebarometer at seks av ti medlemsvirksomheter i noen eller stor grad har udekkede kompetansebehov (Rørstad, Børing, & Solberg, 2021). Årsakene kan være flere.

Faktorer knyttet til alt fra befolkningens interesser og kunnskap om arbeidsmarkedet, til arbeidsgiveres tilrettelegging for ansattes deltakelse og utdanningsinstitusjonenes opplæringstilbud kan medføre gap mellom kompetanse som etterspørres og tilbys. NHO har et mål om å minst halvere andelen virksomheter som melder om udekkede kompetansebehov innen 2030 (NHO, 2020).

Vi retter oppmerksomheten mot hvordan systemer, prosesser og rammevilkår legger til rette for hensiktsmessig dimensjonering av utdanningstilbudet. Rapporten skal gi en:

Analyse av styringssystemer og insentivstrukturer for bedre samsvar mellom dimensjoneringen av utdanningstilbudet og næringslivets kompetansebehov

Problemstillingen retter oppmerksomheten mot årsaker og faktorer for dimensjonering av utdanningstilbudet på systemnivå. Formålet er å analysere hvordan utdanningssystemet er innrettet og kan påvirkes. Dermed tar rapporten sikte på å bidra til å redusere eksisterende og unngå eventuelle framtidige kompetansegap i næringslivet.

I prosjektet har vi avgrenset analysen til faktorer som påvirker dimensjoneringen av videregående opplæring, fagskoler og universiteter og høyskoler i det formelle utdanningssystemet. Tilbud og dimensjonering av ikke-formelle kurs og andre opplæringsaktiviteter er ikke analysert nærmere.

For å realisere målet om å redusere kompetansegapet må hele samspeillet mellom utdanningsinstitusjonenes tilbud, unges utdannings- og karrierevalg, voksnes muligheter til arbeid og kompetanseutvikling og arbeidslivets behov ivaretas.

I denne rapporten redegjør vi kort og overordnet for hvordan kompetanse erverves, utvikles og etter-

spørres i arbeidsmarkedet. Analysen må derfor sees i sammenheng med eksisterende kunnskap om de andre forholdene som påvirker tilbudet og oppbyggingen av kompetanse i samfunnet.

1.2 Dimensjoneringsbegrepet

Analysen er avhengig av en definisjon av begrepet dimensjonering. Vi legger til grunn at dimensjonering omfatter hvilke utdanningstilbud som finnes og inntaket av elever og studenter. I dimensjoneringsprosessen gjør utdanningstilbyderne vurderinger av eventuell omprioritering av ressurser, inkludert opprettelse og nedleggelse av utdanningstilbud, basert på samfunnets behov og sine egne samfunnsoppdrag.

Vi analyserer dimensjoneringen av utdanningstilbudet i videregående opplæring, fagskoler og høyere utdanning. Videre gjør vi vurderinger av hvordan faktorene påvirker samsvaret med kompetansebehovene i næringslivet.

Endringer i innholdet i de enkelte utdanningstilbudene kan forstås som en del av dimensjoneringen. Gjennom endringer i innholdet tilbyr utdanningsinstitusjonene noe nytt, som kan dekke kompetansebehov i næringslivet. Vi retter imidlertid oppmerksomheten mot utdanningssystemet og avgrensner oss derfor fra å gå inn på innholdet i utdanningene.

1.3 Kompetansebegrepet

Kompetansebehovsutvalget (KBU) bruker kompetanse som et samlebegrep for kunnskap, forståelse, ferdigheter, egenskaper, holdninger og verdier (NOU 2020: 2). Kompetanse omfatter medfødte og lærte egenskaper som mennesker har behov for i alle deler av sitt liv. I denne rapporten retter vi oppmerksomheten mot kompetanse som innsatsfaktor i næringslivet.

Befolkningens formelle utdanningsnivå brukes som en indikator på arbeidsstyrkens kompetansenivå. Behovet for god og relevant kompetanse gjelder på tvers av alle utdanningsnivåer, avhengig av hvilke oppgaver som skal utføres og med hvilke verktøy og utstyr. Alt fra formell utdanning, til deltakelse i kurs og læring fra erfaringer i det daglige arbeidet bidrar til å øke arbeidstakernes kompetanse.

Kompetanse omtales ofte som «humankapital» i økonomisk litteratur. Vi bruke begrepene kompetanse og humankapital som synonymer her.

1.4 Metoder

Analysene i dette prosjektet er hovedsakelig basert på gjennomgang av tilgjengelige dokumenter og litteratur om utdanningssystemet og dimensjoneringen av utdanningstilbudet.

I tillegg har vi gjennomført intervju med representanter fra fylkeskommuner, fagskoler og universiteter, for å innhente kvalitativ informasjon om deres prosesser og vurderinger knyttet til dimensjoneringsarbeidet ved sine utdanningsinstitusjoner.

1.5 Rapportens oppbygning

I kapittel 2 beskriver vi overordnet betydningen av samspillet mellom arbeidsmarkedet, utdanningssystemet og befolkningen for tilbud og etterspørsel av kompetanse i samfunnet.

I kapittel 3, 4 og 5 analyserer vi prosesser for og faktorer som påvirker dimensjoneringen av utdanningstilbudet i henholdsvis videregående opplæring, fagskoler og universiteter og høyskoler.

Hovedfunn og mulige tiltak for å øke samsvaret mellom næringslivets kompetansebehov og dimensjoneringen av utdanningstilbudet på de tre nivåene er oppsummert i kapittel 6.

2 Samspillet mellom arbeidsmarkedet, utdanningssystemet og befolkningen for tilbud og etterspørsel av kompetanse

Samfunnets og befolkningens felles kunnskap og kompetanse erverves, brukes og utvikles i et samspill mellom befolkningens preferanser, arbeidsmarkedsutviklingen, teknologiutviklingen, utdanningstilbudet og samfunnsutviklingen generelt.

Videregående opplæring, fagskoler, universiteter og høyskoler er del av et helhetlig system for samfunnets formelle kompetanseutvikling. Før vi drøfter utdanningsinstitusjonenes arbeid med dimensjonering gjør vi rede for noen sentrale sammenhenger som preger det norske utdanningssystemet.

Vi gjør først rede for hovedtrekk i den demografiske utviklingen som er av betydning for både arbeids- og næringslivets kompetansebehov, tilgangen på arbeidskraft og dimensjoneringen av utdanningstilbudet på alle nivåer. Deretter redegjør vi kort for hvordan kompetanse erverves og utvikles gjennom livet. Videre drøfter vi noen sammenhenger mellom arbeidsmarkedet og utdanningsmarkedet, og hvordan deltakelse og signaler flyter mellom disse.

2.1 Samfunnsutviklingen tilsier økt etterspørsel etter arbeidskraft

I Perspektivmeldingen 2021 er humankapitalen beregnet å utgjøre tre firedeler av Norges nasjonalformue, som gjenspeiler nåverdien av landets framtidige inntekter (Finansdepartementet, 2021). Humankapital bygges opp gjennom samspillet mellom befolkningen, arbeidsmarkedet og utdanningssystemet. Befolkningens kompetanse og arbeidsinnsats er dermed den viktigste bidragsyteren for økonomisk vekst og velferdsvekst over tid.

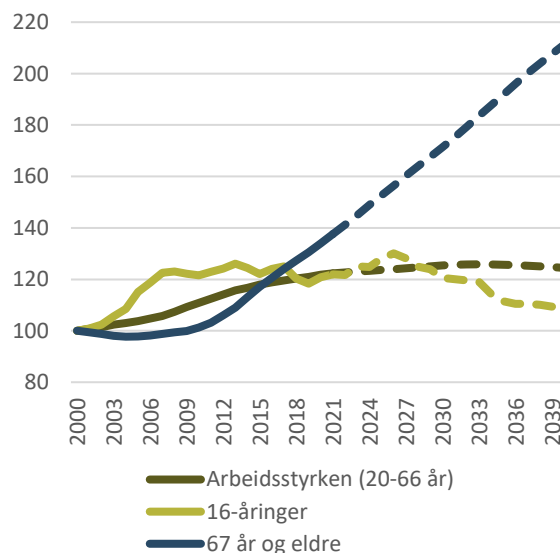
Det er velkjent at Norge står overfor store demografiske endringer de neste tiårene, med en stadig aldrende befolkning. Arbeidsstyrkens forsørgerbyrde kan uttrykkes ved antall personer i arbeidsfør alder (20–66 år) i forhold til antall personer utenfor ar-

beidsfør alder, som omfatter både barn og eldre. I 2021 var det 1,6 personer i arbeidsfør alder per person utenfor arbeidsfør alder. SSBs hovedalternativ for befolkningsframskrivingene tilsier at forholdet mellom antallet i og utenfor arbeidsfør alder reduseres til 1,3 personer i 2040, som alt annet likt tilsier økt forsørgerbyrde for arbeidsstyrken.¹

Den økte forsørgerbyrden drives av at det blir flere eldre, jf. figur 2.1. I den samme perioden tilsier framskrivingene at størrelsen på arbeidsstyrken er omtrent uendret.

Størrelsen på ungdomskullene har stor betydning for hvor mange som tar grunnutdanning. Ved inngangen til 2021 var det 63 000 bosatte 16-åringere i Norge. Befolkningsframskrivingene tilsier at antall 16-åringere varierer opp mot 68 000 på midten av 2020-tallet, før det reduseres til 57 000 i 2040.

Figur 2.1 Framskrevet befolkningsvekst, fordelt på aldersgrupper. Indeksert (2000=100).



Kilde: SSB, tabell 12881.

Gitt forventningene om fortsatt økonomisk vekst vil etterspørselen etter varer og tjenester fortsette å

¹ Det er her sett bort fra endringer i sysselsettingsraten blant de i arbeidsfør alder, som kan variere over tid.

tilta. Når forsørgerbyrden øker vil befolkningen som helhet etterspørre et større omfang av varer og tjenester per sysselsatt enn tidligere. Samtidig kan en aldrende befolkning etterspørre en annen sammensetning av varer og tjenester enn tidligere. Ett eksempel er økt behov for helse- og omsorgstjenester. Dette påvirker hvilke utdanningstilbud befolkningen og arbeidsmarkedet etterspør.

Omstillingen fra petroleumssektoren og generelle teknologiske endringer i næringslivet kan skape svingninger med økt ledighet for enkelte næringer og yrken, men gitt de demografiske endringene blir det neppe mangel på jobber for de i arbeidsfør alder framover (NAV, 2021). Med stabilt eller fallende antall ungdommer kan behovene i liten grad dekkes gjennom et større arbeidstilbud.

Når samfunnet går inn i en periode med økende behov for arbeidskraft, uten at tilbudet øker, blir det stadig mer påtrengende å spørre om utdanningssystemet vektlegger den utdanningen det er mest behov for i tilstrekkelig grad.

Dersom samfunnet ønsker eller trenger at utvalgte områder eller næringer skal få dekket sine kompetansebehov i større grad enn i dag, må det gå på bekostning av andre deler av utdanningssystemet og økonomien. De demografiske endringene fordrer dermed reelle prioriteringer, også i utdanningssystemet. Prioriteringene kan omfatte både etablering og nedleggelse av tilbud.

Vurderinger av avkastningen kunne i prinsippet avgrenses til verdiskapingseffekter, men bør omfatte en bredere forståelse av nytte. Samfunnets nytte omfatter hva elever og studenter ønsker å lære og arbeide med. Også hvilken kompetanse som kreves for å produsere etterspurte offentlige tjenester er en del av samfunnets nytte av utdanning.

I tillegg til prioriteringer i utdanningssystemet, må arbeidskraftbehovene og befolkningens etterspørsel etter varer og tjenester sees i sammenheng med import og innvandring. Den høye veksten i arbeidsstyrken fra 2006 og fram til i dag kan delvis forklares av stor arbeidsinnvandring fra EØS-land. En kombinasjon av økt arbeidsinnvandring og import av varer og tjenester som ikke produseres innenlands er et mulig utfall av mangel på arbeidskraft.

En problemstilling som har blitt tydeliggjort i løpet av pandemien i 2020-2021 var at mange arbeidsinnvandrere hadde nøkkelkompetanse som ikke lot seg erstatte av norsk arbeidskraft på kort sikt. Kompetanseutvikling handler slik også om et beredskapsspekt. Det er usikkert om tilgangen på utenlandsk arbeidskraft blir like god framover som den var i perioden før pandemien.

Kompetansegap i arbeidsmarkedet kan være av ulik art, og ha forskjellige konsekvenser for virksomhetene. At det er mangel på arbeidskraft med en spesifikk type kompetanse- eller utdanningsbakgrunn kan forstås som en kapasitetsutfordring i koblingen mellom utdanningssystemet og arbeidsmarkedet. De siste årene har det for eksempel vært særlig oppmerksomhet knyttet til behov for sykepleiere og IKT-kompetanse (Cappelen, Dapi, Gjefsen, & Stølen, 2020; SØA, 2021).

I et samfunnsperspektiv kan kapasitetsproblemet fortone noe annerledes enn for enkeltvirksomheter. For samfunnet som helhet er det mange oppgaver som skal løses, med en begrenset mengde menneskelige ressurser. I prinsippet kan mange eller alle næringer stå overfor det samme kapasitetsproblemet. Fra myndighetenes og utdanningssektorens side blir det en avveining om hvilke aktiviteter som gir størst nytte for samfunnet.

Enkeltvirksomheters vurdering av mangel på arbeidskraft med spesifikk kompetanse kan ha flere

årsaker. På én side kan det være nasjonal mangel på den kompetansen virksomheten søker. På en annen side kan det være at den enkelte virksomhet ikke framstår attraktiv nok for arbeidstakere med valgmuligheter i arbeidsmarkedet.

En annen form for kompetansegap er om utdanningenes faglige innhold er relevant for de oppgavene og verktøyene arbeidstakere møter i arbeidslivet. Hvordan arbeidslivet opplever utdanningenes relevans kan blant annet påvirkes av hvordan innholdet er innrettet med en blanding av teoretisk opplæring og empiriske eller praktiske oppgaver.

2.2 Kompetanse bygges gjennom hele livet

Læring og kompetanseutvikling skjer gjennom hele livet, både gjennom organiserte læringsaktiviteter og erfaringsbasert læring. For de fleste starter kompetanseutviklingen i det formelle utdanningssystemet, med grunnutdanning av varierende lengde. Senere i livet spiller andre, ikke-formelle, læringsarenaer en større rolle for kompetanseutvikling.

Den norske grunnutdanningen starter i den obligatoriske grunnskolen. Etter grunnskolen fullfører de aller fleste videregående opplæring, mens om lag halvparten av den unge befolkningen fullfører utdanning på fagskole, universitet eller høyskole.

Gjennom grunnutdanningen opparbeides generiske og spesifikke ferdigheter, holdninger, verdier og erfaringer. Kompetansen tilbys i arbeidsmarkedet, som humankapital. Der omsettes og brukes kompetansen i verdiskapende og samfunnsnyttige aktiviteter. I mange tilfeller krever overgangen fra utdanning til yrkeslivet at arbeidstakerne tilegner seg nærings- og virksomhetsspesifikk kompetanse, i tillegg til kompetansen fra utdanningssystemet.

Deltakelse i arbeidslivet er blant de viktigste kildene til kompetanseutvikling gjennom livet. Det gjenspeiles blant annet i at andelen som deltar i ikke-formell opplæring er betydelig høyere enn i formell videreutdanning.² Å heve kompetansen til dagens ansatte er også den vanligste strategien for å dekke kompetansebehovene i NHOs kompetansebarometer (Rørstad, Børing, & Solberg, 2021). Kompetanseutviklingen skjer både gjennom erfaringsbasert læring i det daglige arbeidet, samarbeid med kollegaer og organiserte læringsaktiviteter på arbeidsplassen. OECD (2021) anslår at arbeidstakere i gjennomsnitt har gått glipp av om lag 20 prosent av denne type læring i arbeidsmarkedet under koronapandemien, som følge av begrensede smitteverntiltak.

I takt med endringer i arbeidsoppgaver og teknologi har arbeidsstyrken behov for å oppdatere, videreutvikle og omstille sin kompetanse. Personer som ønsker og har behov deltar i etter- og videreutdanning (EVU). Deltakelse kan skje i regi av både enkeltpersoner og arbeidsgivere. Tilbudet av EVU er omfattende og variert, med tanke på både type ferdigheter og nivået for opplæringen. På tilbudssiden finnes både private kurstilbydere og formelle utdanningsinstitusjoner. Noen velger å gå ut av arbeidsmarkedet for å delta i EVU, men muligheten til å kombinere kompetanseutvikling med arbeid er et sentralt kjennetegn for store deler av EVU-tilbudet.

Både i og utenfor arbeidslivet erverver og utvikler personer sin kompetanse. Eksempler på slike erfaringer er blant annet verv som tillitsvalgt eller frivillig arbeid i både humanitære organisasjoner og idretten. Slike erfaringer bidrar til å bygge opp både sosial og faglig kompetanse i befolkningen.

Livslang læring får enda større betydning når samfunnet og arbeidslivet står overfor store og raske endringer, for eksempel i teknologi. SØA (2018) argumenterer for at det norske samfunnet og arbeids-

² Jf. SSB-tabell 12864.

livet er i en slik periode nå, og at kompetansepoltiken er helt sentral for å bidra til bærekraftig økonomisk vekst.

2.3 Signaler og deltakelse i to markeder for kompetanse

Dimensjoneringen av utdanningstilbudet må ta hensyn til dynamikken mellom arbeidsmarkedets behov, befolkningens ønsker og utdanningssektorens strukturer og insentiver. Arbeidsmarkedet og utdanningssektoren påvirkes av de samme samfunnsmessige utviklingstrendene. Begge samspiller med enkeltpersonenes interesser og insentiver for å arbeide eller utdanne seg, jf. figur 2.2.

På arbeidsmarkedet etterspør arbeidsgivere ulike former for og nivåer av kompetanse, avhengig av produkter og produksjonsmetoder. På tilbudssiden står enkeltpersoner, som tilbyr den kompetansen de besitter. I arbeidsmarkedet omsettes arbeidstakerens kompetanse i verdiskapende aktiviteter. Virk-

somhetenes kompetansebehov endres i takt med teknologi, oppgaver og produktmarkeder.

I utdanningssektoren etterspør befolkningen utdanning og kompetanse. Etterspørselen påvirkes, blant annet av personlige egenskaper og interesser, forventninger fra venner og familie og forventede arbeidsmuligheter og lønnsnivå. Utdanningstjenestene leveres av utdanningsinstitusjonene, som omfatter alt fra grunnskolen, til videregående opplæring, fagskoler og universiteter og høyskoler.

I tillegg til det formelle utdanningssystemet finnes det et variert tilbud av private kurs og opplæringsaktiviteter rettet mot både enkeltpersoner og næringslivet. Disse kompetanseutviklingsaktivitetene kan både være generelle og lede fram til spesifikke sertifiseringer eller andre ikke-formelle kvalifikasjoner. Måltrettede ikke-formelle kurs kan i mange tilfeller være supplement til mer generell kompetanseutvikling i det formelle utdanningssystemet.

Figur 2.2 Illustrasjon av utvalgte sammenhenger mellom arbeidsmarkedet og utdanningssektoren



Kilde: SØA.

Mennesker, kompetanse, signaler og aktiviteter flyter kontinuerlig internt i og mellom arbeidsmarkedet og utdanningssektoren. For at utdanningen skal være relevant for næringslivets behov, trenger utdanningssektoren kunnskap om næringslivets kompetansebehov. Utdanningsinstitusjonene kan bruke historisk kunnskap, men trenger også oppdatert kunnskap om endringer og nye behov. Slik kunnskap formidles best fra næringslivets aktører.

Representanter for næringslivet kan formidle slike signaler gjennom både formelle og uformelle kanaler. Eksempler på formelle kanaler er y-nemndene, Råd for samarbeid med næringslivet, og regionale møteplasser i regi av trepartssamarbeidet. Gjennom ILO-konvensjon 142 er myndighetene forpliktet til å utforme utdanningspolitikken i samarbeid med partene i arbeidslivet.

2.4 Tre nivåer og roller i utdanningssystemet

I videregående opplæring, fagskoler og universiteter og høyskoler fordeles elever og studenter i utdanningsprogrammer og fagretninger etter egne ønsker og kvalifikasjoner innenfor institusjonenes fastsatte utdanningstilbud. Sammenhenger mellom utdanningsnivåene og arbeidsmarkedet er illustrert i figur 2.3.

Om lag 98 prosent av alle som fullfører grunnskole påbegynner videregående opplæring det samme året. Videregående opplæring er dermed i praksis en forlengelse av grunnskolen, selv om deltakelse i videregående opplæring ikke er obligatorisk. Utviklingen i antall elever i videregående opplæring følger i stor grad av størrelsen på ungdomskullene i alderen 16–18 år. I tillegg kommer voksne som tar videregående opplæring for å oppnå fag- eller svennebrev eller studiekompetanse.

Som 16-åring velger ungdommer utdanningsprogrammer i videregående opplæring. Elevene søker seg til enten studieforbereende eller yrkesfaglige utdanningsprogrammer. De fleste yrkesfaglige programmene leder etter fire års opplæring til et fag- eller svennebrev, og gir målrettet kompetanse for å jobbe i bestemte yrker. Etter tre år i studieforbereende programmer oppnår elevene studiekompetanse til studier på høyere nivå, særlig ved universiteter og høyskoler.

Personer med studiekompetanse kan søke opptak til studier ved universiteter og høyskoler, som tilbyr det høyeste nivået for utdanning. Personer med fag-, svennebrev eller yrkeskompetanse kan søke opptak til utvalgte y-veistudier.³

Fagskoler tilbyr høyere yrkesfaglig utdanning, som formelt ligger på nivået mellom videregående opplæring og universitets- og høyskolesektoren. Fagskolene har et mer direkte arbeidsmarkedsrettet

Figur 2.3 Sammenhenger mellom utdanningsnivåene



Kilde: SØA.

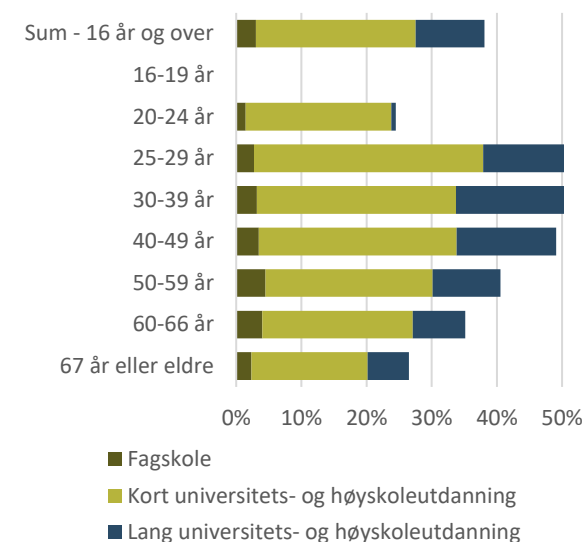
³ [Klikk her](#) for å lese om Y-veistudier på Utdanning.no

samfunnsoppdrag enn universiteter og høyskoler. Fagskoleutdanningen omfatter i stor grad utdanning for arbeidstakere med utdanning fra videregående opplæring (NIFU, 2020). Utdanningstilbudet ved fagskolene er i hovedsak innrettet på en måte som gjør det mulig å kombinere jobb og studier.

Over tid har behovet for og tilbøyeligheten til å ta høyere utdanning økt betydelig. De over 306 000 registrerte studentene i 2020 var ny rekord (Nygård, 2021). I 2020 hadde 38 prosent av befolkningen over 16 år fullført utdanning ved fagskole, universitet eller høyskole, jf. figur 2.4. Andelen er klart høyest i de yngre aldersgruppene. Valget om å ta høyere utdanning henger sammen med både indre og ytre motivasjonsfaktorer, for eksempel interesser, arbeidsmuligheter, forventet lønn og sosiale forventninger.

Teknologisk utvikling, klimaendringer og aldrende befolkning øker behovet for oppdatering og omstilling av humankapitalen i samfunnet. Utdanning på fagskoler, universiteter og høyskoler kan være sær-

Figur 2.4 Andel av befolkningen som har fullført fagskole eller høyere utdanning i 2020



Kilde: SSB, tabell 08921.

lig relevante med tanke på EVU. I så fall kan også utvekslingen mellom mennesker i arbeidsmarkedet og utdanningsmarkedet øke fra dagens nivå.

3 Videregående opplæring

Alle som har fullført grunnskolen har rett til gratis videregående opplæring, som leder til studiekompetanse, yrkeskompetanse eller grunnkompetanse. Det skiller mellom studieforberevende og yrkesfaglig videregående opplæring. Etter Kunnskapsløftet 2020 er videregående opplæring organisert i fem studieforberevende og ti yrkesfaglige utdanningsprogrammer.

De studieforberevende programmene omfatter normalt tre år opplæring i skole, og gir elevene generell studiekompetanse.⁴ Med generell studiekompetanse kan elevene søke opptak til de fleste studier ved universiteter og høyskoler. Enkelte studier stiller også krav om at elevene må ha gjennomført spesielle fag, og dermed ha spesiell studiekompetanse.

Ti yrkesfaglige utdanningsprogrammer leder til yrkeskompetanse til å utøve et yrke. Hovedmodellen for de yrkesfaglige utdanningsprogrammene omfatter to års opplæring i skole og to års lære i en lærebedrift. Etter avlagt fag- eller svenneprøve får elevene fag- eller svennebrev.⁵

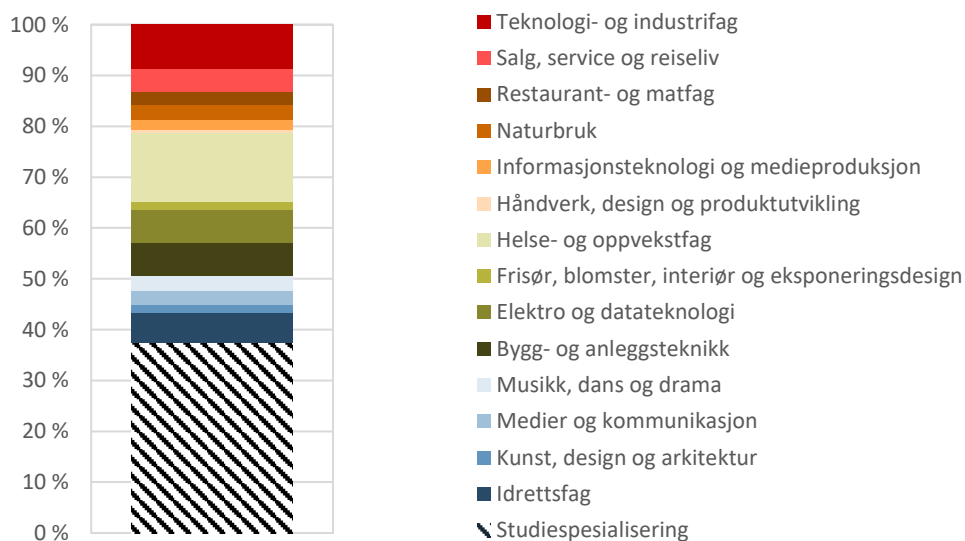
3.1 Halvparten av elevene begynner på yrkesfaglige programmer

Søkere til videregående opplæring søker på tre ulike utdanningsprogrammer, i prioritert rekkefølge. De siste årene har både søkingen og opptaket til videregående opplæring vært omtrent likt fordelt mellom studieforberevende og yrkesfaglige utdanningsprogrammer, jf. figur 3.1. Andelen av elevene som starter på yrkesfaglige studieprogrammer i Vg1 har variert mellom 52 og 47 prosent det siste tiåret.

Studiespesialisering og helse og oppvekstfag er de største utdanningsprogrammene, med henholdsvis 37 og 14 prosent av elevene. De andre store yrkesfaglige utdanningsprogrammene er teknologi- og industrifag, bygg- og anleggsteknikk og elektro og datateknologi. Fordelingen av elevene mellom de enkelte utdanningsprogrammene har vært relativt stabil gjennom de siste ti årene.

Frafall i videregående opplæring er et viktig tema for både den enkelte og samfunnet. I 2019 stod nærmere 39 prosent av de med grunnskole som høy-

Figur 3.1 Elever i Vg1 i skoleåret 2020-2021, fordelt på utdanningsprogram



Kilde: Udir.

⁴ Generell studiekompetanse oppnås i fem utdanningsprogrammer: Studiespesialisering, idrettsfag, kunst, design og arkitektur, medier og kommunikasjon og musikk, dans og drama.

⁵ Yrkesfaglige utdanningsprogrammer som ikke hører inn under lærefagene leder til yrkeskompetanse, men får ikke fag- eller svennebrev. For eksempel har helsesekretær yrkeskompetanse uten fag- eller svennebrev.

este fullførte utdanning i alderen 30–61 år utenfor utdanning eller arbeid (Arbeids- og sosialdepartementet, 2021). For de som har fullført videregående opplæring er andelen 16 prosent.

I perioden 2014–2020 fullførte 80 prosent av elevene videregående opplæring med studie- eller yrkeskompetanse. Dette inkluderer de som har fullført både på normert og mer enn normert tid. Gjennomføringen varierer imidlertid betydelig mellom utdanningsprogrammene, jf. figur 3.2.

I de studieforbereidende programmene fullførte 89 prosent i perioden 2014–2020. Medier og kommunikasjon er programmet som skiller seg ut med den laveste fullføringsgraden, på 80 prosent.

De yrkesfaglige utdanningsprogrammene har gjennomgående lavere fullføringsgrad enn studieforbereidende programmer. Samlet sett fullførte 68 prosent med yrkeskompetanse i perioden 2014–2020.

Elektro og datateknologi hadde den høyeste fullføringsgraden av de yrkesfaglige programmene, med

77 prosent. Restaurant- og matfagene hadde den laveste fullføringsgraden, med 49 prosent.

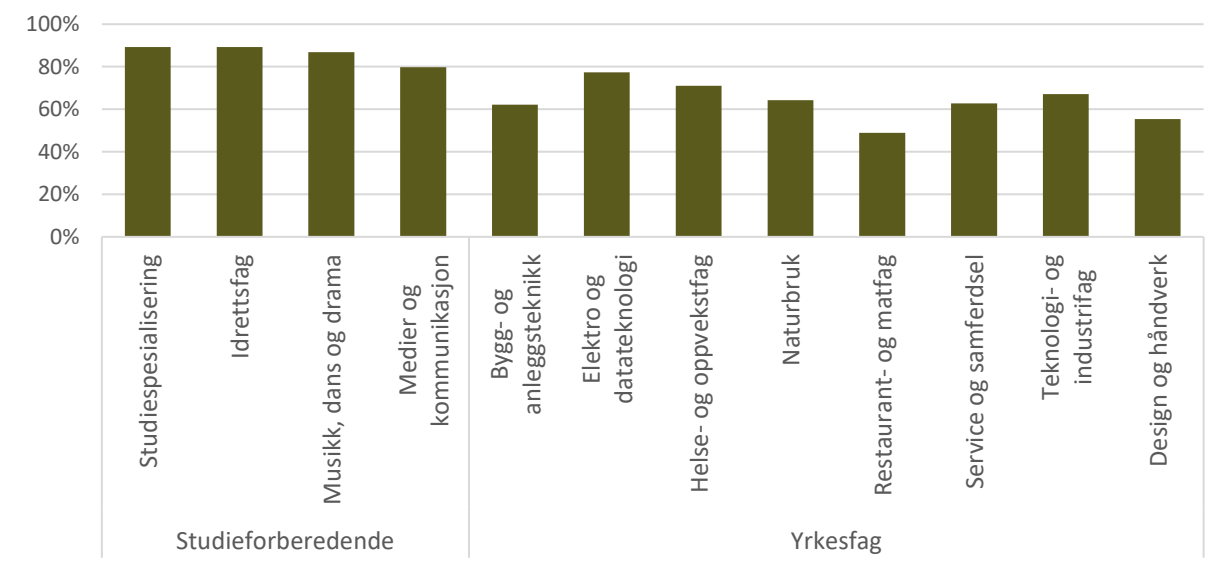
I fullføringsreformen foreslås det at befolkningens rett til å fullføre videregående opplæring skal utvides, til en rett til sluttkompetanse (Kunnskapsdepartementet, 2021). Med endringen vil fylkeskommunene få et utvidet ansvar for å legge til rette for at elevene består videregående opplæring, selv om de bruker lenger tid enn dagens lovverk legger opp til.

3.2 Dimensjoneringsprosessen og faktorer som påvirker utdanningstilbudet

Fylkeskommunene har ansvaret for å tilby videregående opplæring, i tråd med nasjonale mål, søkerens ønsker og behovene samfunnet har innen alle utdanningsretningene (Opplæringsloven, 1998). Opplæringsloven setter videre rammer for hvordan opplæringen skal foregå, innholdet, myndighetenes ansvar og elevenes rettigheter.

Videregående opplæring finansieres over fylkeskommunens frie midler. Over halvparten av fylkes-

Figur 3.2 Andel som har fullført videregående opplæring med studie- eller yrkeskompetanse i perioden 2014–2020, fordelt på studieprogram



Kilde: SSB, tabell 12965.

kommunens driftsutgifter går til videregående opplæring. I 2019 brukte fylkeskommunene i overkant av 30 milliarder kroner på videregående opplæring i skole og 3,9 milliarder kroner på fagopplæring i arbeidslivet. 687 millioner kroner ble brukt på utdanningstilbud særskilt tilpasset voksne.

Dimensjoneringsprosessen følger et omfattende og kontinuerlig årshjul, jf. figur 3.3. Våre funn tyder på at fylkene stort sett følger samme prosess (Utdanningsdirektoratet, 2011; Høst & Reegård, 2019). Første del av prosessen er en bred informasjonsinnhentingsfase, der både skolelederne og arbeidslivet i fylket involveres. Hvilke og hvor mange informasjonskilder som samles inn varierer, men de omfatter en blanding av:

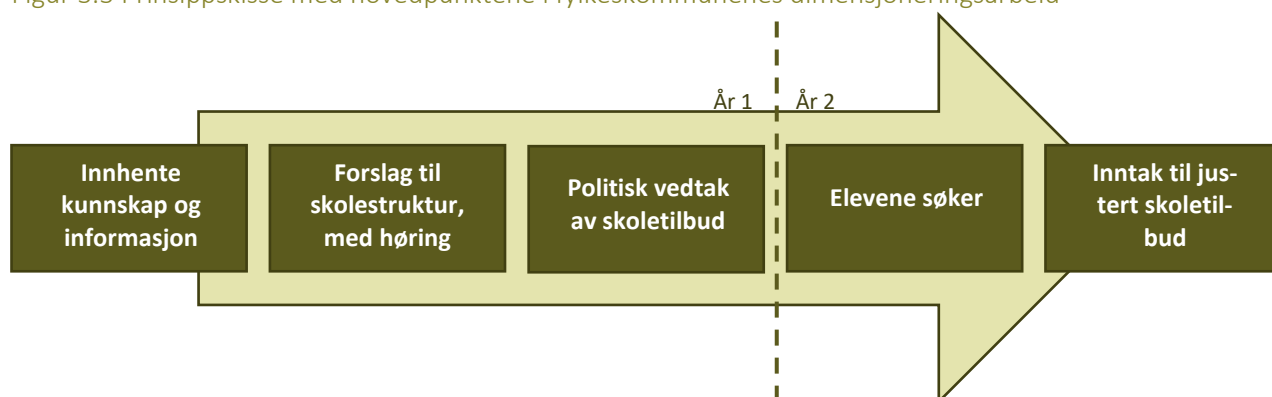
- Historisk utvikling i søkertallene i fylket
- Innspill fra skolene om opprettelse eller nedleggelse av tilbud
- Informasjon om behov for og tilgang på læreplasser
- Kommunikasjon med yrkesopplæringsnemnda
- Statistikk, prognoser og analyser fra NAV, SSB og eventuelle andre kilder om
 - Demografisk utvikling i fylket
 - Arbeidslivets behov

Basert på kunnskapen fra informasjonsinnhentingen utarbeider fylkesadministrasjonen et forslag til skolestruktur. Forslaget sendes ut på høring til relevante interessenter. Etter høringsrunden gjøres eventuelle endringer i forslaget, som deretter vedtas politisk før årsskiftet. På våren søker elevene ønskede studieprogrammer, og det endelige inntaket til skolene gjennomføres.

Forslaget til skolestruktur fylkeskommunene utarbeider er basert på informasjonsinnhentingen i første fase av dimensjoneringsprosessen. Både litteratur og våre intervjuer tyder på at fylkeskommunene vektlegger relevante faktorer likt. Faktorene som påvirker dimensjoneringen kan rangeres, men de er i mange tilfeller gjensidig avhengige og må derfor sees i sammenheng. Et eksempel på rangering finnes i prinsippene Telemark fylkesting hadde vedtatt skulle ligge til grunn for utformingen av skoletilbudet, før sammenslåingen med Vestfold i 2020 (Høst & Reegård, 2019):

1. Samfunnets behov for kompetanse
2. Elevenes ønsker og søking
3. Tilgang på læreplasser
4. Geografisk fordeling og reisevei
5. Fagmiljøer og støttefunksjoner
6. Arealutnytting
7. Økonomi

Figur 3.3 Prinsippkisse med hovedpunktene i fylkeskommunenes dimensjoneringsarbeid



Kilde: Utdanningsdirektoratet (2011).

Basert på den informasjonen fylkeskommunen har samlet inn i starten av dimensjoneringsprosessen, gjøres en helhetlig vurdering av samfunnets behov for kompetanse.

Vurderinger av samfunnets behov favner bredere enn næringslivets behov, ved at vurderingene for eksempel tar inn over seg behovene i offentlig sektor eller samfunnsmessige utviklingstrekk i befolkningen og økonomien. På en annen side viser flere nasjonale framskrivinger av kompetansebehov at det er ventet mangel på fagutdannede framover. Mangelen på fagutdannede tilsier en prioritering av næringslivets behov. Våre intervju tyder på at fylkeskommunene er meget oppmerksomme på behovet for å utdanne flere med yrkesfaglig kompetanse.

Elevenes ønsker og søkingen til de ulike studieprogrammene har stor betydning for dimensjoneringen av videregående opplæring. Elevene har en lovfestet rett til inntak på ett av tre ønskede studieprogrammer, jf. opplæringsloven § 3–1. Denne retten setter en ytre ramme for fylkeskommunens fleksibilitet til å bruke inntakssystemet til å justere fordelingen av elevene mellom studieprogrammene. En antatt sammenheng med motivasjon og gjennomføringsevne er blant begrunnelsene til å rangere elevenes ønsker høyt i dimensjoneringen. SSB (2020) finner også at de som får sitt førsteønske oppfylt har større sjans for å gjennomføre, selv om karakterer fra grunnskolen er en viktigere forklaringsfaktor.

I praksis kan det framstå noe uklart om fylkeskommunene rangerer samfunnets kompetansebehov eller elevenes ønsker og søking høyest av dimensjoneringsfaktorene. Opplæringslovutvalget viser til at de fleste fylkeskommunene i dag vektlegger søkerens ønsker mer enn samfunnets behov (Kunnskapsdepartementet, 2021).

Tilgangen på læreplasser er den viktigste dimensjoneringsfaktoren knyttet til næringslivets rapporterte

kompetansebehov. Det legges til grunn at den forventede tilgangen på læreplasser gjenspeiler næringslivets behov. I tillegg er tilgang på lærekontrakter en forutsetning for ordinære gjennomføring med to års opplæring i skole og to års opplæring i bedrift. For elever som ikke får læreplass må fylkeskommunen tilby alternative opplæringstiltak.

Fra intervju har vi fått flere eksempler på at mangel på læreplasser hemmer fylkeskommunenes muligheter til å prioritere kapasitetsøkning innen yrkesfag. Selv om det er uttalt behov for fagarbeider både i næringslivet og i offentlig sektor (helse- og omsorg), gjenspeiler ikke tilbudet av læreplasser alltid behovet. I slike situasjoner vegrer fylkeskommuner seg for å øke kapasiteten.

De tre første dimensjoneringsfaktorene er knyttet til vurderinger av og signaler om kompetansebehov i arbeids- og næringslivet og elevenes ønsker og søking til studieprogrammene. De øvrige dimensjoneringsfaktorene er i større grad knyttet til strukturelle forhold som geografi, fagmiljøer, utstyr, bygninger og arealer.

Når det gjelder geografi har fylkeskommunene et generelt ønske om å opprettholde relevante skoletilbud i nærheten av der elevene bor, og virksomheter befinner seg. I realiteten er det, særlig i distrikter med lite elevgrunnlag, umulig å opprettholde et lokalt skoletilbud på alle studieprogrammer. Fylkeskommunene avveier hensyn til elevgrunnlag, læreplasser og reisevei knyttet til den geografiske dimensjoneringsfaktoren.

Fylkeskommunene har investert i både fagstaber, utstyr, bygninger og arealer knyttet til det skoletilbudet som allerede er etablert. Innenfor kapasiteten av de gjeldende investeringene kan det i prinsippet gjøres prioriteringer i dimensjonering og inntak. Endringer utover dagens kapasitet kan kreve nye investeringer i utstyr og arealer samt enten omstilling

av dagens eller rekruttering av nye faglige ansatte. Dette er barrierer og tregheter for store endringer i utdanningstilbudet på kort sikt, og skaper en form for stivhengighet i skoletilbudet.

I tillegg sees alle faktorene i sammenheng med økonomi, for at utdanningstilbudet skal være økonomisk bærekraftig over tid. Fylkeskommunene er avhengige av å opprettholde et skoletilbud i videregående opplæring som er økonomisk bærekraftig på sikt. De fleste fylkene opererer med et normtall for et minste antall elever, med tanke på opprettelse og nedleggelse av studieprogrammer. For eksempel har fylkestinget i Innlandet vedtatt en normtallsordning der oppfyllingen må utgjøre minst 9 elever på yrkesforberedende retninger og 18 elever på studieforberedende retninger for at tilbudene skal igangsettes (Innlandet fylkeskommune, 2020).

I gjennomsnitt brukte fylkeskommunene 173 000 kroner per elev i videregående opplæring i 2019. På grunn av mindre klasser og dyrere studiemateriell kostet en elev på yrkesfaglige programmer i gjennomsnitt nærmere 30 000 kroner mer enn i studieforberedende utdanningsprogrammer.

Kostnadsforskjellen gir isolert sett et insentiv til å prioritere studieforberedende utdanningsprogrammer. Våre intervjuer tyder ikke på at fylkeskommunenes prioriteringer påvirkes særlig av kostnadsforskjellene mellom yrkesfaglige og studieforberedende programmer i seg selv. Likevel må de økonomiske forutsetningene for å tilby utdanningen være tilstrekkelige. Fylkeskommunene bruker blant annet normtall for minste antall elever i denne vurderingen. Fylkeskommunene synes å legge stor vekt på å utvikle og beholde tilbudet av yrkesfaglig utdanning også på steder eller til tider med relativt få søkere.

3.3 Informasjonsgrunnlaget er viktig når elevenes førsteønsker prioriteres i inntaket

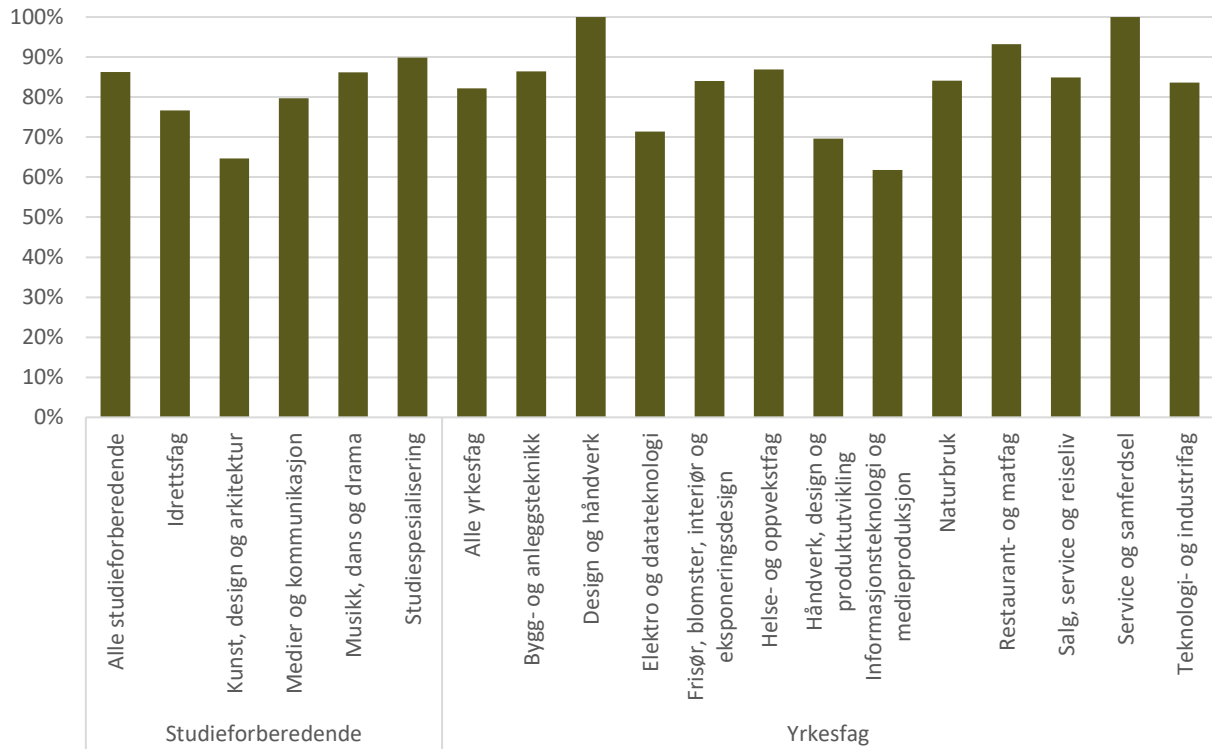
Elevene har som nevnt rett på inntak til ett av tre prioriterte studieprogrammer. I praksis viser inntaksstatistikken at det store flertallet av elevene får innfridd sitt førsteønske. For eksempel, i 2021 fikk 84 prosent av elevene med ungdomsrett tilbud om sitt førsteønske. Andelen som får førsteønske er høyest på studieforberedende programmer med 86 prosent, mot 82 prosent på de yrkesfaglige programmene, jf. figur 3.4. Andelen av søkerne som fikk innvilget førsteønsket varierer fra 100 prosent på de yrkesfaglige programmene for design og håndverk og service og samferdsel. På informasjonsteknologi og medieproduksjon og kunst, design og arkitektur finner vi de laveste andelen som har fått innvilget førsteønsket på Vg1, med henholdsvis 62 og 65 prosent.

OECDs gjennomgang av fag- og yrkesopplæringen i Norge påpekte at prioritering av elevenes førsteønsker er en utfordring for dimensjoneringen, fordi det kan svekke samsvaret mellom arbeidslivets behov og den kompetansen som utdannes i fag- og yrkesopplæringen (OECD, 2008). Utfordringen forsterkes dersom elevene ikke har tilstrekkelig informasjon om valget av utdanningsprogram.

Flere undersøkelser blant unge tyder på at mange elever har langt fra full informasjon når de skal velge studieprogrammer i videregående opplæring. Tidligere forskning har funnet at ungdommer opplever frustrasjon når de oppdager hvor mangelfull kunnskapen de har om yrkes- og arbeidsliv (Buland, Bungum, & Dahl, 2015).

I en spørreundersøkelse fra 2019 mente 90 prosent av respondentene at faglig interesse og at utdanningen fører til en jobb de ønsker seg er de viktigste motivatorene for utdanningsvalgene (Ipsos, 2019). Høy lønn er viktig for om lag 60 prosent av respon-

Figur 3.4 Andel som fikk tilbud om førsteønske ved inntak til Vg1 i 2021, fordelt på studieprogram



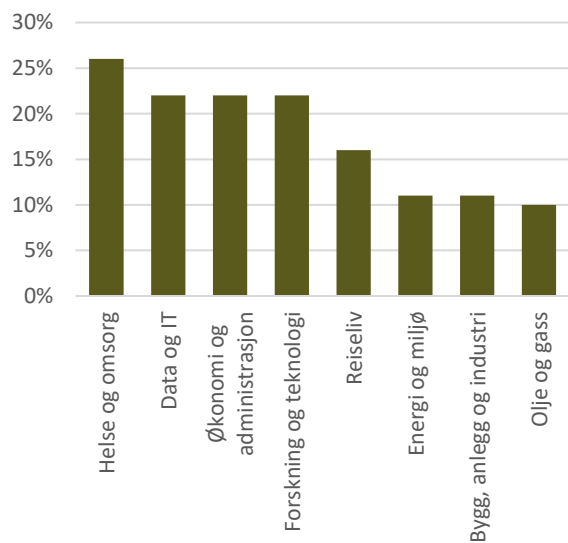
Kilde: Utdanningsdirektoratet.

dentene, men mindre viktig enn faktorene knyttet til muligheter på arbeidsmarkedet.

Ipsos (2019) fant videre at internett er den viktigste informasjonskilden om utdanningsmuligheter, foran skole- og bedriftsbesøk. Mellom 55 og 60 prosent av respondentene oppga i synkende rekkefølge rådgiver ved skolen, venner og foreldre som viktige informasjonskilder. 53 prosent av respondentene svarte at faget utdanningsvalg på ungdomsskolen er en viktig informasjonskilde. Funnene om motivasjon og informasjonskilder viser hvordan elevene påvirkes av både sosiale og individuelle faktorer i valg av utdanning og yrke.

I 2019 var det flest som kunne tenke seg å jobbe med helse og omsorg, data og IT, økonomi eller forskning og teknologi, jf. figur 3.5. Rundt 10 prosent av ungdommene kunne tenke seg å jobbe in-

Figur 3.5 Hva kan du tenke deg å jobbe med?



Note: Flere svar mulig, figuren viser et utvalg av alternativene.

Kilde: Ipsos (2019).

nen energi og miljø, bygg, anlegg og industri eller olje og gass.

I Ipsos (2019) svarer to av tre unge at de utdanner seg for å holde yrkes- og karrieremulighetene åpne. Samtidig svarer nærmere 60 prosent at de utdanner seg for å oppnå en bestemt karriere. Halvparten av respondentene er uenige i at det er lett å velge riktig utdanning og synes det er vanskelig å se sammenhenger mellom yrker og utdanninger. 56 prosent av respondentene mener selv de har den informasjonen de trenger for å ta gode utdannings- og yrkesvalg. På ungdomsskolen er det 68 prosent som mener de har den informasjonen de trenger.

At to av tre utdanner seg for å holde yrkes- og karrieremulighetene åpne, samtidig som mange opplever å ha mangelfull informasjon om utdanningsvalgene understreker usikkerheten elevene står overfor ved valg av utdanningsprogram. I et samfunnsøkonomisk perspektiv er denne usikkerheten en kostnad for elevene, som kan ende med valg av feil utdanning eller oppfatninger om at framtidige yrkes- og karrieremuligheter begrenses med enkelte valg.

Ved å velge studieforbereende programmer kan noen ungdommer utsette valget av mer yrkesrettet utdanning i noen år (Høst, Seland, & Skålholt, 2013). Formålet med en sånn utsettelse er mer tid til å vurdere egne interesser og innhente mer informasjon om muligheter i arbeidsmarkedet. På den måten reduseres ungdommens egne kostnader som følger av usikkerhet.

Konsekvensen av at de yrkesrettede utdanningsvalgene utsettes kan være at uforholdsmessig mange elever velger studieforbereende programmer, framfor yrkesfaglige programmer. Vridningen mot de studieforbereende programmene forsterkes ytterligere dersom elevene oppfatter søking til yrkesfaglige programmer som begrensende for muligheten til omvalg eller karriereutvikling senere.

Gitt dagens praksis med i stor grad å innfri elevenes førsteønske om utdanningsprogram, er det viktig at elevene har både nødvendig og god informasjon om muligheter og konsekvenser av valget av utdanningsprogram.

Det er ikke gitt at mer informerte elevers ønsker i større grad samsvarer med de kompetansebehovene arbeids- og næringslivet rapporterer om. Elevenes ønsker påvirkes også av indre motivasjon, som for eksempel ikke trenger å samsvare med næringslivets behov, for eksempel om flere fagarbeidere. Bedre informasjon i seg selv øker ikke nødvendigvis søkingen til de yrkesfaglige utdanningsprogrammene, fordi mulighetene samtidig må tilfredsstillere elevenes interesser og mål for framtiden.

Arbeids- og næringslivet som helhet står sannsynligvis overfor mangel på arbeidskraft i årene framover. Gitt denne samfunnsutfordringen kan det stilles spørsmål ved om fordelingen av elevene mellom studieprogrammene i videregående opplæring i større grad bør gjenspeile andre vurderinger enn innfrielse av elevenes ønsker om utdanningsprogram. Det innebærer i så fall en tydeligere styring av inntaket fra fylkesadministrasjonens side.

Det er både fordeler og ulemper knyttet til tydeligere styring av fordelingen av elevmassen. På én side kan samsvaret med arbeids- og næringslivets behov øke. På en annen side finner forskning en positiv sammenheng mellom gjennomføring og innfridd førsteønske. Det er ikke opplagt hvordan avveiningen av disse hensynene bør foretas.

3.4 Elevgruppens seleksjon til yrkesfagene påvirker gjennomføringen

Det er en utfordring for dimensjoneringen at fullføringen i de yrkesfaglige programmene er lavere enn i de studieforbereende programmene.

Forskjellene i gjennomføring mellom programmene skaper et gap mellom dimensjoneringen av inntaket og antall elever som fullfører med studie- eller yrkeskompetanse.

I skoleåret 2020–2021 er elevene på Vg1 omtrent likt fordelt mellom studieforbereende og yrkesfaglige utdanningsprogrammer, jf. tabell 3.1. Legger vi til grunn at gjennomføringen er på nivå med perioden 2014–2020 er resultatet målt i elever som fullfører med studie- og yrkeskompetanse fordelt nærmere 60 prosent på studieforbereende og 40 prosent fra yrkesfaglige programmer.

I tillegg kommer flyt av elever mellom studieprogrammene underveis i utdanningen. Blant yrkesfaglevnene som gikk på Vg2 i 2019–2020 var det 23 prosent som gikk over til påbygg i 2020–2021, dette er ikke tatt hensyn til i regneeksempelet.

Tabell 3.1 Regneeksempel på virkningen av ulik fullføringsgrad i videregående opplæring

	Studieforberedende	Yrkesfag
Antall elever	37 528 (51%)	36 557 (49%)
Fullføringsgrad 2014-2020	89 %	68 %
Beregnet antall elever som fullfører	33 437 (57%)	24 968 (43%)

Note: Regneeksempelet tar ikke hensyn til flyt mellom studieprogrammene underveis i utdanningsløpet.
Kilde: Udir, SSB og SØAs beregninger.

Det er flere årsaker til at gjennomføringen i de yrkesfaglige programmene er lavere enn i de studieforbereende programmene, blant annet det å få innfridd førsteønske om studieprogram.

Den viktigste forklaringsvariabelen er imidlertid den kunnskapen elevene har med fra grunnskolen, målt som grunnskolepoeng (SSB, 2020). På alle utdanningsprogrammer har de med flere grunnskolepoeng⁶ høyere sannsynlighet for å fullføre enn de med færre grunnskolepoeng.

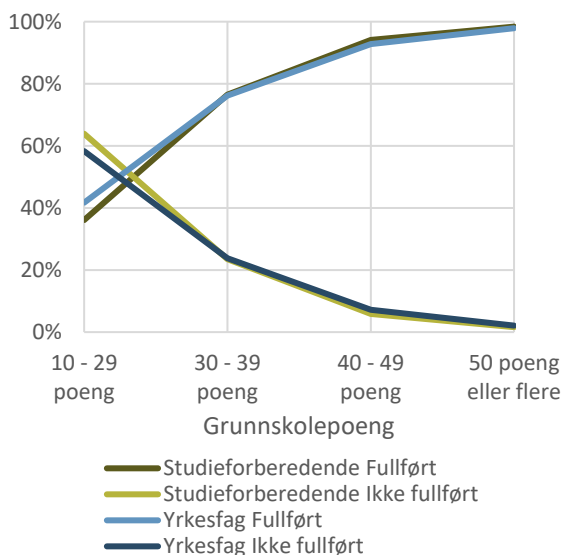
Når vi kontrollerer for elevenes grunnskolepoeng, framstår sammenligningen av gjennomføringen i de studieforbereende og yrkesfaglige utdanningsprogrammene annerledes, jf. figur 3.6. Blant elevene som har 30 eller flere grunnskolepoeng er det praktisk talt ingen forskjell i gjennomføringsraten mellom studieprogrammene. Blant elevene som har færre enn 30 grunnskolepoeng er gjennomføringen i de yrkesfaglige programmene 6 prosentpoeng høyere enn i de studieforbereende programmene.

At gjennomføringen i de yrkesfaglige programmene er like eller høyere når vi kontrollerer for grunnskolepoeng indikerer at det er ulike elevgruppers seleksjon inn i utdanningsprogrammene som er av størst betydning for den samlede gjennomføringen. Nesten 70 prosent av elevene som startet i de yrkesfaglige programmene i 2014 hadde færre enn 40 grunnskolepoeng, jf. figur 3.7. I de studieforbereende programmene utgjorde den samme gruppen kun 20 prosent av elevene. Gjennomsnittlig antall grunnskolepoeng er dermed betydelig lavere blant de som gikk på yrkesfaglige programmer, som også er en viktig forklaringsfaktor på hvorfor den samlede gjennomføringen var lavere enn i studieforbereende utdanningsprogrammer.

I tillegg til grunnskolepoeng er det å få læreplass avgjørende for å fullføre yrkesfaglige utdanningsprogrammer på normert tid. Elever som har fått læreplass i bedrift har 39 prosent høyere sannsynlighet

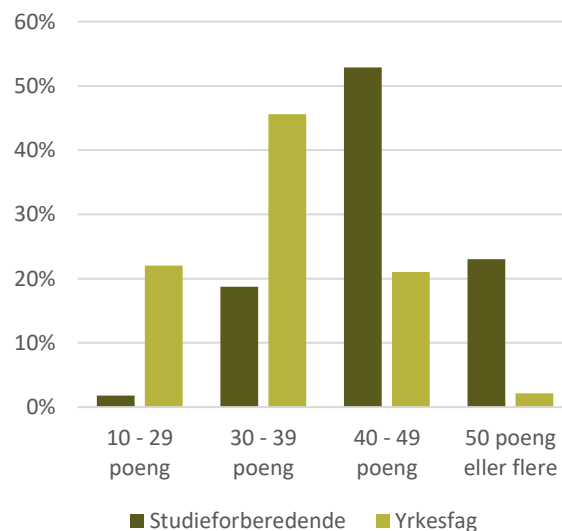
⁶ Grunnskolepoeng er en samlet poengsum beregnet fra alle standpunkt- og eksamenskarakterene på vitnemålet fra ungdomsskolen. Grunnskolepoengene danner grunnlag for opptak til videregående opplæring.

Figur 3.6 Gjennomføring i videregående opplæring 2014-2020, fordelt på grunnskolepoeng og studieprogram



Kilde: SSB, tabell 12966.

Figur 3.7 Elever i videregående opplæring 2014-2020, fordelt på grunnskolepoeng og utdanningsprogram



Kilde: SSB, tabell 12996.

for å fullføre enn de som søkt og ikke fått læreplass eller alternativt tilbud om opplæring (SSB, 2020).

Elevene er ikke garantert læreplass som en del av utdanningstilbudet. Som lærlinger blir elevene ansatt i lærebedriftene. Prosessen har dermed flere fellestrekk med ordinære ansettelsesprosesser i arbeidslivet enn øvrige søkeordninger i utdannings-systemet. I 2020 var det nærmere 28 800 som søkte om læreplass, 79 prosent av søkerne fikk en lære- eller opplæringskontrakt, og startet opplæring i bedrift. I Kompetansebarometeret 2019 oppga lederne i lærebedriftene i NHO at erfaringer fra utplaseringer i bedriften, at søkeren har gode karakterer og gode norskkunnskaper som de viktigste egen-skapene ved ansettelse av lærlinger.

I Kompetansebarometeret 2019 er det over 30 prosent av lærebedriftene som ikke får tak i lærlinger innen bygg- og anleggsteknikk eller teknikk og industriell produksjon, til tross for et behov. På den andre siden står henholdsvis 13 og 19 prosent av de som har søkt lærekontrakt i de to samme utdan-

ningsprogrammene uten lærekontrakt eller opplæringskontrakt.

Det er mange og sammensatte årsaker til at søkere ikke får lærekontrakter. I Kompetansebarometeret 2019 svarer 42 prosent av lærebedriftene at de ikke hadde tatt inn lærlinger, på tross av behov. De viktigste årsakene var høyt fravær og dårlige praktiske og sosiale ferdigheter blant lærlingene.

Årsakene virksomhetslederne oppgir samsvarer med funn om kjennetegn ved elever som ikke har fått lærekontrakt. Utdanningsdirektoratet (2018) finner at søkere som har fått læreplass i gjennomsnitt har 6,8 flere karakterpoeng og 3,6 prosent mindre fravær enn søkere som ikke har fått læreplass. Brat-holmen og Ekren (2020) finner at elever som har søkt, men ikke fått læreplass har 31 prosentpoeng lavere sannsynlighet for å fullføre på normert tid. De som ikke fikk læreplass, har også svakere tilknytning til arbeidslivet ti år etter.

I tillegg til karakterer, ferdigheter og fravær kan det være andre årsaker til manglende samsvar mellom antall som søker og antall som blir ansatt. Én årsak kan være at virksomhetene som har udekkede behov er lokalisert andre steder i regionen eller landet enn der lærlingene er tilgjengelige.

En annen årsak kan være at det er mangel på noen programområder innenfor utdanningsprogrammene, men ikke på andre. Andelen som har fått lærekontrakt i betong- og brønn- og borefaget er for eksempel over 90 prosent, som indikerer stort behov for lærlinger. I malerfaget er andelen på 77 prosent. Det er likevel bare 20 prosent som oppgir «andre årsaker» i Kompetansebarometerets spørsmål om årsak til at lærlinger ikke ble tatt inn.

Analysen over har vist hvordan seleksjonen av ulike elevgrupper inn i henholdsvis studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogrammer påvirker gjennomføringen og muligheten for å få lære plass.

Samtidig viser gjennomføringen kontrollert for grunnskolepoeng at for et gitt utgangspunkt er gjennomføringen i yrkesfagene minst like god som i de studieforberedende fagene. Det bør jobbes videre med tiltak for å bidra til at elevgrupper som allerede i dag søker seg til de yrkesfaglige programmene fullfører i enda høyere grad.

Analysen indikerer at å øke yrkesfagernes attraktivitet for elevgrupper med flere grunnskolepoeng er det som vil gi mest effekt på både gjennomføring og overgangen mellom opplæring i skole og opplæring i bedrift. Gitt at det er positiv korrelasjon mellom antall grunnskolepoeng, karaktersnitt i videregående opplæring og lavt fravær vil økt attraktivitet for elevgrupper med flere grunnskolepoeng også adressere årsakene til at lærlinger ikke får lære plass.

Å øke de yrkesfaglige utdanningsprogrammenes attraktivitet handler dels om å gi elevene mer informa-

sjon om sammenhengen mellom de yrkesfaglige utdanningsprogrammene og arbeidsoppgaver, samt mulig yrkes- og karriereveier etter utdanningen.

Like mye må imidlertid elevene *motiveres* til å søke yrkesfaglige programmer. I spørreundersøkelser svarer de unge at de ønsker seg jobber med interessante og givende arbeidsoppgaver, god lønn og utviklingsmuligheter. Arbeidsgivere som har behov for faglært arbeidskraft har et ansvar for å vise både elevene og omgivelsene at de kan tilby oppgaver og en arbeidshverdag elevene er interessert i.

3.5 Mangel på arbeidskraft problematiserer innfrielse av elevenes førsteønske

Tilgangen på lære plasser er den viktigste indikatoren for dimensjonering av utdanningstilbudet i videregående opplæring i henhold til næringslivets behov. Fylkeskommunene legger stor vekt på forutsigbarhet i tilgangen på lære plasser for dimensjonering av lærefagene, fordi å få lære plass er av så stor betydning for gjennomføring.

De kommende årene står Norge overfor både demografiske endringer og en gradvis omstilling fra petroleumsrettet økonomi. En sannsynlig konsekvens av disse og andre endringer er mangel på arbeidskraft i de kommende årene, jf. kapittel 2.1.

Stabilt og fallende antall 16-åringer får direkte konsekvenser på omfanget av videregående opplæring, samtidig som det kan bli behov for tydeligere prioriteringer i dimensjoneringen av tilbudet. Konsekvenser av og sammenhenger mellom næringsenes behov for arbeidskraft, antall ungdommer og udekkede kompetansebehov i arbeidsmarkedet kan forklares gjennom et stilisert eksempel, jf. tabell 3.2.

I eksempelet er det totalt 400 elever i kullet, halvparten har yrkesfaglige programmer som førsteønske. Av disse har totalt 100 elever helse og oppvekst, elektro- og datateknologi eller bygg- og an-

leggsteknikk som førsteønske. Arbeids- og næringslivet har behov for 100 lærlinger fra hvert program. Altså overstiger arbeids- og næringslivets totale behov antall søkere til de yrkesfaglige programmene. Søkingen etter førsteønske er fordelt med tilsvarende andeler som elevenes førsteønsker i søkingen til videregående opplæring i 2021.

Gitt eksempelet blir resultatet i arbeidsmarkedet at 50 prosent av behovet innen helse- og oppvekst dekkes, mot 28 prosent innen elektro- og datateknologi og 21 prosent innen bygg- og anleggsteknikk. Regneeksempelet løfter fram flere problemstillinger og utfordringer knyttet til hvordan næringslivet skal få dekket sine kompetansebehov.

Både samfunnet og næringslivet må i hovedsak ta størrelsen på ungdomskullene for gitt, i hvert fall de nærmeste årene.

Den første faktoren som kan påvirkes er andelen av elevene som søker seg til yrkesfag generelt, og de tre utvalgte programområdene spesielt. Alt annet likt vil økt antall elever med yrkesfaglige programmer som førstevalg også øke andelen av kompetansebehovene som dekkes.

En annen faktor som kan påvirkes er fordelingen av elevenes ønsker mellom de tre utvalgte programområdene. Dersom flere elever opplever bygg- og anleggsteknikk som attraktivt, vil andelen av næringslivets behov for denne kompetansen øke, men da på bekostning av de to andre programmene. Næringslivet selv har den viktigste rollen i arbeidet med å være attraktive og motivere elever til å søke utdanningsprogrammer de har behov for. Fylkesadministrasjonene og myndighetene ellers tilbyr i større grad generell informasjon om alle utdanningsprogrammene.

Et tredje alternativ er at inntakssystemet brukes mer aktivt for å fordele elevene på de tre utdanningsprogrammene. Én tilnærming er at inntaket skal dimensjoneres med utgangspunkt i hvor stor andel av arbeids- og næringslivets behov som dekkes av elevmassen. I dette eksempelet tilsier det en jevn fordeling mellom alle de tre utdanningsprogrammene. Tilnærmingen kan også fange opp situasjoner der behovene er ulike, og da fordele flere av elevene mot de utdanningsprogrammene som har størst behov. Samtidig må det ligge konkrete og brede samfunnsmessige vurderinger til grunn for bruk av inntakssystemet på denne måten.

Tabell 3.2 Regneeksempel om sammenhengen mellom antall elever, søkere til de yrkesfaglige programmene og hvor stor andel av næringslivets behov som blir dekket

Totalt antall elever	400		
Søkere til yrkesfaglige utdanningsprogrammer	200		
Søkere til programområdene	100		
Utdanningsprogram	Helse og oppvekst	Elektro- og datateknologi	Bygg- og anleggsteknikk
Behov/lære plasser	100	100	100
Søkere fordelt på førsteønske	50	28	21
Dekket andel av behovet	50 %	28 %	21 %

Note: Regneeksempelet forutsetter at 100 prosent får innfridd førsteønske og at alle fullfører utdanningsprogrammet de starter på.

Kilde: SØA, basert på søkertall til yrkesfaglige utdanningsprogrammer i 2021.

Praksisen med å innfri elevenes førsteønsker kan være uheldig i situasjoner der mange næringer melder om udekkede kompetansebehov og behov for lærlinger. Grunnen er at elevplassene og læreplassene i de mest populære programmene blir fylt opp først. Det kan videre ha betydning for elevgrunnlaget på de andre programmene, som kan bli for lite til å opprettholde eller etablere skoletilbud.

Et avveiningskriterium er hvilke hensyn som i størst mulig grad bidrar til økonomisk vekst og medfølgende velferd. Frafall svekker økonomisk vekst ved at elevenes opplæringstid forlenges unødig eller at ungdommen støtes ut av arbeidslivet. Økt prioritering av yrkesretninger med udekket arbeidskraftbehov og som også tilbyr god avlønning vil ha en mer direkte kobling til økonomisk vekst. Over tid kan en slik prioritering også vise seg motiverende ved at kunnskap om arbeidsmuligheter formidles til nye ungdomskull gjennom praktiske eksempler.

I en periode med mangel på arbeidskraft framstår vektlegging av arbeidsmarkedets behov som viktigere for langsiktig velferd enn innfrielse av førsteønske for alle elever.

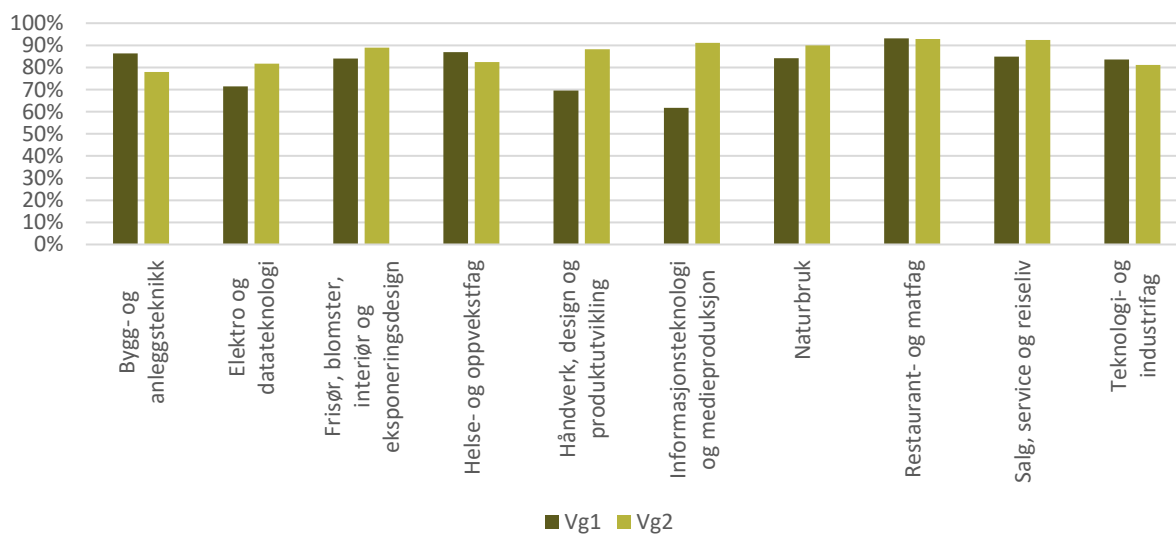
3.6 Spesielle utfordringer for små fag og distrikter med lite elevgrunnlag

På Vg2 søker elevene seg til programområder innenfor hvert utdanningsprogram. Ved valg av programområde varierer andelen som får innfridd førsteønsket betydelig mer enn ved inntaket til Vg1. Utfordringene er særlig store i distrikter med begrenset elevgrunnlag og programområder der den samlede søkingen nasjonalt er liten.

I de studieforberedende utdanningsprogrammene får mer enn 95 prosent av elevene også innfridd sitt førsteønske til Vg2.

I de yrkesfaglige programmene får også flertallet av søkerne innfridd førsteønske om programområde, men variasjonen er betydelig større enn i de studieforberedende programmene, jf. figur 3.8. For eksempel fikk bare 60 prosent innvilget førsteønske om informasjonsteknologi og medieproduksjon på Vg1. Blant de som søkte programområde på samme utdanningsprogram til Vg2 fikk imidlertid om lag 90 prosent innfridd førsteønske.

Figur 3.8 Andel av søkerne som fikk innfridd førsteønske på Vg1 og Vg2 i de yrkesfaglige studieprogrammene i 2021



Kilde: Utdanningsdirektoratet.

Innenfor bygg- og anleggsteknikk er tendensen motsatt, der en lavere andel av søkerne får innfridd sitt førsteønske om programområde på Vg2 enn de som tas inn til Vg1. Andelen varierer fra 56 prosent i anleggsteknikk, til 89 prosent i treteknikk. Det er lignende variasjoner i utvalgte fag under alle de yrkesfaglige utdanningsprogrammene.

Det kan være ulike årsaker til at andelen som får førsteønsket sitt innfridd varierer mellom fagene. Her peker vi på to forhold som etter vår vurdering er sentrale forklaringer, knyttet til behov og geografi.

Det første momentet er knyttet til det samlede behovet for arbeidskraft med kompetanse i de fagene der andelen som får innfridd førsteønsket er relativt lave. I noen yrkesfag er den samlede nasjonale etterspørselen etter fagarbeiderne for liten til at det er mulig eller hensiktsmessig å tilby fagene i hele landet. Tilgang på fagkompetansen er likevel viktig for at næringslivet skal få levert sine varer og tjenester i markedet og påfølgende verdiskaping (NOU 2019: 25). Denne etterspørselsfaktoren vil også gjenspeiles i tilgangen på læreplasser.

Det kan også være at noen programområder er svært populære blant elevene, og at elevenes ønsker overstiger det samlede behovet. Det kan for eksempel være tilfelle for ambulansefaget. Over 1 000 elever hadde ambulansefaget som førsteønske i 2021, men under 30 prosent fikk ønsket innfridd.

Relatert til det samlede behovet er den geografiske fordelingen av elever og lærebedrifter, både regionalt og nasjonalt. Dersom elevene som søker seg til de enkelte programområdene er spredt på forskjellige skoler i fylket, kan det være manglende elevgrunnlag for å tilby programområdet på alle skolene. Resultatet kan være at elevene enten må reise langt eller at de begynner på andre programområder,

som igjen får konsekvenser for næringslivets tilgang på lærlinger fra skolene i sitt lokalmiljø.

Våre intervjuer tyder på at fylkeskommunene ønsker å opprettholde tilbudene av de enkelte programområdene også i områder med begrenset elevgrunnlag. På sikt er det likevel ikke økonomisk bærekraftig å opprettholde tilbud som ikke har tilstrekkelig antall elever over tid.

Det finnes en landslinjeordning for et utvalg av små og utstyrtunge programområder. Liedutvalget foreslår å utrede regionale eller nasjonale kompetansesentre. Kompetansesentrene skal være definerte skoler med ansvar for opplæring i små og utstyrtunge fag på regionalt eller nasjonalt nivå (NOU 2019: 25).

Det må vurderes om opplæringen i eventuelle kompetansesentre også kan tilpasses det geografiske elementet knyttet til elevenes bosted og lærebedriftens lokasjon. Koronapandemien har vist at det finnes en fleksibilitet ved bruk av digitale løsninger, særlig i teoretiske fag. Samtidig fant en arbeidsgruppe at elever som skulle ha praksisopplæring i yrkesfaglige utdanningsprogrammer var blant de hardest rammede av pandemien (Parr, et al., 2021).

En mulig innretning av opplæringen kan være digital teoriundervisning kombinert med samlingsbasert praktisk undervisning. En videreutvikling av dette forslaget krever imidlertid en mer grundigere vurderinger av pedagogiske forhold enn vi gjør her.

3.7 Etter- og videreutdanning av voksne i videregående opplæring

Ungdomskullene utgjør årlig mellom 55 000 og 70 000 personer fram mot 2040. Privat sektor sys-selsatte som helhet 1,8 millioner personer i 2020.⁷ Tilførselen av ny kompetanse gjennom ungdoms-

⁷ Dette inkluderer offentlig eide foretak, jf. SSB, tabell 13122.

kullene kan ikke dekke alle kompetansebehovene i næringslivet. Dette gjenspeiles også i Kompetansebarometeret. Å heve kompetansen til dagens ansatte framstår derfor som den viktigste strategien for å dekke virksomhetenes kompetansebehov.

I 2020 hadde 15 prosent av de sysselsatte i alderen 20–66 år grunnskole som høyeste fullførte utdanningsnivå. Både framskrivninger av arbeidslivets kompetansebehov og Kompetansebarometeret tilsier at næringslivets etterspørsel etter personer med grunnskole som høyeste fullførte utdanningsnivå er fallende (Cappelen, Dapi, Gjefsen, & Stølen, 2020; Rørstad, Børing, & Solberg, 2021). Dette skaper et behov for å gi voksne generelt og arbeidstakere spesielt mulighet til å fullføre og bestå videregående opplæring. Det kan også bidra til å øke deltagelsen i arbeidslivet.

Antall voksne i videregående opplæring har økt de siste årene. I 2019–2020 var det 16 600 voksne i videregående opplæring, som er en økning på 36 prosent siden 2015–2016.

Voksne i videregående opplæring har ulike bakgrunner, med alt fra personer som ikke har videregående opplæring fra før, til de som har påbegynt og ikke fullført til personer som ønsker å oppnå ny studie- eller yrkeskompetanse. Flertallet av de voksne i 2019–2020 går på yrkesfaglige utdanningsprogrammer, og 40 prosent av disse går på helse- og oppvekstfag.

I fullføringsreformen er det et mål at videregående opplæring skal være en sentral arena for å lære hele livet (Kunnskapsdepartementet, 2021). Voksne deltakere i videregående opplæring har krav på et opplæringstilbud som er tilpasset deres livssituasjon, som er viktig for å omgå de barrierene personer står overfor gjennom forpliktelse i jobb og privatliv.

Det finnes ulike ordninger for å dokumentere arbeidstakeres realkompetanse, for eksempel Praktiskandidat og Fagbrev på jobb. Begge ordningene legger til rette for å ta fag- eller svennebrev, men uten krav om å ha bestått fellesfagene i den ordinære videregående opplæringen. Muligheten til å oppnå fag- og svennebrev gjennom realkompetansevurderinger framstår særlig viktig for personer som allerede er i arbeidsmarkedet.

Modulorganisert opplæring kan være et fleksibelt system for voksnes gjennomføring i videregående opplæring. Det er igangsatt et forsøk med modulstrukturert fag- og yrkesopplæring i de eksisterende læreplanene for tretten lærefag. Deltakerne i forsøket skal opp til den samme fag- og svenneprøven som ordinære lærlinger. Evalueringen av forsøket pågår fram til 2023 (Kunnskapsdepartementet, 2021).

3.8 Mulige tiltak

I dette kapittelet har vi pekt på noen sentrale utfordringer fylkeskommunene, næringslivet og samfunnet står overfor, knyttet til dimensjoneringen av utdanningstilbudet i videregående opplæring.

- Arbeidsmarkedets kompetansebehov bør i større grad styre inntaket til videregående opplæring

Vår vurdering er at fylkeskommunene i større grad bør vektlegge hvor stor andel av arbeids- og næringslivets behov for lærlinger som blir dekket på tvers av programområdene. Skal en slik endring fungere bør analysene i forkant også ta inn vurderinger av inntektsmuligheter. Det har liten mening å prioritere arbeidsmuligheter i lavinntektsyrker over yrker med høyere avlønning, dersom begge mangler lærlinger. Y-nemdene bør ha en klar rolle som kunnskapsleverandør også om potensielle inntekts-

muligheter, kombinert med offentlige data om lønnsutvikling for ulike yrkesgrupper.

Prioriteringene av næringslivets behov aktualiseres ytterligere i sammenheng med demografiske endringer og sannsynlig arbeidskraftsituasjon i norsk økonomi framover. I praksis vil høyere prioritering av næringslivets behov trolig medføre at flere elever ikke får oppfylt førsteønsket. Førsteønsker er imidlertid en bevegelig størrelse, og kan i seg selv påvirke utviklingen i elevenes førsteønsker over tid.

- Næringslivet må stille med læreplasser og har interesse av å øke yrkesfagenes attraktivitet

Tilgangen på læreplasser er det viktigste direkte signalet for fylkeskommunens dimensjonering av skoletilbudet til lærefagene. Næringslivet må fortsatt koordinere sine behov og gi tydelige signaler til både y-nemnda og fylkeskommunen om behovet og forutsigbarheten for lærlinger.

Næringslivet har interesse av å øke yrkesfagenes attraktivitet blant elevene i ungdomsskolen. Attraktiviteten er knyttet til både oppgaver, lønn og karrieremuligheter. Konkret involvering i faget utdanningsvalg på ungdomsskolen er et mulig tiltak. Også foreldre og andre som påvirker elevenes utdanningsvalg må ivaretas i informasjonsarbeidet.

Kontrollert for grunnskolepoeng er gjennomføringen i yrkesfaglige og studieforberedende utdanningsprogrammer omtrent lik. Økt attraktivitet bidrar til å heve karaktersnittet blant elevene i yrkesfaglige programmer. Høyere karakterer adresserer også utfordringene i overgangen mellom opplæring i skole og bedrift, som er knyttet til elevenes fravær og praktiske og sosiale ferdigheter.

- Fylkeskommunene bør ta i bruk nye løsninger for å opprettholde små fag og tilby flere programområder i distriktene

Det er ikke realistisk å opprettholde lokale skoletilbud av alle utdanningsprogrammer og programområder i alle distrikter og regioner, særlig med antall programområder på Vg2. Det er behov for nye løsninger for å ivareta både elevenes ønsker og kompetansebehov, som kan være spredt over relativt store geografiske områder innad i fylkene.

Liedutvalgets foreslår å utrede etableringen av regionale kompetansesentre. Kompetansesentrene skal ha regionalt eller nasjonalt ansvar for tilbudet av utvalgte programområder. Utredningen bør eksplisitt vurdere å kombinere digital teoriundervisning og samlingsbasert praksisundervisning for å legge til rette for et bredere tilbud av programområder i distriktene, samtidig som elevenes behov for å reise langt eller flytte reduseres.

- Fylkeskommunene og partene i arbeidslivet bør samarbeide om å videreutvikle tilbudet av etter- og videreutdanning i videregående opplæring

Den årlige tilførselen av arbeidskraft og kompetanse fra ungdomskullene kan bare dekke en liten del av kompetansebehovene i næringslivet. Samtidig øker kompetansekravene til sysselsatte både med og uten videregående opplæring i takt med teknologisk og annen utvikling.

Dimensjoneringen av videregående opplæring må legge til rette for sektorens rolle som EVU-aktivitet. Det finnes allerede ordninger for realkompetansevurderinger som vei til fag- og svennebrev. Videreutvikling av EVU-tilbudet i videregående opplæring bør se til resultatene fra modulforsøket, som er igangsatt av Kompetanse Norge.

4 Fagskole

Fagskolene tilbyr høyere yrkesfaglig utdanning. I Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring er fagskoleutdanningene formelt på nivå 5, et selvstendig nivå mellom videregående opplæring og høyere utdanning ved universiteter og høyskoler (Kunnskapsdepartementet, 2011). Utdanningene på fagskolene er i utgangspunktet utviklet i nær tilknytning til arbeidslivets behov, og bygger oftest på fag-/svennebrev eller yrkeskompetanse.

Dagens fagskoler har svært forskjellige historiske røtter, og begrunnelser for sitt utdanningstilbud. Den eldste fagskolen, Skiensfjorden tekniske fagskole, ble startet tilbake i 1887. Siden starten av 2000-tallet har fagskolene fått fornyet oppmerksomhet i utdanningssystemet, særlig sett i sammenheng med behovet for livslang læring og målrettede utdanningstilbud.

Selv om fagskolene har lange historiske røtter, er fagskolenes faglige og regulerte rolle i det moderne utdanningssystemet fortsatt i støpeskjeen. Som en framvoksende del av utdanningssystemet er det nå et tidsbegrenset mulighetsvindu for tydelig å definere fagskolenes rolle, både i sammenheng med konkrete kompetansebehov i arbeidslivet og de øvrige nivåene i det formelle utdanningssystemet.

I dette kapittelet gjennomgår vi sentrale kjennetegn ved fagskolesektoren, og sektorens samarbeid med og koblinger mot arbeidslivet. Avslutningsvis drøfter vi noen sentrale utviklingstrekk i fagskolesektoren, sett opp mot både arbeidsmarkedets kompetansebehov generelt og fagskolenes rolle i det formelle utdanningssystemet.

4.1 En utdanningssektor i vekst

I 2021 er det 61 fagskoler i Norge (DBH, 2021). Om lag to av tre fagskoler er privateide. Antall fagskoler er redusert over tid, særlig som følge av sammen-

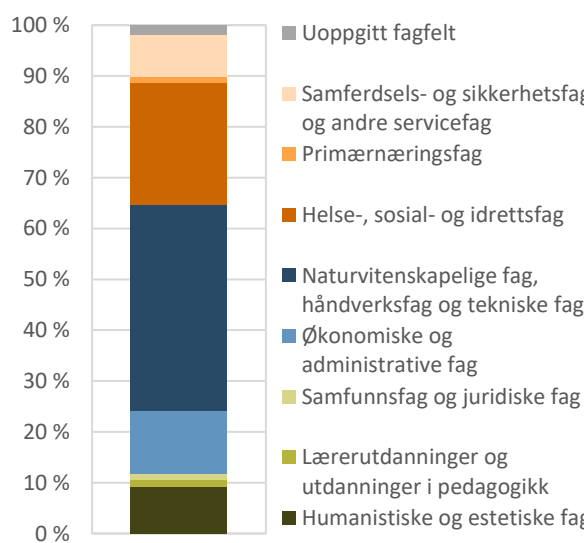
slåinger av institusjonene. Offentlige fagskoler er også sammenslått som følge av regionreformen.

Høsten 2021 var det registrert over 27 000 studenter i høyere yrkesfaglig utdanning. Antall studenter har økt med over 65 prosent siden 2013. Likevel utgjør fagskolene en relativt liten del av den samlede studentmassen. Til sammenligning var det registrert over 300 000 studenter i høyere utdanning i 2020.

Fagskolesektoren har over tid utviklet seg fra å omfatte et relativt lite utvalg teknisk rettede utdanninger, til å bli en dynamisk og allsidig utdanningssektor. I 2020 var 40 prosent av studentene registrert innen naturvitenskapelige fag, håndverksfag og tekniske fag, jf. figur 4.1. Andelen i denne fagretningen er redusert fra nærmere 50 prosent for ti år siden. Helse-, sosial- og idrettsfag er den nest største gruppen, med nærmere 25 prosent av studentene. Helse- og sosialfagene er den gruppen som har økt mest i omfang de siste ti årene.

Om lag 60 prosent av studentene søker opptak på grunnlag av yrkesfaglig videregående opplæring.

Figur 4.1 Registrerte fagskolestudenter i 2020, fordelt på fagfelt



Kilde: SSB, tabell 09400.

Ytterligere 10 prosent er tatt inn på grunnlag av realkompetanse, mens 20 prosent av studentene har søkt opptak på grunnlag av generell studiekompetanse. Andelen som søker opptak på grunnlag av yrkesfaglig videregående opplæring er høyest innen naturvitenskapelige fag, håndverksfag og tekniske fag og helse- og sosialfag. Innen humanistiske og estetiske fag og samfunnsfag og juridiske fag er andelen med generell studiekompetanse relativt høy.

Flertallet av fagskolestudentene har videregående opplæring eller annen fagskoleutdanning før siste påbegynte fagskoleutdanning (NIFU, 2020). Det er likevel en andel av studentene som har fullført høyere utdanning, og som har begynt på fagskolen etterpå. Andelen varierte mellom 27 prosent i økonomiske og administrative fag til 4 og 2 prosent i henholdsvis tekniske og maritime fag. Innenfor enkelte fagområder er det altså også flere som har høyere utdanning som finner utdanningstilbudet ved fagskolene relevant for sin karrierevei.

NIFU (2020) finner at motivasjonen for å starte på fagskole blant ferdige kandidater i 2018 og 2019 blant annet var knyttet til å få nye arbeidsoppgaver, økt lønn og mer ansvar. Relativt få svarer at motivasjonen var å få mindre fysisk krevende arbeid.

65 prosent av studentene studerer deltid. Om lag halvparten deltar på stedbaserede studier, mens den andre halvparten deltar i nettbaserte studier.

4.2 Dimensjoneringsprosessen og faktorer som påvirker dimensjoneringen

Fagskoleloven regulerer omfanget av, innholdet i og kravene til høyere yrkesfaglig utdanning (Fagskoleloven, 2018). Fylkeskommunene har ansvar for at det tilbys akkreditert fagskoleutdanning i samsvar med behovet lokalt, regionalt og nasjonalt.

Sektoren består av en blanding av offentlige og private fagskoler. Det er institusjonene selv som utvik-

ler og dimensjonerer tilbudet av fagskoleutdanning. På institusjonsnivå har fagskolesektoren flere likhetstrekk med UH-sektoren enn med organiseringen av videregående opplæring.

Høst, Lyby og Schwach (2019) omtaler fagskoleutdanningene som «en brokete samling av fag med ulik bakgrunn». Dette gjenspeiles i den store variasjonen av faglige profiler og størrelsen på fagskolene, som også må sees i sammenheng med kjennetegn ved de ulike regionene.

Variasjonen i størrelse og faglig profil påvirker også arbeidet med å dimensjonere utdanningstilbudet. I intervjuer er det beskrevet alt fra strategiske utviklingsaktiviteter initiert av ledelsen, til initiativer fra enkeltansatte og bransje- og næringsaktører som grunnlag for arbeidet med å utvikle nye utdanningstilbud. Prosessen kan dels virke tilfeldig, men er samtidig åpen for innspill fra flere parter.

Faktorene som påvirker fagskolenes utvikling og dimensjonering er knyttet til arbeidsmarkedets behov og studentenes interesse for studiene. Vurderinger av faktorene er i hovedsak regionalt forankret:

- Det regionale arbeidsmarkedets behov for kandidatens kompetanse
- Forventet søking til studiet
- Vurdering av behov og mulighet for samarbeid med arbeidslivet om tilbud og gjennomføring
- Tilgang på fagstab og arealer
- Akkreditering og finansiering av utdanningstilbudet

Representanter og ressurspersoner fra relevante deler av arbeidslivet involveres i fagskolenes utviklingsarbeid dialog. Dialogen med arbeidslivet er særlig knyttet til de tre første punktene.

At utdanningstilbudet dekker et kompetansebehov i markedet er en grunnleggende forutsetning for at

utviklingsarbeidet igangsettes. Videre er fagskolene avhengige av søking og forutsigbarhet i antallet studenter, for at tilbudet skal være bærekraftig og relevant over tid. Det er en balanse mellom målrettede utdanninger med høy relevans for en liten gruppe, og en noe bredere utdanning med relevans for en større gruppe. I dialogen med arbeidslivet er det også relevant å kartlegge eventuelle behov og muligheter til samarbeid om både faglig utvikling og gjennomføring av utdanningen.

Gitt at det finnes et behov for kompetansen og at utdanningstilbudet forventes å tiltrekke seg studenter, begynner det faglige utviklingsarbeidet.

Før utdanningstilbudet kan opprettes må institusjonene ha tilgang på faglige ressurser som kan tilby utdanningen. Fagskoletilsynsforskriften krever at underviserne må ha formell utdanning minst på samme nivå som det undervises i, minst én person skal ha formell pedagogisk kompetanse, digital kompetanse relevant for utdanningen og relevant og oppdatert yrkeserfaring. På flere områder er de formelle kravene til undervisningspersonellet i fagskolene lavere enn i yrkesfaglig videregående opplæring (Lyckander & Grande, 2018). Samtidig er underviserens relevante og oppdaterte yrkeserfaring antatt å være viktig for kvaliteten i utdanningen. De fleste underviserne har også høyere formell kompetanse enn det som kreves i forskriften. Fagskoletilsynsforskriften krever også at utdanningen har en faglig ansvarlig ansatt i minst 50 prosent stilling ved fagskolen for at tilbudet skal bli akkreditert.

Fagskoler har ikke institusjonsakkreditering, og må i hovedsak søke NOKUT om godkjenning av utdanninger. Enkelte fagskoler har fått fagområdeakkreditering, som innebærer at de har fullmakt til å akkreditere nye utdanningstilbud innen gitte fagområder. Fagområdeakkrediteringen er gitt på bakgrunn av gode rutiner og systemer for kvalitetssikring.

I den nye strategien for høyere yrkesfaglig utdanning er ett av målene å gjøre det mulig for fagskoler å få institusjonsakkreditering (Kunnskapsdepartementet, 2021). Formålet er at fagskolene skal kunne respondere raskere på endringer i arbeidslivets behov, både med etablering av nye og endringer i eksisterende utdanningstilbud.

Eventuell anbefaling om oppretting av nye utdanningstilbud må begrunnes i de nevnte faktorene, overfor ledelse og styre i fagskolen. I intervjuer påpeker representanter fra fagskolene at det alltid gjøres en intern vurdering av både relevans og markedspotensial for utdanningene. Flere har eksempler på utdanningstilbud som er utformet med utgangspunkt i konkrete henvendelser fra arbeidslivet, men der søkermassen etter etableringen har uteblitt.

4.3 En tydelig arbeidsmarkedsrettet utviklingsmulighet i utdanningssystemet

Fagskolelovens formuleringer om formålet med og krav til innholdet i fagskoleutdanningene er konkret rettet mot kompetansebehov lokalt, regionalt og nasjonalt. Fagskoleutdanningen skal gi kompetanse som kan tas i bruk for å løse oppgaver i arbeidslivet uten ytterligere opplæringstiltak. Videre skal utdanningen være praksisnær og imøtekomme behovet for kvalifisert arbeidskraft i samfunnet (Fagskoleloven, 2018). Lovens formuleringer om oppgaver og praksisnærhet utgjør et samfunnsoppdrag om å tilby utdanninger som skal dekke konkrete kompetansebehov i arbeids- og næringslivet.

Fagskolenes samfunnsoppdrag er mer konkret målrettet mot oppgaver og praksis i arbeids- og næringslivet, sammenlignet med UH-institusjonene. UH-institusjonene skal på sin side tilby forskningsbasert undervisning. Fagskolenes oppdrag omfatter ikke forskning og å utvide samfunnets kunnskapsfront, jf. kapittel 5.

Fagskoleutdanningene utgjør formelt nivå 5 i Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR), som er nivået mellom videregående opplæring og høyere utdanning (Kunnskapsdepartementet, 2011). Nivå 6–8 i NKR er reservert til høyere utdanning.

I noen innspill til Kunnskapsdepartementet har det vært ønsket at det skal åpnes for at enkelte utdanninger i fagskolene kan plasseres på de høyere nivåene (Kunnskapsdepartementet, 2021). Innspillene er begrunnet med at nivåplasseringen gjør det utfordrende å utvikle eller revidere utdanningstilbud for å møte høyere kompetansekrav i arbeidslivet.

Fagskolesektoren har en viktig rolle som leverandør av arbeidsmarkedsrettet kompetanse i seg selv. Utviklingen framover må samtidig ta inn over seg fagskolenes potensial som utviklingsmulighet og bindeledd mellom videregående opplæring og høyere utdanning i utdanningssystemet. En tydeligere rolle som får betydning på flere måter.

Den offentlige debatten kan gi inntrykk av at å søke på yrkesfaglige utdanningsprogrammer på videregående opplæring er en «blindvei». Denne oppfatningen påvirker sannsynligvis både antall og kjennetegn ved de som søker yrkesfaglige utdanningsprogrammer på videregående opplæring, jf. kapittel 3.4. Undersøkelser viser at elever og lærlinger i videregående opplæring i økende grad har planer om videre utdanning eller studier etter oppnådd fag eller svennebrev (Kunnskapsdepartementet, 2021).

En fagskolesektor med tilstrekkelig både reell og formell anerkjennelse som en høyere yrkesfaglig utdanning skaper flere utviklingsmuligheter og øker attraktiviteten til de yrkesfaglige programmene i videregående opplæring. Videreutdanning på fagskolenivå gir kandidatene en attraktiv kombinasjon av

praktisk yrkeserfaring som fagutdannet og kompetanse til å fylle nye roller i arbeidslivet.

NIFUs kandidatundersøkelse blant ferdige fagskolekandidater i 2017 og 2018 finner at de fleste er arbeidsaktive og jobber innenfor utdanningens fagfelt etter fullført utdanning. På tvers av helse- og oppvekstfag, økonomi- og administrative fag, tekniske fag og i maritime fag har mellom 13 og 46 prosent av kandidatene fått ny stilling hos sin arbeidsgiver etter utdanningen. Blant de som har beholdt samme stilling svarer i tillegg rundt 10 prosent at de har fått andre arbeidsoppgaver.⁸ Over halvparten av kandidatene sier seg enige i påstander om at de har mer å bidra med, har fått mer ansvar, at arbeidet er mer faglig utfordrende og at de er tryggere i jobben.

I flere europeiske land er det observert en gradvis fallende andel av unge mennesker som søker yrkesfaglige programmer på videregående opplæring. I Sveits har imidlertid andelen vært stabil. Det kan sannsynligvis sees i sammenheng med at Sveits har gode ordninger for overgang mellom yrkesfaglig videregående opplæring og høyere utdanning (Tønder, Aspøy, & Reegård, 2015). Dette kan også sees i sammenheng med usikkerheten som preger valget av utdanningsprogram i videregående opplæring, jf. kapittel 3.3.

Ved fullført toårig fagskoleutdanning som er godkjent i henhold til fagskoleloven, oppnår kandidatene generell studiekompetanse. Etter fagskolen kan de som ønsker, dermed søke opptak til de fleste studieprogrammene innen høyere utdanning.

4.4 Forutsigbarhet i finansieringssystemet er sentralt for utviklingen

Fagskolene har i hovedsak tre finansieringskilder: statlige driftstilskudd fra Kunnskapsdepartementet, tilskudd fra fylkeskommunenes frie driftsmidler og

⁸ Andelen som i undersøkelsen er helt uenige eller uenige i påstanden: «Om du jobber i samme stilling, utfører du samme arbeidsoppgaver»

egenbetaling fra studentene. I tillegg kommer prosjekt- og anbudsbaserte tilskudd fra Utdanningsdirektoratet. Samlet sett disponerte fagskolene om lag 1,9 milliarder kroner i 2020.

Den statlige tilskuddsordningen for fagskolene ligner på den som gjelder for universiteter- og høyskoler, med en blanding av et grunntilskudd og et resultatbasert tilskudd. Grunntilskuddet utgjorde 84 prosent og det resultatbaserte tilskudd 16 prosent i 2021 (Diku, 2020). Grunntilskuddet skal være forutsigbart, langsiktig og stabilt, og videreføres fra år til år. Endringer i grunntilskuddet kan blant annet skyldes satsninger, som økninger i studieplasser.

Den resultatbaserte delen skal stimulere til økt kvalitet og økt gjennomføring i utdanningene. Det resultatbaserte tilskuddet beregnes på bakgrunn av avlagte studiepoengenheter ved alle fagskoler som mottar offentlig tilskudd i fylkene.

Det statlige tilskuddet til fagskolene overføres i sin helhet til fylkeskommunene, som har ansvar for å fordele tilskuddet til de enkelte fagskolene i sitt fylke. I tillegg står fylkeskommunene fritt til å bevilge ekstra summer fra egne frie inntekter til fagskolene. I 2018 utgjorde ekstrabevilgningene fra fylkeskommunen i underkant av 15 prosent av de samlede statlige og fylkeskommunale tilskuddene.

Fylkeskommune fastsetter kriterier for hvordan tilskuddet fordeles til de enkelte fagskolene gjennom en søknadsbasert ordning. Kriteriene for tilskudd varierer noe mellom fylkeskommunene, men følger overordnet hovedtrekk knyttet til:

- Utdanningstilbudets sammenheng med regionale kompetansebehov i arbeidsmarkedet
- Utdanningstilbud som er tilpasset kombinasjon med jobb og desentralisert læring ved behov
- Konkrete samarbeid med arbeidslivet/næringen som er relevant for studiet

- Gjennomføring, målt i antall som fullfører studiet
- Forutsigbarhet gjennom videreføring av allerede etablerte utdanningstilbud

I tillegg til statlige og fylkeskommunale tilskudd finansieres fagskolene gjennom egenbetaling fra studentene. Egenbetalingen utgjorde om lag 37 prosent av fagskolenes finansiering i 2020 (Diku, 2021). Det er i hovedsak de private fagskolene som finansierer en stor del av utdanningstilbudet med studentbetaling. Om lag 670 av 700 millioner kroner i egenbetaling ble krevd inn av private fagskoler. I 2020 var gjennomsnittlig studentbetaling ved de private 51 400 kroner per semester, mot 4 500 per semester i de offentlige fagskolene.

På samme måte som UH-institusjonene er fagskolene avhengig av forutsigbarhet i finansieringen. Selv om fylkeskommunene har utarbeidet førende prinsipper for tildeling av midler kan systemet oppfattes som noe uforutsigbart (Deloitte, 2021).

Fylkeskommunene vektlegger forutsigbarhet gjennom videreføring av etablerte tilbud i vurderingskriteriene. Likevel tyder innspill i våre intervjuer på at prosessen kan være lite transparent. Når midlene fordeles i en årlig søkerbasert ordning er det heller ingen automatikk i at finansieringen følger institusjonenes egne resultater over tid. På tross av at det er de samme resultatene som er grunnlaget for beregningen av de statlige midlene som overføres til fylkeskommunene til de enkelte fagskolene.

En annen mulig utfordring i dagens finansieringsystem og fylkeskommunenes tildeling av midler er om utdanningstilbudet retter seg mot regionale eller nasjonale kompetansebehov. I fagskoleloven omfatter lokale, regionale og nasjonale kompetansebehov. Fylkeskommunenes tildelingskriterier vektlegger særlig sammenhengen med det regionalt kompetansebehov. Mange av utdanningstilbudene ved fagskolene er nett- og samlingsbaserte, som åpner

for studenter fra et stort geografisk nedslagsfelt. Det er uklart i hvilken grad fylkeskommunene tar inn over seg dette perspektivet i tildelingen. Dette knytter seg videre til koordinering av fagskoletilbudet på regionalt og nasjonalt nivå, i kontekst av at fylkeskommunene er ansvarlige for tilbudet.

I en sektor med en blanding av offentlige og private institusjoner kan det oppstå en interessekonflikt for fylkeskommunene i tildelingen. De offentlige fagskolene er eid av fylkeskommunene selv, som også tildeler midlene. Det er derfor behov for at prosessene er transparente og vurderingene for prioriteringen av tildelingene er forståelige.

Finansieringssystemet i fagskolesektoren er under evaluering, som skal ferdigstilles tidlig i 2022. Den siste strategien om videre vekst og kvalitet i fagskolesektoren går derfor ikke inn på tiltak i finansieringssystemet (Kunnskapsdepartementet, 2021).

Med en tydeligere rolle i utdanningssystemet, oppstår en annen prinsipiell debatt om finansiering. På de øvrige nivåene i det formelle utdanningssystemet er gratisprinsippet førende for tilbudet. Det må drøftes om gratisprinsippet i like stor grad skal ligge til grunn for fagskoletilbudet.

Når fagskoleutdanningen skal være den naturlige videreutdanningen for de med yrkesfaglig videregående opplæring, kan det være gode argumenter for at fagskolene også skal drives etter gratisprinsippet. Dette sidestiller mulighetene for høyere yrkesfaglig utdanning med tilbudet om høyere utdanning for de med studiekompetanse. Det kan øke tilbøyeligheten til å ta fagskoleutdanning. Samtidig kan det gi ytterligere virkninger på andelen som velger yrkesfaglige utdanningsprogrammer i videregående opplæring.

I dag er det i relativt lite egenbetaling på offentlige fagskoler, men mer på privateide fagskoler. Det tilsvarende situasjonen i UH-sektoren. I fagskolesektoren

er innslaget av privateide institusjoner større. Private fagskoler kan imidlertid også få støtte til finansiering av utdanningstilbudet.

4.5 Mulige tiltak

Fagskolesektoren er en tydelig arbeidsmarkedsrettet del av det formelle utdanningssystemet i sterk vekst. Myndighetene legger betydelige ressurser i å understøtte utviklingen (Kunnskapsdepartementet, 2021). Den nye strategien adresserer flere momenter for videreutvikling av sektoren, blant annet koblinger mot behovet for fagarbeidere med høyere yrkesfaglig kompetanse, institusjonsakkreditering og kvalitet i fagskoleutdanningene.

- Den høyere yrkesfaglige utdanningens selvstendige rolle bør beholdes og videreutvikles

Fagskolene har en viktig funksjon som videreutdanning og karrierevei for sysselsatte med bakgrunn fra yrkesfaglig videregående opplæring. I tillegg fungerer fagskoleutdanningene som et bindeledd mellom yrkesfaglig videregående opplæring og studier i annen høyere utdanning. Gjennom funksjoner har fagskoleutdanningene betydning for yrkesfagernes attraktivitet i videregående opplæring og EVU blant fagutdannede i arbeidsmarkedet.

Vår vurdering er at fagskoleutdanningene bør beholdes som et selvstendig nivå og brobygger mellom videregående opplæring og øvrig høyere utdanning. Sammensmelting med øvrig høyere utdanning, med et annerledes formulert samfunnsoppdrag framstår ikke som hensiktsmessig. Eventuelle eksterne motiver for å definere fagskoleutdanningene som høyere utdanning bør håndteres utenfor utdanningssystemet, for eksempel i tariffavtaler.

- Fylkeskommunene bør koordinere fagskoletilbudene både regionalt og nasjonalt

Gitt fagskolenes samfunnsoppdrag er vår vurdering at forvaltningen fortsatt bør være regionalt forankret i fylkeskommunene. Prosessen med å koordinere og forvalte det regionale tilbudet bør kobles på fylkeskommunenes informasjonsinnhenting knyttet til dimensjoneringen av videregående opplæring. Her involveres også partene i arbeidslivet.

Mange fagskoleutdanninger er nett- eller samlingsbaserte, og har større geografiske nedslagsfelt. Med bedre samarbeid og koordinering på tvers av regioner, kan fylkeskommunenes forvaltning av nasjonale kompetansebehov bli bedre ivaretatt.

- Fylkeskommunenes tildeling av de statlige midlene må være transparent og godt begrunnet

Forutsigbarhet i finansieringen har stor betydning for fagskolene, som skal planlegge både administrative og faglige ressurser til sine utdanningstilbud. Den søknadsbaserte finansieringsordningen gir gode forutsetninger for fylkeskommunens forvaltning og prioritering av fagskoletilbudene i tråd med kunnskap om kompetansebehov.

Det bør jobbes for å sikre at tildelingen av midler til prioriterte utdanninger både er transparent og godt begrunnet overfor alle søkerne. Behovet må også sees i sammenheng med blandingen av offentlige og private fagskoler i sektoren.

Fagskolesektorens finansieringssystem er under evaluering. Rapporten skal etter planen publiseres tidlig i 2022.

- Prinsipiell vurdering av om gratisprinsippet skal være førende for finansieringen

Fagskolene tilbyr høyere yrkesfaglig utdanning og en arena for EVU. Som et selvstendig nivå og integrert del av utdanningssystemet bør det gjøres en prinsipiell vurdering av om og hvordan gratisprinsippet skal gjelde for fagskolesektoren.

Regjeringens mål tilsier at fagskolesektoren skal være et yrkesrettet alternativ til annen høyere utdanning. Gitt denne rollen i utdanningssystemet, kan det være argumenter for at finansieringen skal sidestilles med prinsippene som gjelder for finansiering av øvrig høyere utdanning.

Lavere pris på fagskoleutdanning kan bidra til at flere tar fagskoleutdanning, som utdanningsnivået nest flest arbeidsgivere melder om udekkede behov på i Kompetansebarometeret (Rørstad, Børing, & Solberg, 2021).

Eventuell økt tilgang på offentlig finansierte fagskoleutdanninger er forbundet med betydelig økte finansieringsbehov. Det er derfor behov for grundigere vurderinger av nytte og kostnader knyttet til endringer i finansieringsordningen enn vi har mulighet til innenfor dette prosjektets rammer.

5 Universitet og høyskole

Universiteter og høyskoler (UH) tilbyr det høyeste nivået av formell utdanning i Norge. UH-sektorens formål er blant annet å tilby høyere utdanning og utføre forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid på høyt internasjonalt nivå.

Norske myndigheter har store ambisjoner for Norge som en kunnskapsnasjon. UH-sektoren står sentralt i utviklingen av et bærekraftig samfunn. Kunnskap er nøkkelen til grønne og lønnsomme arbeidsplasser og en bedre og mer effektiv offentlig sektor. At alle som ønsker det skal ha tilgang til høyere utdanning, er et grunnleggende prinsipp i langtidsplanen for forskning og høyere utdanning fram mot 2028 (Kunnskapsdepartementet, 2018).

I dette kapitlet redegjør vi først kort for noen overordnede utviklingstrekk og kjennetegn ved UH-sektoren. Deretter drøfter vi rammebetingelser for dimensjonering av utdanningstilbudet, og hvordan sektoren i overordnede trekk forholder seg til generelle og konkrete kompetansebehov i samfunnet.

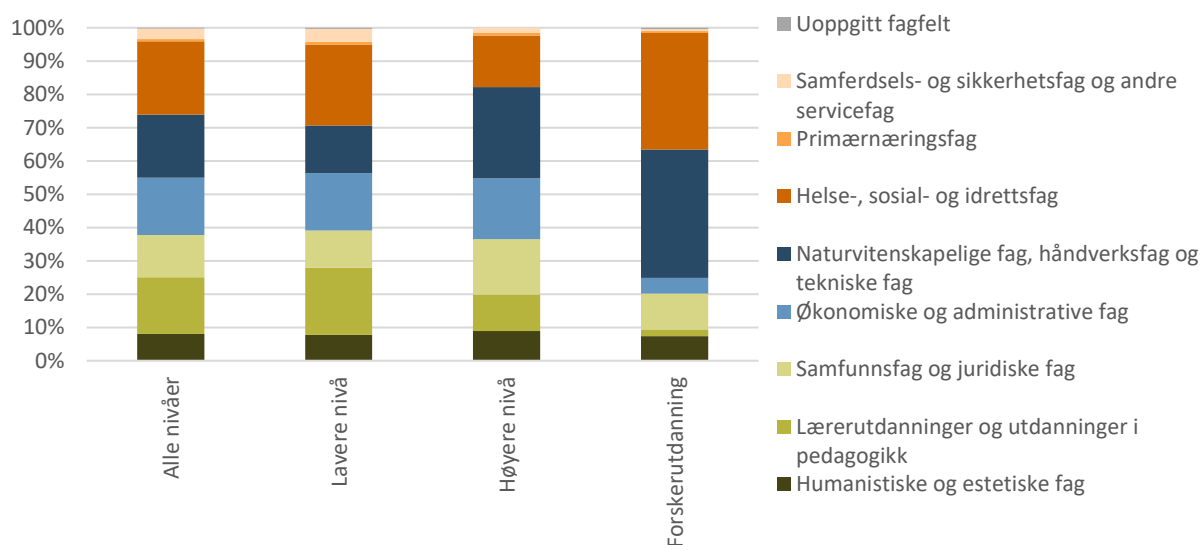
5.1 Antall studenter i høyere utdanning øker raskere enn befolkningen

Antall registrerte studenter i høyere utdanning har økt systematisk i mange år. De over 300 000 registrerte norske studentene i 2020 var ny rekord. Antall registrerte studenter har økt mer enn dobbelt så raskt som befolkningen de siste ti årene.

I 2019–2020 ble det fullført 54 000 utdanningsgrader. Omtrent to tredeler fullførte grader med varighet mellom to og fire år. I den resterende tredelen var det 16 000 som fullførte høyere utdanning med varighet på mer enn fire år, og 1 600 fullførte forskerutdanninger.

Samlet sett er helse-, sosial- og idrettsfag, naturvitenskapelige fag, økonomiske og administrative fag og lærerutdanninger og pedagogiske fag de største fagretningene, alle utgjør omtrent 20 prosent av de fullførte gradene hver, jf. figur 5.1. På bachelornivå er innslaget av helse- og sosialfagene noe større. På høyere nivå er de naturvitenskapelige og tekniske fagene relativt store, som henger sammen med en del ingeniørutdanninger. I den relativt lille

Figur 5.1 Fullførte utdanninger ved universiteter og høyskoler i 2019–2020, fordelt på fagfelt.



Note: Lavere nivå omfatter grader som varer mellom to og fire år, høyere nivå omfatter grader som varer mer enn fire år.
Kilde: SSB, tabell 03824.

gruppen av forskerutdannede er det en klar overvekt av helse- og sosialfag og naturvitenskapelige fag, som til sammen utgjorde nærmere 75 prosent av de fullførte utdanningene i 2019–2020.

Sammenlignet med videregående opplæring er høyere utdanning i større grad preget av et valg, framfor en videreføring av grunntdanningen fra videregående opplæring. Valget kan være motivert av både indre og ytre faktorer, som interesser for faget, krav i arbeidslivet, forventninger om lønn mv. Noen kan også oppleve et press, enten fra samfunnet generelt eller sin omgangskrets om å ta høyere utdanning (Bakken, Sletten, & Eriksen, 2018).

Nesten halvparten av unge voksne i dag har fullført høyere utdanning, jf. figur 2.4. Også UH-sektoren må tilpasse seg en framtid der ungdomskullene ikke vokser fram mot 2040. Hvis antall studenter skal øke må en fortsatt *økende andel* av ungdommer søke høyere utdanning. Eventuelt må andre deler av befolkningen stå for økningen framover. I en framtid med mangel på arbeidskraft i flere næringer kan det tenkes at arbeidstakerne har flere muligheter. Valget om høyere utdanning må derfor kunne begrunnes i reelle effekter på arbeidsmuligheter eller livskvalitet. Ellers kan det tenkes at utdannings-tilbøyeligheten ikke fortsetter å øke i samme takt som de siste årene.

5.2 Prosesser for og faktorer som påvirker dimensjoneringen av utdanningstilbudet

Ideen om akademisk frihet er et grunnleggende prinsipp for organiseringen og styring av den norske UH-sektoren. I universitets- og høyskoleloven har sektoren en lovfestet rett til faglig frihet og ansvar for å innrette og utforme sine aktiviteter for å ivareta sitt samfunnsoppdrag. UH-institusjonene har høy grad av autonomi. Universitets- og høyskoleloven begrenser øvrige myndigheters instruksjonsmyndighet, sammenlignet med andre statlige virksom-

heter, jf. universitets- og høyskoleloven § 1–5. Konsekvensen er relativt lite direkte styring av sektorens dimensjonering av utdanningstilbudet. Indirekte styring skjer gjennom bevilgninger og insentivstrukturer for måloppnåelse.

UH-sektorens samfunnsoppdrag er å utdanne kunnskapsrike, aktive og bevisste samfunnsborgere og utvide kunnskapsfronten gjennom forskning og utviklingsarbeid av høy kvalitet. Med flere kjerneoppgaver påvirkes arbeidet med å dimensjonere utdanningstilbudet også av de øvrige oppgavene institusjonene skal utføre. I tillegg kan institusjonene gjøre selvstendige vurderinger av hvilke prioriteringer som i størst grad samsvarer med forståelsen av samfunnsoppdraget.

Vår datainnhenting peker i retning av at det konkrete arbeidet med å dimensjonere utdanningstilbudene ofte skjer på fakultets- eller instituttnivå. Vurderingen gjenfinnes i NIFU (2019) som lister opp følgende sentrale hensyn i dimensjoneringen:

- Samfunnets og arbeidslivets behov for kandidattene
- Statlig akkreditering og finansiering av utdanningen
- Fagstaben ved universitetene og høyskolene
- Søkningen til studiet
- Statlig styring av omfang og retning

Høyere utdanning er i hovedsak offentlig finansiert. I forbindelse med dimensjonering må utdanningstilbudet akkrediteres og finansieres. Avhengig av om institusjonen er et universitet eller høyskole kan de selv akkreditere ulike utdanningstilbud. Dersom institusjonen ikke har akkrediteringsrett, må det søkes om akkreditering fra Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT). Statlige institusjoner kan ikke kreve egenbetaling fra studenter for ordinære utdanninger som fører fram til en grad eller yrkesutdanning. Bestemmelsen omtales ofte som «gratis-

prinsippet», og er et grunnleggende prinsipp for høyere utdanning i Norge. Lån og stipend fra Lånekassen forutsetter opptak til en akkreditert utdanning.

Forventet og observert søking om opptak til utdanningstilbudet er en indikator som fanger opp både samfunnets behov og studentenes interesse for kompetansen. Forutsigbar og stabil søkermasse er et grunnlag for å videreutvikle utdanningstilbudet, som også må sees i sammenheng med fagstaben.

For å tilby utdanningen er institusjonen avhengig av tilgang på og kapasitet i en fagstab som har kompetanse til å tilby utdanningen. Fagstaben har i utgangspunktet både utdanning og forskning som samfunnsoppdrag. NIFU (2019) påpeker at samfunnsoppdraget forutsetter en viss grad av rigiditet i systemet, for å støtte opp om stabilitet og langsiktighet som beskytter faget mot mer kortsiktige endringer i omgivelsene.

Selv om utdanningstilbudet i utgangspunktet er begrunnet med behov i samfunnet eller arbeidslivet, er det ikke alltid etterspørselen etter de ferdige kandidatene samsvarer med forventningene. Om etterspørselen uteblir kan for eksempel ha sammenheng med konjunkturendringer, konkurranse fra andre yrkesgrupper eller varige strukturelle endringer, som at ny teknologi har endret kompetansebehovene.

Studieprogrammernes måloppnåelse sett opp mot institusjonenes samfunnsoppdrag er en kontinuerlig prosess med vurderinger om innhold i om dimensjoneringen av utdanningstilbudene. Dette må igjen sees i sammenheng med alle faktorene over, som påvirker dimensjoneringen.

5.3 Arbeidslivsrelevans i universitetenes og høyskolenes samfunnsoppdrag

Formuleringen, tolkningen og operasjonaliseringen av UH-sektorens samfunnsoppdrag er en sentral

faktor for samsvaret mellom UH-institusjonenes prioriteringer og arbeids- og næringslivets kompetansebehov.

Universitets- og høyskoleloven formulerer formålet innenfor kjerneområdene utdanning, forskning og kunstnerisk utviklingsarbeid og formidling. Institusjonenes oppgaver er bidra til livslang læring og tilby etter- og videreutdanning og innovasjon og verdiskaping basert på resultater fra sin virksomhet, samt å samarbeide med relevante aktører på internasjonalt, nasjonalt, regionalt og lokalt nivå for å styrke egen virksomhets kvalitet og relevans (Universitets- og høyskoleloven, 2021).

I langtidsplanen for forskning og høyere utdanning er det videre fastsatt tre overordnede mål:

- Styrket konkurransekraft og innovasjonsevne
- Møte store samfunnsutfordringer
- Utvikle fagmiljøer av fremragende kvalitet

Næringslivets konkrete og kortsiktige kompetansebehov må finne sin plass innenfor den brede formuleringen av UH-sektorens samfunnsoppdrag.

Det er et skille mellom profesjonsrettede høyskoler og universiteter. Universitetene har tradisjonelt høyere krav til forskning enn høyskolene. Etter strukturreformene har antall universiteter økt, mens antallet høyskoler er redusert (Frølich, 2021).

NIFU (2019) finner at de nye universitetene har mindre robust økonomi enn de gamle universitetene. Det har sammenheng med at det stilles høyere krav til forskning i universiteter enn i høyskoler. Krav til antall studenter og oppfyllingsgrad får derfor økt prioritet, uavhengig av arbeidslivets eller lokal-samfunnets kompetansebehov. Flere av de nye universitetene er resultatet av tidligere profesjonsrettede høyskoler, konsentrert om utdanning. Den nye strukturen har betydning for samsvaret mellom UH-

sektorens samlede utdanningstilbud og arbeids- og næringslivets kompetansebehov.

Uavhengige, kritiske og forskningsbaserte universiteter og høyskoler er en sentral del av et velfungerende demokrati (Kunnskapsdepartementet, 2021). Det er behov for en vurdering av om hvordan sektoren som helhet ivaretar utdanningsaktivitetene og perspektivet om arbeidslivsrelevans med den nye institusjonsstrukturen.

Tolkningen og operasjonaliseringen av samfunnsoppdraget bør da også spesifikt sees i lys av at nærmere halvparten av befolkningen i alderen 25–30 år har fullført høyere utdanning. De fleste studentene skal bruke kunnskap og kompetanse fra utdanningen i et arbeidsliv utenfor akademien. Både utdanningsaktiviteten og arbeidslivsrelevans bør derfor ha stor vekt i samfunnsoppdraget.

Universitets- og høyskolelovutvalget ser at det er argumenter for, men konkluderte med at krav til arbeids- og samfunnsrelevant utdanning ikke burde uttrykkes eksplisitt i den nye universitets- og høyskoleloven (NOU 2020: 3, 2020). Konklusjonen er begrunnet med at et slikt krav i loven kan skape press på å neddimensjonere utdanninger som oppfattes som mindre nyttige i et arbeidsmarkedsperspektiv. Utvalgets vurdering er at et slikt press vil være uheldig.

5.4 Resultatbasert finansiering premierer forskning og studentenes gjennomføring

Størsteparten av UH-sektorens finansiering skjer gjennom rammebevilgninger til hver enkelt institusjon. Rammebevilgningen består av en basisfinansiering og en resultatbasert finansiering. Innenfor rammen står institusjonene relativt fritt til å prioritere aktiviteter og strategisk utvikling.

Basistilskuddet er en grunnfinansiering for langsiktig, strategisk og forutsigbar utvikling av institusjo-

nene. Basistilskuddet utgjør om lag 70 prosent av rammebevilgningen over tid, og videreføres som med pris- og lønnsvekstjustering fra år til år.

I den grad overordnede myndigheter ønsker å styre og styrke fagområder ved universiteter og høyskoler, skjer dette gjennom ekstrabevilgninger av øremerkede tilskudd til oppretting av nye studieplasser. Et eksempel er Utdanningsløftet 2020, da det ble tildelt 4 000 ekstra studieplasser med særlig vekt på helse- og sosialfag, lærerutdanninger og IKT-relaterte fag (Kunnskapsdepartementet, 2020).

Den resultatbaserte finansieringen utgjør om lag 30 prosent av rammebevilgningen og bestemmes av hva institusjonene oppnår på åtte kvantitative indikatorer for måloppnåelse:

- Antall avlagte studiepoeng
- Antall utvekslingsstudenter
- Antall fullførte kandidater
- Antall doktorgradskandidater
- Midler fra EU
- Midler fra Forskningsrådet og regionale forskningsfond
- Inntekter fra bidrags- og oppdragsaktiviteter (BOA)
- Vitenskapelig publisering

De fire første indikatorene er knyttet til den resultatbaserte finansieringen med åpen ramme. Både avlagte studiepoeng og fullførte kandidater premierer gjennomføring av utdanningen. NIFU (2019) finner at finansieringsmodellen har stimulert stor vekst i studenttallet. Overbooking av studieplassene brukes i stor og økende grad, samtidig som det er en tendens at andelen av de som har fått tilbud som faktisk møter opp er fallende. Disse faktorene gjør det vanskeligere å styre dimensjoneringen. Gjennomføring er en kvalitetsindikator, men det er usikkert hvordan den kan vurderes når institusjonenes tilpasning har vært å øke opptaket av studenter.

Statistikk fra Samordna opptak viser at antall søkere som har fått tilbud om studieplass har økt betydelig de siste årene, fra 89 000 i 2013 til 115 000 i 2020 (UNIT, 2021). Samtidig er andelen som svarer ja på tilbudet redusert fra 70 til 65 prosent. Blant de søkerne som har svart ja, er det en relativt stabil andel i underkant av 90 prosent som møter opp til studiet.

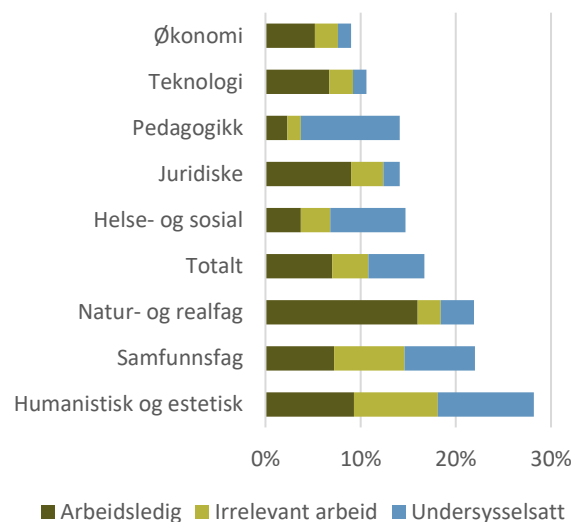
Samlet sett møtte 6 prosent flere studenter til studiestart i 2020 enn antall planlagte studieplasser skulle tilsi. Overbookingen i antall som møter til studiestart økte fra 3 prosent i 2019, men er redusert fra rundt 9 prosent i perioden 2015–2017 (UNIT, 2021). Overbookingen i 2020 var størst på studieprogrammer innen informasjonsteknologi, med 16 prosent flere møtte søkere enn planlagte studieplasser. Det er en respons på både søkeres ønsker og næringslivets behov. Samtidig er det behov for mer informasjon om hvordan denne overbookingen påvirker kvaliteten og gjennomføringen.

Fazli og Lervåg (2021) finner at 40 prosent av de som ikke benyttet tilbudet om studieplass i 2018 likevel var i utdanning samme år, blant annet ved å fortsette i igangværende utdanning eller benytte plass i lokale opptak. Dette tyder på at en betydelig andel av søkingen er studenter som ønsker å bytte studieprogram.

Samtidig som studenttallet har økt, er det fortsatt sånn at det personer som har fullført høyere utdanning presterer godt i arbeidsmarkedet. NIFUs kandidatundersøkelser blant nyutdannede med mastergrad finner over tid at arbeidsledigheten og andelen som er i irrelevant arbeid relativt små.

I kandidatundersøkelsen for 2019 var det personer med utdanning i økonomiske og administrative fag og teknologiske fag som hadde den laveste mistilpasningen i arbeidsmarkedet. Rundt 10 prosent av kandidatene med disse fagene var mistilpasset i arbeidsmarkedet, målt med andelen som er arbeids-

Figur 5.2 Andelen nyutdannede masterkandidater med ulike former for mistilpasning på arbeidsmarkedet, fordelt på fagfelt



Kilde: NIFU (2019)

ledige, har irrelevant arbeid for utdanningen eller er undersysselsatt.

Størst mistilpasning finnes i humanistiske og estetiske fag og samfunnsfag, jf. figur 5.2. Det er særlig andelen av kandidatene som er i irrelevant arbeid eller undersysselsatte som forklarer forskjellene. Når det gjelder arbeidsledighet, er det kandidater innen natur- og realfag (utenom teknologifagene) som skiller seg ut med særlig høy ledighet. En undersøkelse finner imidlertid at arbeidsgiverne i stor grad er fornøyde med de nyutdannede kandidatene som kommer fra utdanningssystemet (NIFU, 2019).

NIFU (2019) påpeker at den store økningen i antall studenter ikke ser ut til å ha ført til store ubalanser i arbeidsmarkedet. Arbeidslivet har vist seg å ha stor kapasitet til å absorbere kandidater fra høyere utdanning. I en framtid med store teknologiske endringer og stagnerende vekst i arbeidsstyrken er det ikke sikkert arbeidsmarkedets evne til å absorbere kandidater er like stor framover.

Uavhengig av arbeids- og næringslivets evne til å absorbere kandidater bør det være mål om at dimensjoneringen av utdanningstilbudet skal bidra til minst mulig mistilpasning i arbeidsmarkedet for de utdannede kandidatene. Hensiktsmessige insentiver i den resultatbaserte delen av finansieringen kan understøtte målet.

I 2021 ble det satt ned et nytt utvalg som skal vurdere finansieringssystemet for UH-sektoren. I mandatet nevnes eksplisitt vurderinger av hvordan insentiver i finansieringssystemet skal være knyttet til relevant arbeid etter studiene og opprettelse av mindre og fleksible emner som er egnet for gjennomføring i kombinasjon med jobb (Kunnskapsdepartementet, 2021).

Vurderingen og målingen av relevans er imidlertid vanskelig, både med tanke på definisjoner og måling. Forskerne som er ansvarlige for kandidatundersøkelsene påpeker at datagrunnlaget i undersøkelsene er for lite til å være gode indikatorer for måling i finansieringssystemet (Støren, Nesje, Skjelbred, & Frølich, 2020). Kandidatenes resultater på arbeidsmarkedet er også påvirket av mange faktorer utenfor institusjonenes kontroll, for eksempel økonomiske konjunktursvingninger.

NHO har tatt til orde for at den resultatbaserte finansieringen bør premiere UH-institusjonenes samarbeid med arbeids- og næringslivet (NHO, 2021). Formålet er å gi både institusjonene og studentene bedre innsikt i sammenhengen og overgangen mellom utdanningen og oppgaver i arbeidslivet. Mulige indikatorer i finansieringssystemet kan for eksempel være knyttet til omfanget av studiepoenggivende praksis, studentoppgaver i samarbeid med næringslivet eller målinger av arbeids- og næringslivets involvering i utvikling og gjennomføring av studieprogrammene på andre måter. Utformingen av relevante indikatorer som fanger inn det brede spekteret av samarbeid mellom UH-sektoren og arbeids-

og næringslivet er utfordrende. NIFU (2014) påpeker at belønning gjennom noen få indikatorer kan få uheldige virkninger på institusjonenes innsats.

En annen aktivitet som kan være relevant i den resultatbaserte finansieringen er insentiver til å utvikle EVU-tilbudet ved institusjonene. Prioritering av EVU er i tråd med sektorens oppgave om å bidra til livslang læring. BDO (2019) finner at flere institusjoner har EVU som et strategisk satsingsområde. Det er likevel lite informasjon om den konkrete betydningen av dette, arbeidslivsrelevans og innholdet i og dimensjoneringen av utdanningstilbudet.

Institusjonene peker på behov for økt finansiering dersom de skal tillegges flere oppgaver om EVU. Korte utdanningsløp er forbundet med relativt store administrative kostnader til registrering, gjennomføring og vurdering per studiepoeng, sammenlignet med de ordinære utdanningsløpene. Fagstaben må også ha kapasitet til å gjennomføre undervisningen. Disse forholdene må også ivaretas i finansieringen.

Med avtakende vekst i ungdomskullene, kan den voksne befolkningens behov for oppdatering og omstilling av sin kompetanse få en større rolle både i samfunnet og i UH-sektoren. Det kan tale for økte insentiver til å tilpasse deler av det ordinære utdanningstilbudet til også å kunne gjennomføres som EVU-aktivitet.

Å styrke EVU-tilbudet kan for eksempel skje ved å flytte deler av den ordinære undervisningen til kveldstid eller utvikle muligheter for å delta digitalt. Det kan også påvirke behovet for merfinansiering.

I 2021 ble det utformet forslag til endringer i egenbetalingsforskriften for UH-sektoren. Forslaget åpner for at institusjonene kan gjenbruke kunnskap og undervisningsmaterieell fra de ordinære utdanningene. Muligheten til å ta egenbetaling forutsetter at den praktiske gjennomføringen er tilpasset per-

soner i arbeid eller at innholdet er særlig utviklet for personer med arbeidserfaring. Tilbudet skal også rettes mot personer med minst to års arbeidserfaring (Kunnskapsdepartementet, 2021).

Formålet med endringene er å legge bedre til rette for at institusjonene kan utvide sin portefølje med arbeidslivstilpassede tilbud. NHO uttrykker i sitt høringsinnspill en bekymring for at økt egenbetaling vil gi etterspørsel i henhold til betalingsvilje, framfor behov for læring og kompetanseutvikling.

Eventuell prioritering av EVU i finansieringen må sees i sammenheng med faktiske behov og deltakelse. I 2020 var det 5 prosent av sysselsatte i alderen 22–59 år som deltok i formell videreutdanning, andelen har falt fra rundt 7 prosent siden 2013. Andelen som har deltatt i ikke-formell opplæring var til sammenligning på 50 prosent (SSB, 2020). Lyby, Fevolden og Tømte (2018) finner at deltakelsen i formell videreutdanning er høyest blant de som jobber i offentlig sektor. Tilbudene fra utdanningsinstitusjonene er derfor i relativt stor grad en reaksjon på det offentliges etterspørsel, som også framstår som mer langsiktig og forutsigbar enn behovene i næringslivet.

Det er uvisst om kjennetegn ved dagens deltakelse gjenspeiler reelle behov for formell videreutdanning, eller om sysselsatte det skyldes at næringslivet oppfatter tilbudet som lite tilgjengelig og relevant. Det er behov for mer kunnskap om næringslivets behov for formell videreutdanning, som grunnlag for å prioritere dette i UH-institusjonenes finansieringssystem.

5.5 Krav og insentiver til samarbeid med arbeidslivet

Universiteter og høyskoler samarbeider og samhandler med arbeidslivet på mange ulike måter, direkte og indirekte. Arbeidslivsrelevansmeldingen fra 2021 er en oppfordring til både UH-sektoren og ar-

beidslivet om å samarbeide mer og bedre enn de gjør i dag (Kunnskapsdepartementet, 2021). Samarbeidet kan bestå av alt fra dialog om utviklings- trekk og samarbeid om innhold i studieprogrammer, til praksis i bedrift som en del av utdanningsløpet.

Samarbeid skjer på ulike nivåer. Noen av arenaene er formaliserte, mens andre er initiert av enten utdanningsinstitusjonene eller enkeltvirksomheter. OECD (2018) gir norsk høyere utdanning gode skussmål, men påpeker at tilknytningen til arbeidslivet er svakere enn i sammenlignbare land.

NIFU (2019) finner at arbeidslivets direkte innflytelse på dimensjoneringen av utdanningstilbudet er svak. Det er først og fremst i programmer der praksis er obligatorisk at arbeidslivet har direkte innflytelse. Arbeidslivets indirekte virkning fungerer gjennom signaler om kompetansebehov, som påvirker studentenes søking til de ulike programmene.

I 2011 ble universitetene og høyskolene pålagt å etablere Råd for samarbeid med arbeidslivet (RSA) og en tilhørende strategi. Formålet var at samarbeidet skulle bli mer strukturert og forankret på institusjonsnivå. En evaluering fra 2017 konkluderte med at rådene bidrar til å styrke samarbeidet og den gjensidige forståelsen mellom UH-sektoren og arbeidslivet (Tellmann, Aamodt, Elken, Larsen, & Skule, 2017).

I innspill til arbeidsrelevansmeldingen har flere institusjoner foreslått at RSA-ordningen blir valgfri, og mener at samarbeidet kan ivaretas vel så godt med andre virkemidler eller ordninger (Kunnskapsdepartementet, 2021). NHO og LO har på sin side kommet med innspill om prinsipper for styrking av RSA, med forslag om at NTNU-modellen skal være veiledende for organiseringen av alle RSAene (NHO og LO, 2019). NTNU-modellen består av tre RSA med ulike faglig-tematiske profiler, som er forankret på fakultetsnivå.

På tross av bidraget til økt gjensidig forståelse mellom UH-institusjonene og arbeidslivet, finner evalueringen få konkrete resultater i form av endringer i gradsstudier eller EVU-tilbudet. Mangelen på konkrete resultater kan ha sammenheng med at arbeidet flere steder fortsatt er i startfasen etter strukturendringer i sektoren. Det kan også være vanskelig å koble RSAenes posisjon som strategisk rådgivende organer til konkrete endringer i utdanningstilbudet.

Siden 2016 har Kunnskapsdepartementet inngått utviklingsavtaler med alle statlige UH-institusjoner i Norge. Utviklingsavtalene har som formål å bidra til høy kvalitet og en mangfoldig utdanningssektor med tydelige institusjonsprofiler. Gjennom avtalene skal sektorens styres til å nå felles sektormål, gjennom ulike og komplementære institusjoner med faglige profiler som bygger på egne fortrinn.

NIFU (2020) har evaluert innføringen av utviklingsavtalene. Av UH-institusjonene oppfattes avtalene som et nytt styringslag, som i varierende grad har et avklart forhold til resten av styringssystemet. Ved institusjonene er avtalene i liten grad forankret lenger ned enn på ledergruppenivå. Den vanligste virkningen av avtalene er at strategisk og operativ ledelse bruker den til å framheve enkelte deler av strategien og skape forpliktelser til den internt. Gitt at strategiene er begrunnet med samfunnets og arbeidslivets behov, kan det gi ønskede virkninger på dimensjoneringen av utdanningstilbudet også.

NIFU (2019) finner at den etablerte fagstaben og studieporteføljen er den viktigste stabiliserende faktoren for dimensjoneringen. Fagmiljøene «eier» i stor grad sine studieplasser. Det er utfordrende å flytte ressurser både mellom og innad i fakulteter. Gitt dette framstår det som en utfordring for tiltakernes virkning at de i hovedsak er forankret på institusjonsnivå og at formålene er strategirettede.

Med et mål om å oppnå mer konkrete resultater på studieprogramnivå framstår det som hensiktsmessig at dialogen i RSAene konsentreres mer om råd til faglig innhold og arbeidslivsrelevans, enn overordnede strategier som er tema i flere andre samarbeidsarenaer mellom institusjonene og arbeidslivet. Dette kan ha konsekvenser for både organisering av og hvem som representerer de ulike partene i RSAene. For å styrke RSAenes virkning på utdanningstilbudet kan det testes en struktur av faglig-tematisk samarbeid, med ansvar for den mer operative koblingen til administrasjonen og utviklingen av studieprogrammene. Mer konkrete faglige innspill kan ha større virkning på konkrete endringer i utdanningstilbudet enn strategiske råd.

Praksis som en del av studentaktive læringsformer løftes fram i arbeidsrelevansmeldingen (Kunnskapsdepartementet, 2021). Basert på Studiebarometeret finner Helseth mfl. (2019) at 26 prosent av studentene har obligatorisk praksis, 21 prosent har tilbud om frivillig praksis, mens 53 prosent ikke har praksis. Samlet sett går 63 prosent av studentmassen på programmer med praksis.

Profesjonsutdanningene, som lærer- og sykepleierutdanningene, dominerer blant de som har obligatorisk praksis. I disse studieprogrammene er det stort samsvar mellom utdanningen og spesifikke yrker i arbeidslivet.

I disiplinfagene er det mindre utbredt med praksis. Samtidig er det mer uklart hvor praksis i disiplinfag bør foregå, og hva den bør bestå av. Olsen mfl. (2020) finner at disiplinutdanningene har stort utviklingspotensial for å styrke arbeidslivsrelevansen, uten at det trenger å innebære gjennomføring av praksis. Et av funnene er at utdanningsprogrammene har en unødvendig motsetning mellom faglig kvalitet og arbeidslivsrelevans. Komiteens anbefalinger er å øke arbeidslivsrelevansen i undervisningen og studentenes kunnskap om egen kompe-

tanse, på en måte som integrerer aktører og praktiske temaer fra arbeidslivet.

Å legge til rette for studiepoenggivende praksis er et tiltak for å øke studienes arbeidslivsrelevans, også i studieprogrammer der ferdige kandidater hovedsakelig jobber i næringslivet. Samtidig stiller praksisgjennomføring store krav til både UH-institusjonene og næringslivet.

UH-institusjonene er ansvarlige for å tilby utdanning av høy kvalitet. Av den grunn må institusjonene stille krav til at studentenes oppgaver og veiledning i praksisbedriftene. Det må etableres systemer for å vurdere at læringsutbyttet er i tråd med utdanningens kvalitetskrav. Studiebarometeret 2016 viser at studentenes praksiserfaring varierer mellom alt fra eksemplarisk god til svært dårlige opplevelser (NOKUT, 2018). Å unngå dårlige praksiserfaringer blant studentene stiller krav til kvalitetssikring og forutsigbarhet blant praksisbedriftene.

I profesjonsutdanningene med obligatorisk praksis er utfordringene særlig knyttet til kapasitet i ordningene. Et godt system for praksisgjennomføring i øvrige utdanninger forutsetter at næringslivet aktivt deltar som praksisbedrifter. For samarbeidet med institusjonene vil det også være fordelaktig at samarbeidet varer og utvikles over flere år. Her har praksisgjennomføring flere fellestrekk med lærlingordningen i videregående opplæring. Det er behov for mer kunnskap om virksomhetenes ønsker om og behov for tilgang på praksisstudenter, samt hvor godt rigget virksomhetene er til å tilfredsstille krav til studentenes veiledning og oppgaver. Praksisordninger med uforutsigbarhet i tilgang og kvalitet på praksisplasser er lite hensiktsmessig, for alle parter.

Samarbeid for å bidra til arbeidslivsrelevans trenger ikke å innebære praksisopphold i virksomheter. Gjesteforelesninger, praktiske arbeidskrav eller andre aktiviteter underveis i den ordinære undervis-

ningen kan gi både arbeidsgivere og studenter kunnskap og trygghet om den kompetansen som tilgnes i studiene.

5.6 Mulige tiltak

Både befolkningens tilbøyelighet til å ta og arbeidslivets etterspørsel etter høyere utdanning har økt betydelig de siste tiårene. Det har resultert i betydelig vekst i UH-sektoren. Framover vil også UH-sektoren være preget av avtakende vekst i ungdomskulene og økt behov for oppdatering og omstilling av kompetansen i arbeidsmarkedet, i takt med teknologiske og andre samfunnsmessige endringer.

- Arbeidslivsrelevans bør komme tydeligere fram i samfunnsoppdraget til universiteter og høyskoler

Med flere universiteter og færre høyskoler etter strukturreformen er det samlet sett økte krav til forskning i UH-sektoren. Det har særlig betydning for de nye universitetenes handlingsrom i dimensjoneringen av utdanningstilbudet (NIFU, 2019). Vi ser at det kan være behov for mer kunnskap av hvordan formuleringen og tolkningen av sektorens samfunnsoppdrag ivaretar arbeidslivsrelevansen i UH-sektoren som helhet, sett i lys av strukturreformen.

Nærmere halvparten av dagens unge fullfører høyere utdanning, de fleste skal bruke kunnskapen og kompetansen fra utdanningen i et arbeidsmarked utenfor academia. Utdanning og arbeidsmarkedsrelevans bør ha stor vekt i tolkningen av samfunnsoppdraget. Det er ikke gitt at arbeidsmarkedet har samme evne til å absorbere personer med mindre relevant høyere utdanning i årene framover.

- Vurdere å stimulere samarbeid med arbeidslivet og EVU-tilbudet i finansieringen

Den resultatbaserte finansieringen kan brukes for å stimulere utdanningstilbudets relevans for arbeids-

og næringsliv. Både styrket samarbeid med arbeidslivet og EVU-tilbud er relevante indikatorer.

Styrket samarbeidet mellom UH-institusjonene og aktører i arbeidslivet har som formål å skape tettere kobling og økt forståelse mellom institusjonene, arbeidslivet og kandidatene. Mulige indikatorer kan for eksempel være studiepoenggivende praksis eller studentoppgaver i samarbeid med arbeidslivet. NIFU (2014) påpeker at det er viktig å unngå uheldige vridningseffekter dersom indikatorer for samarbeid skal inngå i finansieringen.

Å stimulere EVU-tilbudet i finansieringen kan begrunnes både med mindre ungdomskull i årene framover og sysselsattes behov for å oppdatere og omstille sin kompetanse i et samfunn som står overfor store endringer i tiden framover. Eventuell stimulering av EVU-tilbudet må imidlertid sees i lys av arbeidslivets behov og interesse for å delta.

Vi kommenterer her bare på mulige insentiver knyttet til arbeidsmarkedsrelevans. Eventuelle end-

ringer må gjøres på grunnlag av bredere vurderinger av sammenhengen med samfunnsoppdraget og virkningen på finansieringssystemet, for eksempel om eventuelle nye indikatorer skal komme i tillegg til eller erstatte dagens indikatorer. Det bør også være et grunnleggende prinsipp at indikatorene er innenfor UH-institusjonenes kontroll.

- Teste faglige Råd for samarbeid med arbeidslivet som kan gi faglige innspill og råd på fag- og studieprogramnivå

I dag er RSAene hovedsakelig forankret på strategisk nivå. Endringer i utdanningstilbudene skjer imidlertid ofte på fakultets- eller instituttnivå (NIFU, 2019). Faglige RSA som gir innspill og råd på lavere nivåer i UH-institusjonenes organisasjoner kan gi mer konkrete resultater på både innhold og ressurser. Dette er i tråd med hvordan RSA er organisert i NTNU-modellen (Tellmann, Aamodt, Elken, Larsen, & Skule, 2017).

6 Samfunnsutviklingen påvirker dimensjoneringen på alle nivåer

Analysen i de foregående kapitlene har vist hvordan samspillet mellom førende lover og regler og utdanningstilbydernes praktisering har stor betydning for samsvaret mellom dimensjoneringen av utdanningstilbudet og arbeidsmarkedets behov.

I dette kapitlet oppsummerer vi kort hovedfunn om hvordan samfunnet og myndigheter bør tenke om dimensjoneringen av utdanningene i lys av de samfunnsendringene Norge står overfor i årene framover. Videre løfter vi fram sentrale utfordringer og mulige tiltak som kan bidra til at dimensjoneringen av utdanningssystemet i større grad dekker næringslivets kompetansebehov.

Innenfor prosjektets rammer har vi kun drøftet mulige endringer. Det har ikke vært rom for å gjøre uttømmende analyser av hvordan endringene eventuelt bør implementeres eller konsekvenser av dem.

6.1 Samfunnsutviklingen tilsier prioriteringer i dimensjoneringen

Norge står overfor en periode med store demografiske endringer, med færre unge og flere eldre. I tillegg er økonomien i en periode med rask teknologisk utvikling som endrer arbeidstakernes oppgaver og landet står overfor en gradvis omstilling fra en petroleumsrettet økonomi. Samtidig er myndighetenes økonomiske handlingsrom ventet å minske, i takt med bidragene fra petroleumssektoren.

Sannsynligvis vil flere næringer rapportere om mangel på arbeidskraft i årene framover (NAV, 2021). Utdanning og kompetanse er de viktigste innsatsfaktorene for å håndtere de samfunnsutfordringene vi står overfor. I et samfunnsøkonomisk perspektiv er det behov for tydelige prioriteringer i utdanningssystemet, for å dekke de kompetansebehovene som kaster mest av seg for samfunnet.

Ungdomskullene er ventet å utgjøre om lag 60 000 personer årlig de neste 20 årene. Sammenlignet

med 2,7 millioner sysselsatte i 2020 utgjør det årlige bidraget av ny kompetanse fra ungdomskullene kun til en brøkdel av den samlede kompetansebasen i arbeidsmarkedet. Både insentiver og muligheter for øvrige deler av arbeidsstyrken er nødvendig for å dekke kompetansebehovene i næringslivet.

6.2 Dimensjonering framstår som forankret i arbeidslivets behov

Vår datainnhenting tyder på at utdanningsinstitusjonene langt på vei tar høyde for arbeidslivets behov i planlegging av deres utdanningstilbud. Likevel er det også en rekke andre forhold som spiller inn. Særlig viktig er enkeltindividenes egne ønsker og UH-sektorens samfunnsoppdrag med kjerneoppgaver knyttet til både utdanning, forskning og formidling. I tillegg kommer strukturelle faktorer knyttet til både faglige og fysiske ressurser, geografi og økonomi på alle nivåer av utdanningssystemet.

Når flere analyser likevel peker på et kompetansegap i arbeidslivet, kan vi stille spørsmålsteget ved om arbeidslivets behov bør vektas enda høyere.

6.3 Å styrke fagskolene framstår som det viktigste tiltaket

Vår vurdering er at videreutvikling av fagskolesektoren er det viktigste tiltaket for utdanningssystemets næringslivsrelevans. En styrket fagskolesektor, målt i både antall studenter og kvalitet på utdanningene, har betydning for kompetanse og overganger i utdanningssystemet på flere måter:

- Etter- og videreutdanning av personer med videregående opplæring, og yrkesfag spesielt
- Yrkesrettet grunnutdanning mellom videregående opplæring og høyere utdanning
- Bindeledd mellom yrkesfaglig videregående opplæring og studier i høyere utdanning

Fagskolesektoren er en tydelig arbeidsmarkedsrettet del av det formelle utdanningssystemet i sterk vekst. Den nye strategien adresserer flere momenter for videreutvikling av sektoren, blant annet koblinger mot behovet for fagarbeidere med høyere yrkesfaglig kompetanse, institusjonsakkreditering og kvalitet i fagskoleutdanningene (Kunnskapsdepartementet, 2021). Vi har pekt på følgende momenter for videreutviklingen av sektoren i analysen:

- Den høyere yrkesfaglige utdanningens selvstendige rolle bør beholdes og videreutvikles
- Fylkeskommunene bør koordinere fagskoletilbudene både regionalt og nasjonalt
- Fylkeskommunenes tildeling av de statlige midlene må være transparent og godt begrunnet
- Prinsipiell vurdering av om gratisprinsippet skal være førende for finansieringen

Vår vurdering er at sektorens selvstendige rolle i utdanningssystemet bør opprettholdes. En eventuell sammensmelting med høyskolesektoren er etter vår forståelse ikke hensiktsmessig. Fylkeskommunene må fortsette å koordinere fagskoletilbudet regionalt, samtidig bør perspektivet på utdanningstilbudenes betydning for nasjonale kompetansebehov styrkes gjennom økt samarbeid på tvers av fylkene.

Åpenhet om vurderinger for tildeling av midler i den søknadsbaserte finansieringsordningen bidrar til forutsigbarhet for fagskolene, særlig sett i sammenheng med blandingen av offentlige og private fagskoler i sektoren. Med økt betydning i utdanningssystemet som helhet, bør det gjøres en prinsipiell vurdering av om og hvordan gratisprinsippet også skal gjelde for fagskoleutdanningene.

6.4 Arbeidsmarkedsrettede prioriteringer i inntaket til videregående opplæring

Kontrollert for arbeidslivets signaler om behov for lærlinger, er inntaket til videregående opplæring i

stor grad søkerstyrt. Et stort flertall av elevene får innfridd sine førsteønsker om utdanningsprogram ved inntaket til Vg1. Praksisen har tidligere vært kritisert, fordi det kan gi lite samsvar med kompetansebehovene i arbeidsmarkedet (OECD, 2008).

Vår analyse har pekt på fire punkter av særlig betydning for samsvaret mellom næringslivets behov og dimensjoneringen av utdanningstilbudet i videregående opplæring:

- Arbeidsmarkedets kompetansebehov bør i større grad styre inntaket til videregående opplæring
- Næringslivet må stille med læreplasser og har interesse av å øke yrkesfagernes attraktivitet
- Fylkeskommunene bør ta i bruk nye løsninger for å opprettholde små fag og tilby flere programområder i distriktene
- Fylkeskommunene og partene i arbeidslivet bør samarbeide om å videreutvikle tilbudet av etter- og videreutdanning i videregående opplæring

Vår vurdering er at fylkeskommunene i større grad bør vektlegge hvor stor andel av arbeids- og næringslivets behov for lærlinger som dekkes på tvers av programområdene. Vurderingene må ta inn over seg både inntektsmuligheter og samfunnets samlede nytte av å dekke de ulike behovene.

Næringslivet må stille med tilstrekkelig antall læreplasser, og har interesse av å koordinere sine behov og signaler overfor fylkeskommunene. Hovedutfordringen for gjennomføring i yrkesfag er kjennetegn ved elevene som søker seg til yrkesfag. Næringslivet har selv ansvaret for å gjøre relevante utdanningsprogrammer attraktive for flere elever. Det vil også bidra til mindre utfordringer i overgangen mellom skole og læretid.

Med tanke på de små lærefagene, distrikter med begrenset elevgrunnlag og EVU for voksne i videre-

gående opplæring er det behov for nye løsninger. Koronapandemien har vist at det finnes digitale løsninger som kan erstatte en del av undervisningen, men ikke alt. En kombinasjon av nett- og samlingsbaserte løsninger bør utredes som tiltak for å opprettholde relevante utdanningstilbud.

6.5 Stimulere til økt arbeidsmarkedsrelevans i høyere utdanning

Universiteter og høyskoler har en lovfestet rett til faglig frihet. Styringen av sektorens prioriteringer skjer hovedsakelig indirekte, gjennom føringer og insentiver. I analysen har vi pekt på tre punkter som er av betydning for utdanningstilbudets relevans for kompetansebehovene i arbeidsmarkedet:

- Arbeidslivsrelevans bør komme tydeligere fram i samfunnsoppdraget til universiteter og høyskoler
- Vurdere å stimulere samarbeid med arbeidslivet og EVU-tilbudet i finansieringen
- Teste faglige Råd for samarbeid med arbeidslivet som kan gi faglige innspill og råd på fag- og studieprogramnivå

Nærmere halvparten av dagens unge fullfører høyere utdanning, de fleste skal bruke kunnskapen og kompetansen fra utdanningen i et arbeidsmarked utenfor academia. Utdanning og arbeidsmarkedsrelevans bør derfor ha stor vekt i tolkningen av samfunnsoppdraget. Universitets- og høyskolelovutvalget anerkjente også at det er argumenter for å uttrykke arbeids- og samfunnsrelevans i lovteksten om UH-institusjonenes oppgaver, men konkluderte i sitt arbeid med ikke å ta det inn i den nye loven.

Den resultatbaserte finansieringen kan brukes for å stimulere utdanningstilbudets arbeidsmarkedsrelevans. Både institusjonenes samarbeid med arbeidslivet og styrket EVU-tilbud er indikatorer som kan ha betydning for både grunnutdanningene og utdanningstilbudet for øvrige deler av arbeidsstyrken.

Å teste faglige RSA kan bidra med mer konkrete innspill og råd til fakulteter og institutter, som har stor betydning for innholdet i utdanningene. NTNU-modellen for organiseringen av RSA kan være veiledende, men avhengig av institusjonenes faglige profiler og organisering kan RSA involveres på fakultet- og instituttnivå på andre måter.

7 Referanser

- Arbeids- og sosialdepartementet. (2021). *Ingen utenfor - En helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv (Meld. St. 32 (2020-2021))*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no>.
- Bakken, A., Sletten, M. A., & Eriksen, I. (2018). Generasjon prestasjon? Ungdoms opplevelse av press og stress. *Nordisk tidsskrift for ungdomsforskning*, 2, 46-76.
- BDO. (2019). *Kartlegging av etter- og videreutdanning i Norge for sekretariat for ekspertutvalget om etter- og videreutdanning*.
- Bratholmen, N., & Ekren, R. (2020). *Hvordan går det med elever som ikke får læreplass?* SSB-rapport 2020/34.
- Buland, T., Bungum, B., & Dahl, T. (2015). *Omvalg - løsning eller symptom?* NTNU.
- Cappelen, Å., Dapi, B., Gjefsen, H., & Stølen, N. (2020). *Framskrivninger av arbeidsstyrken og sysselsettingen etter utdanning mot 2040*. SSB-rapport 2020/41.
- Cohen, W., & Levinthal, D. (1990). Absorptive capacity: A new perspective on learning and innovation. *Administrative science quarterly*, 35(1), 128-152.
- DBH. (2021). *DBH Fagskolestatistikk*. Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse.
- Deloitte. (2021). *Evaluering av fagskolemeldingen. Første delrapport - status for implementering av tiltak i fagskolemeldingen*.
- Diku. (2020). *Orientering om tilskuddsordningen for driftsmidler til fagskoler i 2021*. Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning.
- Diku. (2021). *Tilstandsrapport for høgare yrkesfagleg utdanning*. Rapportserie 9: 2021.
- Dostie, B. (2018). The Impact of Training on Innovation. *Industrial and Labor Relations Review*, 71(1), 64-87.
- Fagskoleloven. (2018). *Lov om høyere yrkesfaglig utdanning (LOV-2018-06-08-28)*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-08-28>
- Fazli, N., & Lervåg, M.-L. (2021). *Søkere som ikke benytter studieplassen*. SSB-rapport 2021/9.
- Finansdepartementet. (2021). *Perspektivmeldingen 2021 (Meld. St. 14 (2020-2021))*.
- Forskerforbundet. (2010). *Forskningsbasert undervisning*. Hentet fra Forskerforbundet: <https://www.forskerforbundet.no/var-politikk/forskningsbasert-undervisning/>
- Frølich, N. (2021). *Hva gjør strukturreformen med norsk høyere utdanning?* Hentet fra Forskningsrådet: <https://www.forskningsradet.no/indikatorrapporten/les-mer/hva-gjor-strukturreformen-med-norsk-hoyere-utdanning/>
- Helseth, I., Lid, S., Kristiansen, E., Fetscher, E., Karlsen, H., Skeidsvoll, K., & Wiggen, K. (2019). *Kvalitet i praksis - utfordringer og muligheter*. NOKUT rapport 16/2019.
- Høst, H., & Reegård, K. (2019). *Dimensjonering av videregående opplæring*. NIFU-rapport 2019:23.

- Høst, H., Lyby, L., & Schwach, V. (2019). *Fagskoleutdanningens kunnskapsbase*. NIFU-rapport 2019:22.
- Høst, H., Seland, I., & Skålholt, A. (2013). *Yrkesfagelevers ulike tilpasninger til fagopplæring*. NIFU-rapport 16/2013.
- Innlandet fylkeskommune. (2020). *Prosedyrer ved inntak og fastsettelse av tilbud i videregående opplæring*. 2020/906-1.
- Inntaksutvalget. (2020). *Rapport om alternative modeller for inntak til videregående skole i Oslo*. Oslo kommune.
- Ipsos. (2019). *Nasjonal kartlegging av unges utdannings- og yrkesvalg*. Utdanningsdirektoratet.
- Kunnskapsdepartementet. (2002). *Kvalitetsreformen: Om rekruttering til undervisnings- og forskerstillinger i universitets- og høyskolesektoren* (St. Meld. 35 (2001-2002)).
- Kunnskapsdepartementet. (2011). *Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR)*.
- Kunnskapsdepartementet. (2016). *Fag - Fordypning - Forståelse* (Meld. St. 28 (2015-2016)).
- Kunnskapsdepartementet. (2018). *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019-2028* (Meld. St. 4 (2018-2019)).
- Kunnskapsdepartementet. (2020). *Utdanningsløftet 2020: Her kommer de nye studieplassene*. Hentet fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/dokumentar/kiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/kd/pressemeldinger/2020/utdanningsloftet-2020-her-kommer-de-nye-studieplassene/id2703859/>
- Kunnskapsdepartementet. (2021). *Forslag til endringer i egenbetalingsforskriften*. Høringsnotat.
- Kunnskapsdepartementet. (2021). *Fullføringsreformen - med åpne dører til verden og fremtiden* (St. Meld. 21 (2020-2021)).
- Kunnskapsdepartementet. (2021). *Regjeringen innfører regler for fritt skolevalg i hele landet*. Hentet fra Regjeringen: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-innforer-regler-for-fritt-skolevalg-i-hele-landet/id2862858/>
- Kunnskapsdepartementet. (2021). *Styring av statlige universiteter og høyskoler* (Meld. St. 19 (2020-2021)).
- Kunnskapsdepartementet. (2021). *Utdanning for omstilling. Økt arbeidslivsrelevans i høyere utdanning* (Meld. St. 16 (2020-2021)).
- Kunnskapsdepartementet. (2021). *Utvalg skal gjennomgå finansieringen av universiteter og høyskoler*.
- Kunnskapsdepartementet. (2021). *Videre vekst og kvalitet. Strategi for høyere yrkesfaglig utdanning*.
- Lyby, L., Fevolden, A., & Tømte, C. (2018). *Organisering av etter- og videreutdanningstilbudet ved NTNU*. NIFU-rapport 2018:30.

- Lyckander, R., & Grande, S. (2018). *Kompetanse og kompetansebehov i fagskolene*. OsloMet.
- NAV. (2021). *NAVs omverdensanalyse 2021*.
- NHO. (2020). *Neste trekk - Veikart for fremtidens næringsliv*. Næringslivets Hovedorganisasjon.
- NHO. (2021). *Høringsinnspill fra Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)*. Hentet fra Stortinget: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=15677&h=10004289>
- NHO og LO. (2019). *Innspill til arbeidsrelevansmeldingen*. Hentet fra: www.regjeringen.no.
- NIFU & Deloitte. (2014). *Hva koster en student? En kostnadskartlegging av universiteter og høyskoler*. NIFU-rapport 52/2014.
- NIFU. (2014). *Økonomiske virkemidler for å fremme samarbeid mellom næringsliv og høyere utdanning. Et drøftingsnotat*. NIFU arbeidsnotat 16/2014.
- NIFU. (2018). *Tidsbruksundersøkelse for universiteter og høyskoler*. NIFU arbeidsnotat 2018:2.
- NIFU. (2019). *Styrt eller søkerstyrt? En undersøkelse av hvordan universiteter og høyskoler dimensjonerer sine studietilbud*. NIFU-rapport 2019: 15.
- NIFU. (2019). *Utdanning for arbeidslivet. Arbeidsgivers forventninger til og erfaringer med nyutdannede fra universiteter, høyskoler og fagskoler*. NIFU rapport 2019:3.
- NIFU. (2020). *Fagskoleutdannedes karriereveier*. NIFU-rapport 2020:12.
- NIFU. (2020). *Fagskoleutdannedes karriereveier*. NIFU-rapport 2020:12.
- NIFU. (2020). *Utviklingsavtaler i norsk høyere utdanning. Evaluering av pilotordningen*. NIFU-rapport 2020:21.
- NOKUT. (2018). *Til glede og besvær - praksis i høyere utdanning*.
- NOKUT. (2021). *Studiebarometeret 2020 - Hovedtendenser*.
- NOKUT. (2021). *Studiebarometeret 2020 - Hovedtendenser*.
- NOU 2018: 2. (2018). *Fremtidige kompetansebehov I*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2019: 25. (2019). *Med rett til å mestre. Struktur og innhold i videregående opplæring*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2020: 2. (2020). *Fremtidige kompetansebehov III. Læring og kompetanse i alle ledd*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2020: 3. (2020). *Ny lov om universiteter og høyskoler*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/>.
- Nygaard, G. (2021). *Rekordmange studenter i 2020*. SSB.
- OECD. (2008). *Learning for Jobs. OECD Review of Vocational Education and Training, Norway*. OECD.

- OECD. (2017). *OECD Reviews of Innovation Policy: Norway 2017*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2018). *Higher education in Norway. Labour market relevance and outcomes*.
- OECD. (2021). *Adult learning and COVID-19: How much informal and non-formal learning are workers missing?*
- Olsen, J.-F., Asheim, M., Hole, T., Jensen, H., Ohlson, L., Stolinski, H., & Turmo, A. (2020). *Evaluering av arbeidslivsrelevans i disiplinutdanninger*. NOKUT-rapport 4-2020.
- Opplæringsloven. (1998). *Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (LOV-1998-07-17-61)*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61>
- Pajarinen, M., Rouvinen, P., & Ekeland, A. (2015). *Computerization and the Future of Jobs in Norway*.
- Parr, G., Robstad, K., Krudtå, B., Olsen, S., Blikstad-Balas, M., Kjelaas, I., . . . Barlien, J. (2021). *Skolen etter koronapandemien*.
- Romer, P. (1990). Endogenous Technological Change. *Journal of Political Economy* vol. 98 no. 5.
- Rørstad, K., Børing, P., & Solberg, E. (2021). *NHOs Kompetansebarometer 2020*. NIFU-rapport 2021:4.
- Schumpeter, J. A. (1942). *Capitalism, socialism and democracy*. New York: Harper & Brothers.
- SSB. (2020). *De som får førsteønske, har større sjansje for å fullføre videregående*. SSB analyse.
- SSB. (2020). *Ikke-sysselsatte tar mest videreutdanning*.
- Stiglitz, J. E., & Greenwald, B. C. (2014). *Creating a Learning Society. A new approach to growth, development, and social progress*. Columbia University Press.
- Studietilsynsforskriften. (2020). *Forskrift om tilsyn med utdanningskvaliteten i høyere utdanning (FOR-2020-03-19-353)*.
- Støren, L., Nesje, K., Skjelbred, S.-E., & Frølich, N. (2020). *NIFU: Bør "relevant jobb etter studiet" inngå i finansieringssystemet?* Hentet fra Khrono: <https://khrono.no/nifu-bor-relevant-jobb-etter-studiet-innga-i-finansieringssystemet/492350>
- SØA. (2018). *Insentiver for investering i humankapital*. SØA-rapport 30-2018.
- SØA. (2021). *Norges behov for IKT-kompetanse i dag og framvoer*. SØA-rapport 01-2021.
- Tellmann, S., Aamodt, P., Elken, M., Larsen, E., & Skule, S. (2017). *Råd for samarbeid med arbeidslivet. En underveisevaluering*. NIFU-rapport 2017:9.
- Tønder, A. H., Aspøy, T. M., & Reegård, K. (2015). *Å velge et yrke. Intervjuer med elever på Vg1 Helse- og oppvekstfag*. Fafo-notat 2015:05.
- Udir. (2018). *Utdanningsspeilet 2018*. Utdanningdirektoratet.

- Udir. (2018). *Utdanningsspeilet 2018*. Utdanningsdirektoratet.
- Udir. (2021). *Førsteinntak til videregående skole*. Hentet fra Utdanningsdirektoratet: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-videregaende-skole/forsteinntak/sortert-etter-utdanningsprogram/>
- Udir. (2021). *Lærlingene trives på arbeidsplassene sine*. Hentet fra Utdanningsdirektoratet: https://www.udir.no/tall-og-forskning/finnforskning/tema/resulater_larlingeundersokelsen_2020/
- UNIT. (2021). *Søker- og opptaksstatistikk 2020 - sluttrapport*. Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning.
- Universitets- og høyskoleloven. (2021). *Lov om universiteter og høyskoler (LOV-2021-06-11-81)*. Hentet fra: <https://lovdata.no/lov/2005-04-01-15>.
- Utdanningsdirektoratet. (2011). *Kartlegging og vurdering av yrkesopplæringsnemndenes rolle i fylkeskommunenes arbeid med dimensjonering av utdanningstilbudet*. Utdanningsdirektoratet.



SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE