



03.05.2022

# Alternativer for framtidens høyere yrkesfaglig utdanning

Rapport 15-2022

Rapport nr. 15-2022 fra Samfunnsøkonomisk analyse AS

ISBN-nummer: 978-82-8395-145-5

Oppdragsgiver: Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse

Forsidefoto: Javier Allegue Barros, Unsplash

Tilgjengelighet: Offentlig

Dato for ferdistilling: 3. mai 2022

Forfattere: Jørgen Ingerød Steen, Rolf Røtnes og Hanne Jordell

Kvalitetssikrer: Maja Tofteng

Samfunnsøkonomisk analyse AS

Borggata 2B  
N-0650 Oslo

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

## Forord

På oppdrag for Kompetansebehovsutvalget har Samfunnsøkonomisk analyse AS (SØA) gjennomført et todelt utredningsprosjekt om høyere yrkesfaglig utdanning og fagskolesektoren. Formell kontraktspartner har vært Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) og det er HK-dir vi har hatt kontakten med i løpet av prosjektperioden.

I del A drøfter vi fylkeskommunenes kompetansepolitikk og forvaltning av fagskoler, og i del B drøfter vi høyere yrkesfaglig utdannings rolle i et framtidig utdanningssystem. Disse spørsmålene kan studeres uavhengig av hverandre, og i dialog med HK-dir besluttet vi å dele prosjektet i to deler som ble gjennomført parallelt. Som konsekvens har vi også skrevet to rapporter, en for hver del. Denne rapporten omhandler høyere yrkesfaglig utdannings rolle i et framtidig utdanningssystem (del B).

Vi vil gjerne takke HK-dir for godt samarbeid og konstruktive tilbakemeldinger, og takke alle deltakerne som bidro på arbeidsverkstedet.

Oslo, 3. mai 2022

Hanne Jordell  
Prosjektleder  
Samfunnsøkonomisk analyse AS

## Sammendrag

På oppdrag for Kompetansebehovsutvalget har Samfunnsøkonomisk analyse AS (SØA) gjennomført et utredningsprosjekt om framtidens høyere yrkesfaglige utdanning. Noe av bakgrunnen for oppdraget er at fagskolesektoren har fått større oppmerksomhet de senere årene. Sektoren har blitt styrket i nyere tid og nåværende regjering ønsker å styrke sektoren ytterligere. Kompetansebehovsutvalget setter fagskolene på dagsorden og skal legge fram en rapport våren 2022. Vår utredning inngår som kunnskapsgrunnlag til utvalgets arbeid. Utredningen er basert på kvalitativ metode, først og fremst dokumentstudier og et arbeidsverksted med deltakere fra Kompetansebehovsutvalget.

Scenariotilnærming til analyse av framtidens høyere yrkesfaglige utdanning i Norge

I rapporten presenterer vi tre scenarier for framtidens høyere yrkesfaglige utdanning og hvordan det former fagskolesektoren. Formålet med en scenariobasert tilnærming til analysen av alternative utviklingsbaner for høyere yrkesfaglig utdanning er å utforske *mulighetsrommet* for høyere yrkesfaglig utdanning og fagskoler i utdanningssystemet.

Analysen som ligger til grunn for valg av scenarier i denne rapporten bygger dels på et europeisk scenarioprojekt om den rollen yrkesfaglig utdanning og opplæring (inkludert videregående opplæring) har i framtidens utdanningssystem i Europa (Cedefop, 2020). Vi har koblet scenarioene fra Cedefop (2020) med analyser av endringskrefter og utviklingstrekk som påvirke kompetansebehov i arbeidslivet og befolkningens utdanningsvalg i Norge. Endringskrefter og utviklingstrekk synliggjør hvilke samfunnsmessige behov høyere yrkesfaglig utdanning spesifikt og utdanningssystemet generelt må bidra til å dekke. Scenarioene er ikke ment som visjoner eller prognoser for fremtiden.

Vi har valgt ut tre sentrale utdanningspolitiske behov der høyere yrkesfaglig utdanning og fagskolene kan ha en rolle i framtidens norske utdanningssystem:

- Udekkede kompetansebehov i arbeidslivet
- Behov for yrkesrettet høyere utdanning
- Økt konkurranse om arbeidskraften og studentene med en stabil og fallende arbeidsstyrke over tid

De samfunnsmessige utviklingstrekkene og konsekvensene for fagskolene har blitt diskutert i et arbeidsverksted med Kompetansebehovsutvalget. Prosessen er oppsummert av SØA i form av tre distinkte scenarier, der vi rendyrker høyere yrkesfaglig utdannings rolle i utdanningssystemet:

1. Arbeidslivets etter- og videreutdanning
2. Den spesifikke høyere yrkesfaglige utdanningen
3. Høyere yrkesfaglig grunnutdanning

Det er lite sannsynlig at framtidens høyere yrkesfaglige utdanning vil materialiseres i den rendyrkede formen som scenarioene er utarbeidet i. Formålet med å rendyrke scenarioene er å tydeliggjøre analytiske byggesteiner og forskjeller scenarioene imellom når det gjelder utdanningstilbudet, studentene og organiseringen av framtidens fagskolesektor. Med utgangspunkt i de analytiske byggesteinene avdekker analysen både synergier og utfordringer eller målkonflikter i utviklingen av framtidens høyere yrkesfaglige utdan-

ning. Scenarioene står i denne rendyrkede formen også i kontrast til hvordan fagskolesektoren ser ut i 2022, med et stort mangfold av fagretninger, studenter og utdanningstilbydere.

#### Beskrivelse av kjennetegnene ved scenarioene

Scenario 1 er fortellingen om en framtid der utdanninger som gis ved fagskolene er skreddersydd for utvikling av arbeidstakernes dybde- og breddekompetanse. Utdanningene er korte og modulbaserte, og er innrettet for å utvikle spesifikke ferdigheter. Fullførte moduler gir formelle kompetansebevis og en skreddersydd kompetanseprofil, men modulene leder ikke til en fagskolegrad. Utdanningene er skreddersydd for å kunne gjennomføres i kombinasjon med arbeid. Antall studenter er mangedoblet sammenlignet med 2022, men den samlede studiepoengproduksjonen er relativt liten. Dimensjoneringen av utdanningstilbudet er markedsstyrt og utdanningene finansieres nesten utelukkende av egenbetaling fra studentene.

Scenario 2 er fortellingen om en høyere yrkesfaglig utdanning som tapte konkurransen om studentene i tertiærutdanning med UH-sektoren. I et systemperspektiv har det ført til en spesialisering av høyere yrkesfaglig utdanning. Utdanningene er rettet mot et mindre utvalg yrker som krever mellomlang utdanning på et nivå over VGO for å utøves. Ved fullført utdanning oppnår studentene en «lavere profesjonsgrad» spesifikk for yrket. Antall studenter som tar denne spesifikke høyere yrkesfaglig utdanning er mer enn halvert, sammenlignet med høyere yrkesfaglig utdanning 2022. Utdanningene er fullfinansiert av staten og dimensjoneringen av utdanningstilbudet skjer i samarbeid med relevante nasjonale myndigheter.

Scenario 3 er fortellingen om en framtid der det er etablert en parallell struktur for høyere yrkesfaglig grunnutdanning, som et alternativ til akademisk høyere utdanning. Parallellstrukturen ble til som et resultat av arbeidslivets etterspørsel etter yrkesrettet utdanning på høyere nivåer i det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket for livslang læring. Utdanningene er lange og gir studentene en kombinasjon av teoretisk og praktisk undervisning i faget. Ved fullført studium oppnår studentene en fagskolegrad. Studentene er unge personer i grunnutdanning, som ønsker eller trenger høyere utdanning for jobb og karrieremuligheter. Tilbudet dimensjoneres ut fra arbeidslivets behov, men den direkte koblingen mellom utdanningene og arbeidslivet er relativt svak.

#### Sentrale konsekvenser ved de ulike scenarioene

Fordi scenarioene er utviklet for å svare ut en bestemt utdanningspolitisk utfordring, er konsekvensen at andre utdanningspolitiske utfordringer ikke løses. Scenario 1 er det scenarioet der utdanningen som gis ved fagskolen er svakest koblet til resten av det formelle utdanningssystemet. Fagskolene gir her ingen fortrinn til gradsbasert utdanning, men er nyttig for virksomhetenes behov for å etter- og videreutdanne egne ansatte.

Scenario 2 og scenario 3 løser i mindre grad utfordringer forbundet med behovet for kontinuerlig læring og etter- og videreutdanning i arbeidslivet. Scenario 2 bidrar til å håndtere en annen utfordring, knyttet til samfunnets behov for arbeidskraft og kompetanseyrker, som krever spesifikk utdanning på nivået over videregående opplæring, for eksempel lokfører eller brannkonstabel. Scenario 2 har ikke overgangsordninger mellom fagskolesektoren og UH-sektor for studenter som vil utdanne seg ytterligere, men behovet er heller ikke stort. Det er få som bruker fagskolene og de som ønsker andre studieløp går direkte til UH-sektoren.

Scenario 3 er scenarioet som trolig vil bidra til det største løftet for høyere yrkesfaglig utdanning. For personer med yrkeskompetanse fra videregående opplæring blir det betydelig flere valgmuligheter for praksisnær høyere utdanning, sammenlignet med i dag. Det betyr også at ungdom som er usikre på om valg av yrkesfaglige utdanningsprogrammer i videregående opplæring kan utsette videre utdannings- og karrierevalg til etter videregående opplæring er fullført. De økte valgmulighetene kan påvirke de yrkesfaglige utdanningsprogrammernes attraktivitet ved elevenes valg av videregående opplæring.

På tvers av alle scenarioene vil omfanget av utenforskap og utstøting av arbeidslivet være en sentral samfunnsutfordring. I alle scenarioene er det innretning av videregående skole og voksenopplæringen som er viktigste arena for å bidra til best mulig inkludering av alle i arbeidsstyrken. I scenario 1 bidrar imidlertid utdanningen som gis ved fagskolene mindre til inkludering av personer utenfor arbeidslivet, enn i de to andre scenarioene.

# Innhold

<b>Forord</b>	<b>III</b>
<b>Sammendrag</b>	<b>IV</b>
<b>1 Innledning</b>	<b>9</b>
1.1 Problemstilling	9
1.2 Metodisk tilnærming	9
1.3 Leseveiledning	10
<b>2 Dagens fagskolesektor</b>	<b>11</b>
2.1 Fagskolesektoren er svært mangfoldig	11
2.1.1 Eierskap	11
2.1.2 Finansieringsform	11
2.1.3 Størrelse	13
2.1.4 Utdanningstilbud	14
2.2 De fleste som tar høyere yrkesfaglig utdanning, kommer fra fag- og yrkesopplæring	15
2.3 Mange av utdanningene kan tas på deltid	17
2.4 Diskusjoner om hvor høyere yrkesfaglig utdanning bør plasseres i utdanningssystemet	18
<b>3 Utdanningspolitiske behov påvirker alternativene for høyere yrkesfaglig utdanning</b>	<b>19</b>
3.1 Befolkningsutviklingen er et premiss for tilbudet av arbeidskraft og kompetanse	19
3.2 Udekkede kompetansebehov i arbeidslivet	20
3.3 Behov for omstilling og oppdatering av arbeidsstyrkens kompetanse	21
3.4 Formell utdanning kvalifiserer befolkningen for arbeid	21
3.5 Befolkningens utdanningstilbøyelighet øker over tid	22
<b>4 Metode for utvikling av alternativer for framtidens høyere yrkesfaglige utdanning</b>	<b>24</b>
4.1 Scenarier for yrkesrettede utdanninger i Europa fram mot 2035	24
4.2 Utviklingsbanene skal utforske mulighetsrommet for høyere yrkesfaglig utdanning	26
4.3 Sentrale utdanningspolitiske utfordringer definerer alternativer for fagskolenes rolle	27
4.4 Tre alternativer for framtidens høyere yrkesfaglige utdanning	27
<b>5 Scenario 1 – Arbeidslivets etter- og videreutdanning</b>	<b>29</b>
5.1 Fagskolen i 2040: Videreutdanning av arbeidstakere	29
5.2 Hvordan kom vi dit?	31
5.3 Konsekvenser og implikasjoner av utdanningstilbudet ved fagskolen	32
<b>6 Scenario 2 – Den spesifikke høyere yrkesfaglig utdanningen</b>	<b>36</b>
6.1 Fagskolen i 2040: Lavere profesjonsutdanninger	36
6.2 Hvordan kom vi dit?	37
6.3 Konsekvenser og implikasjoner av spesifikk høyere yrkesfaglig utdanning	38
<b>7 Scenario 3 – Høyere yrkesfaglig grunnutdanning</b>	<b>41</b>

7.1	Fagskolen i 2040: Høyere yrkesfaglig grunnutdanning	41
7.2	Hvordan kom vi dit?	43
7.3	Konsekvenser og implikasjoner av høyere yrkesfaglig grunnutdanning	43
<b>8</b>	<b>Oppsummering og scenarioene på tvers</b>	<b>47</b>
8.1	Scenarioene er rendyrket for å få fram analytiske byggesteiner	47
8.2	Scenarioene på tvers	47
<b>Referanser</b>		<b>53</b>

---



# 1 Innledning

Denne rapporten omhandler tre ulike roller høyere yrkesfaglig utdanning kan ta i et framtidig utdanningssystem. I dette kapittelet gjennomgår vi bakgrunnen for utredningen og utredningsspørsmålene, beskriver metoden som er benyttet, og presenterer en leserveiledning til rapporten.

## 1.1 Problemstilling

Siden starten av 2000-tallet har fagskolene fått fornyet oppmerksomhet i utdanningssystemet. Gjennom fagskolemeldingen i 2016 foreslo regjeringen 48 tiltak som skulle bidra til å styrke og videreutvikle fagskolesektoren (Deloitte, 2021). Den nåværende regjeringen har uttrykt at de ønsker å styrke fagskolene ytterligere. I Hurdalsplattformen framgår det blant annet at antallet studieplasser på fagskolene skal øke med 1000 plasser årlig i fem år og at finansieringen skal styrkes (Regjeringen, 2021).

Fagskolene har lange historiske røtter, men fagskolenes rolle i det moderne utdanningssystemet er fortsatt i støpeskjeen. Som en framvoksende del av utdanningssystemet er det nå et godt tidspunkt for tydelig å definere fagskolenes rolle, både i sammenheng med konkrete kompetansebehov i arbeidslivet og andre deler av det formelle utdanningssystemet. Dette er også noe av bakgrunnen for at Kompetansebehovsutvalget<sup>1</sup> setter fagskolene på dagsorden. Utvalget skal legge fram en rapport om fagskolen våren 2022. Utredningene SØA gjennomfører inngår som kunnskapsgrunnlag til utvalgets arbeid

Rapporten drøfter følgende spørsmål:

- Hvilke kompetansepoltiske utfordringer kan man se for seg at høyere yrkesfaglig utdanning kan løse i et framtidig utdanningssystem?

<sup>1</sup> Et partssammensatt utvalg som har som mandat å «å frembringe den best mulige faglige vurderingen av Norges fremtidige kompetansebehov. Dette skal danne grunnlag for planlegging og strategiske kompetansebeslutninger – for både myndigheter og arbeidslivet, regionalt og nasjonalt.» Les mer her: <https://kompetansebehovsutvalget.no/>

- Hvilke konsekvenser og implikasjoner vil alternative utviklingsbaner for høyere yrkesfaglig utdanning gi for fagskolesektoren spesielt, høyere utdanning generelt og kompetanseutvikling for øvrig?

## 1.2 Metodisk tilnærming

Prosjektet vi har gjennomført er inspirert av scenariometodikk. Blant annet på grunn av en relativt kort gjennomføringsperiode, avviker prosjektet imidlertid fra tradisjonell scenariometode. Ett avvik er at vi i stedet for en lengre prosess med å definere drivkrefter og usikkerheter, som i scenariometodikk brukes for å definere framtidsbildene som skal drøftes, har vi tatt utgangspunkt i noen konkrete utfordringer i kompetansepoltikken som bør løses i et framtidig utdanningssystem. Det analytiske rammeverket beskrives nærmere i kapittel 4

Utredningen er basert på kvalitativ metode for datainnhenting, først og fremst dokumentstudier og et arbeidsverksted med deltakere fra Kompetansebehovsutvalget.

Dokumenter og rapporter som er brukt direkte i rapporten har vi henvist til i løpende tekst, og er listet opp bakerst. I tillegg til disse har vi benyttet mye dokumentasjon indirekte, eksempelvis som forberedelse til intervjuer. Vi har blant annet gjennomgått alle nettstedene til alle fagskolene samt DBH fagskolestatistikk.

Særlig sentralt står et arbeid gjennomført av Det europeiske utviklings- og informasjonssenter for yrkesopplæring (Cedefop). I et større prosjekt har Cedefop kartlagt utviklingen innen yrkesrettet utdanning og opplæring (VET)<sup>2</sup> i Europa fra 1995 og fram til i dag. I tillegg har prosjektet utarbeidet scenarier

<sup>2</sup> På engelsk brukes uttrykket «Vocational Education and Training», forkortet VET.

for alternative utviklingsbaner for yrkesrettet opplæring fram mot 2035 (Cedefop, 2020).

I prosjektet har vi også trukket veksler på kunnskap vi har opparbeidet oss gjennom delprosjekt A, som ser nærmere på fylkeskommunenes kompetansepolitikk og forvaltning av fagskolen. Dermed har også intervjuer med fylkeskommunene, et utvalg fagskoler og departementer også blitt brukt indirekte her.

SØA arrangerte et arbeidsverksted for Kompetansebehovutvalget, der både deltakere fra utvalget, sekretariatet og noen få eksterne deltok. Deltakerne ble utfordret til å drøfte konsekvenser og implikasjoner av tre ulike fremtidsbilder som Samfunnsøkonomisk analyse definerte.

### 1.3 Leseveiledning

---

I kapittel 2 presenterer vi sentrale kjennetegn ved fagskolesektoren slik den er i 2022. Denne beskrivelsen danner et referansegrunnlag for de alternative scenarioer for framtidens høyere yrkesfaglige

utdanning.<sup>3</sup> Vi bruker scenarioer, referansebaner og framtidsbilder som synonymmer i rapporten.

I kapittel 3 redegjør vi for samfunnsmessige utviklingstrekk og endringskrefter som påvirker kompetansebehovene i arbeidslivet og befolkningens ønsker om utdanning.

I kapittel 4 presenterer vi den metodiske tilnærmingen for å utarbeide relevante scenarioer for høyere yrkesfaglig utdanning.

Kjennetegn ved og implikasjoner av de tre alternative scenarioer vi har utarbeidet i dette prosjektet presenteres i kapittel 5–7.

I kapittel 8 sammenstiller vi de tre scenarioene, med tilsvarende beskrivelse av kjennetegn ved høyere yrkesfaglig utdanning slik situasjonen er i 2022. Kapitlet drøfter også hvordan scenarioene skal forstås og kan brukes i arbeidet med å utvikle framtidens høyere yrkesfaglige utdanning og fagskolesektor.

---

<sup>3</sup> Delrapport A, som omhandler fylkeskommunens regionale kompetansepolitikk og forvaltning av fagskolene (SØA, 2022) inneholder et relativt

likelydende kapittel, dog noe kortere. Det er like fullt inkludert her slik at rapportene kan leses uavhengig av hverandre

## 2 Dagens fagskolesektor

Fagskolesektoren har røtter tilbake til 1800-tallet, og representerer et mangfold av historikk og begrunnelser for sine utdanningstilbud. Per 1. januar 2022 er det 60 fagskoler spredt over hele landet (DBH, 2022).

Fagskolesektoren er såpass sammensatt at man kan stille spørsmålet om det egentlig dreier seg om én sektor – eller flere forskjellige. Fagskoleutdanningene har tidligere blitt omtalt som «en brokete samling av fag med ulike bakgrunner» (Høst, Lyby, & Schwach, 2019, s. 21).

I dette kapittelet redegjør vi for sentrale kjennetegn ved dagens fagskolesektor. Beskrivelsen er ment som et referansegrunnlag for analysen av alternative utviklingsbaner for framtidens høyere yrkesfaglige utdanning i kapittel 5–7.

### 2.1 Fagskolesektoren er svært mangfoldig

Fagskolene som i dag tilbyr høyere yrkesfaglig utdanning svært forskjellige fra hverandre når det kommer til eierskap, finansieringsform, størrelse og utdanningstilbud.

#### 2.1.1 Eierskap

Ett skille mellom de ulike fagskolene er eierskap. Alle fylkeskommuner eier en fagskole. I takt med at fylker har slått seg sammen, har også fagskoler blitt slått sammen, hvilket innebærer at det i dag er 11 fylkeskommunale fagskoler. Det har også over tid blitt konsolideringer i privat sektor. Antall fagskoler er omtrent halvert de siste ti årene (DBH, 2022), som følge av nedleggelse, oppkjøp og sammenslåinger (Diku, 2021). Det finnes 49 private fagskoler spredt omkring i hele landet per 1. januar 2022 (DBH, 2022).

Mange fagskoler har imidlertid flere studiesteder. I henhold til tilstandsrapporten for fagskoler for 2021 var det registrert 183 studiesteder i fagskolesektoren (Diku, 2021).

Både offentlige og private fagskoler er organisert som selvstendige utdanningsinstitusjoner. Alle fagskoler skal ha et styre, med ansvar for utvikling og drift av utdanningstilbudet, og en rektor (Fagskoleloven, 2018). Styret skal ha representanter for arbeids- og næringslivet, de ansatte og studentene (ibid). Intervjudata indikerer at fylkeskommunen er representert i styrene til de offentlige fagskolene, men da i mindretall.

Det er fylkeskommunens ansvar at det tilbys akkreditert fagskoleutdanning i samsvar med kompetansebehovene lokalt, regionalt og nasjonalt (Fagskoleloven, 2018). Fylkeskommunene forvalter også statlige tilskudd til fagskoleutdanningene, som vi kommer nærmere tilbake til under.<sup>4</sup>

#### 2.1.2 Finansieringsform

Fagskoleutdanningene finansieres gjennom tre hovedkilder: statlige driftstilskudd, tilskudd fra fylkeskommunenes frie midler og egenbetaling fra studentene. I tillegg kommer prosjektmidler og anbudsbaserte tilskudd, eksempelvis tilskuddsordningen for utviklingsmidler til fagskolen og bransjeprogramsatsingen. Samlet sett disponerte fagskolesektoren om lag 1,9 milliarder kroner i 2020 (Diku, 2021).

De statlige tilskuddsmidlene fra Kunnskapsdepartementet er den største finansieringskilden i fagskolesektoren. Fastsettingen av de samlede statlige tilskuddene til fagskolene består av en blanding av grunntilskudd og resultatbasert finansiering. Grunntilskuddet skal bidra til forutsigbarhet, mens det resultatbaserte tilskuddet skal stimulere økt kvalitet og gjennomføring i utdanningene (ibid). På dette nivået

<sup>4</sup> Forvaltningen av driftstilskudd er også ett av de sentrale temaene i delrapport A.

har finansieringsordningen flere likhetstrekk med finansieringen av universiteter og høyskoler.

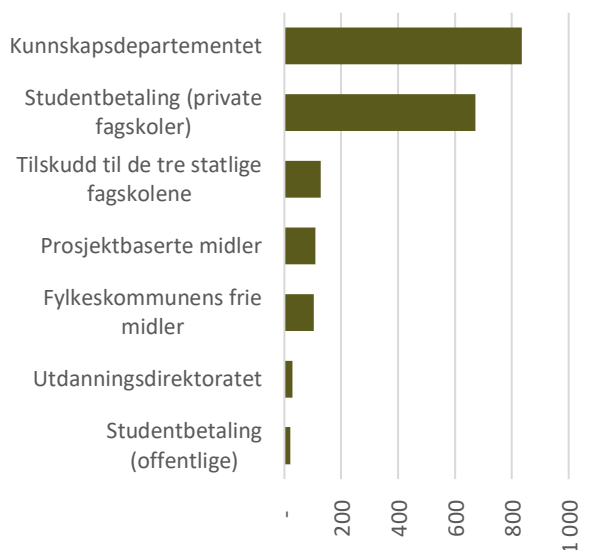
Det statlige tilskuddet overføres i sin helhet til fylkeskommunene. I henhold til retningslinjene for tilskuddsordningen skal fylkeskommunene selv sette opp tildelingskriterier (KD, 2021)

Fylkeskommunene må imidlertid også ta hensyn til retningslinjene for tilskuddsordningen. Disse sier blant annet at fylkeskommunene skal bidra til et mangfold av private og offentlige tilbydere. Videre skal fylkeskommunene sørge for at det tilbys høyere yrkesfaglig utdanning i samsvar med behov for kompetanse lokalt, regionalt og nasjonalt jf. Lov om høyere yrkesfaglig utdanning (KD, 2021)

En mindre gruppe av fagskolene er skjermet i tilskuddsordningen. Per januar 2022, dreier dette seg om 13 fagskoler (Deloitte, 2022).<sup>5</sup> I motsetning til de øvrige fagskolene er det Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir), ikke fylkeskommunene som beregner disse tilskuddene, i tillegg til at beregningsmodellen er annerledes (Diku, 2021). Tilskuddet er basert på tilskuddet foregående år, snarere enn ut fra antall studenter (Deloitte, 2022).

Tre fagskoler finansieres direkte over statsbudsjettet.<sup>6</sup>

Figur 2.1 Finansieringskilder for fagskolene i 2020, i millioner kroner



Kilde: DIKU (2021).

I 2020 utgjorde den statlige tilskuddsordningen 835 millioner kroner. Dette tilsvarer 44 prosent av den samlede finansieringen til fagskolene. Av disse midlene ble ca. 77,5 mill. kroner skjermet til de 13 fagskolene nevnt over (Diku, 2021). Ca. 127 mill. kroner ble gitt i direkte tilskudd til de tre fagskolene med direkte finansiering.

Totalt utgjør studentbetaling i overkant av 692 millioner kroner. 670 millioner ble krevd inn av private fagskoler, mens studentbetalingen i offentlige fagskoler utgjorde rundt 21 millioner kroner (Diku, 2021).

Over tid har den gjennomsnittlige studentbetalingen ved private fagskoler økt, mens den er redusert i offentlige fagskoler (Diku, 2021). Samtidig er det slik at enkelte studietilbud ved de private fagskolene er offentlig finansiert. For eksempel tok 5 000 av

<sup>5</sup> Menighetsbibelskolen, Hald internasjonale senter, Fagskolen Innlandet (bygg – og treteknikk), Ålesund kunstfagskole, Bårdar Akademiet AS, Designinstituttet, Einar Granum kunstfagskole, Fagskolen for bokbransjen, Kunstsolen i Stavanger, Kunstsolen i Bergen, Frelsesarmeens offiser-skole, Fabrikken Asker kunstfagskole og Det Tverrfaglige kunstinstitutt.

<sup>6</sup> Vea – den grønne fagskolen, Norsk jernbaneskole og Dykkerutdanninga ved Høyskolen på Vestlandet (Diku, 2021)..

12 000 studenter ved private fagskoler utdanninger som var fullfinansiert med offentlige midler.

Tilskudd via fylkeskommunenes frie midler utgjorde rundt 100 millioner kroner i 2020 (ibid.). Imidlertid finansierer også fylkeskommuner de offentlige fagskolene indirekte. Vi har ikke oversikt over hvor stort omfang dette er, men fylkeskommunen kan eksempelvis støtte fagskolen indirekte ved at fagskolen ikke trenger å betale husleie. Andre måter å støtte fagskolen indirekte på er dersom fylkeskommunen og fagskolen har felles administrasjonsavdeling, slik at utgifter til dette inngår i fylkeskommunens budsjett.

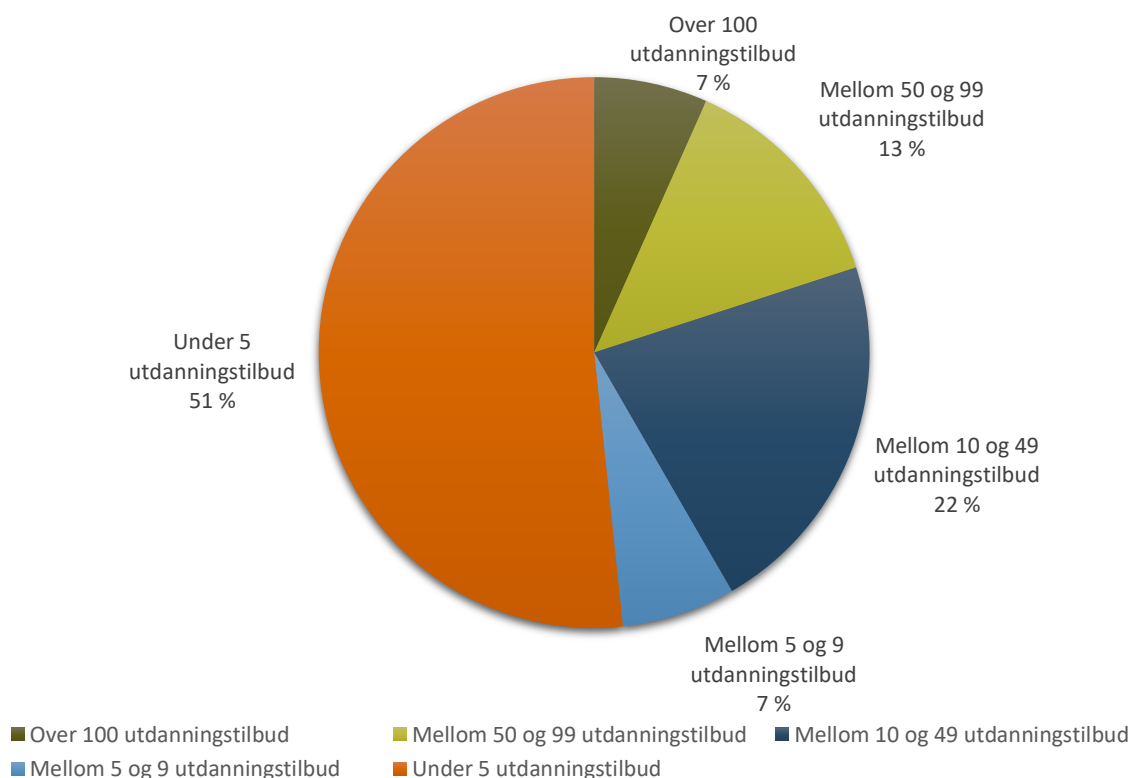
### 2.1.3 Størrelse

Fagskolene varierer svært mye i størrelse både målt i antall utdanningstilbud og antall studenter.

Figuren under indikerer spredningen i størrelse på de ulike fagskolene, med utgangspunkt i antallet utdanningstilbud de har. Som det framgår av figuren, har over halvparten av skolene et lite tilbud – dvs. under 5 utdanningstilbud. Faktisk er det 11 skoler – det vil si ca. 10 prosent som kun har ett tilbud. Kun fire skoler har flere enn 100 utdanningstilbud (DBH, 2022).

Det er en viss sammenheng mellom antall utdanningsemner og antall studenter, men noen av utdanningsemnene er svært populære og tar dermed inn svært mange studenter. Av de 60 fagskolene er det 11 stykker, dvs. 19 prosent som utdanner over

Figur 2.2 Fagskolenes størrelse, ut fra antall utdanningstilbud, Våren 2022 (DBH, 2022)

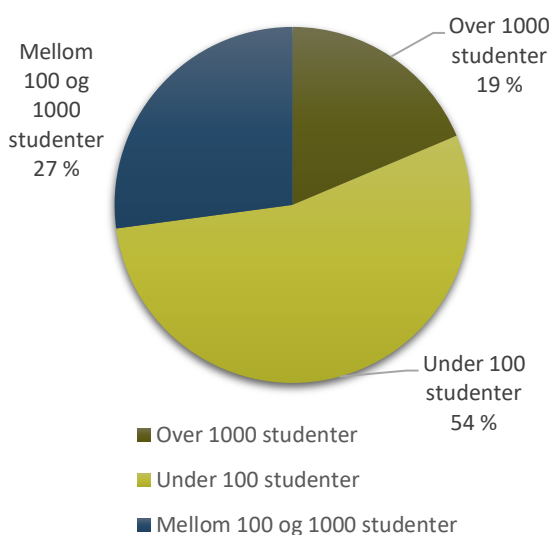


Kilde: DBH, 2022

1000 elever. Omtrent halvparten av fagskolene utdanner under 100 studenter (DBH, 2022).

De fylkeskommunale fagskolene er typisk relativt store, med mellom drøye 300 og 2000 studenter (DBH, 2022).

Figur 2.3 Fagskolenes størrelse, ut fra studentantall



Kilde: (DBH, 2022).

#### 2.1.4 Utdanningstilbud

De fleste utdanningene på fagskolene er i utgangspunktet utviklet i nær tilknytning til arbeidslivets behov, og bygger oftest på fag-/svennebrev eller yrkeskompetanse (SØA, 2021). På den måten kan fagskoleutdanningene anses å ha et mer direkte arbeidsmarkedsrettet samfunnsoppdrag, sammenlignet med universiteter og høyskoler.

En gjennomgang av nettsidene til fagskolene, viser at de fylkeskommunale fagskolene tilbyr et relativt bredt spekter av utdanningstilbud. Hovedvekten ligger på ulike tekniske fag, men de fleste tilbyr også

noe helsefag. De fylkeskommunale fagskolenes studietilbud speiler i stor grad næringslivet i regionen. Eksempelvis fagskolen i Møre og Romsdal – som har tilbud rettet mot maritime næringer og petroleumsnæringene i større grad enn eksempelvis fagskolen i Innlandet, men som på sin side har tilbud rettet mot landbruksnæringen. De private varierer mellom å være relativt store, med bredt utdanningstilbud til å være smalere og mindre.

Det var registrert over 1 500 utdanningstilbud i fagskolesektoren i vårsemesteret 202 (DBH, 2022).<sup>7</sup> Det er flest utdanningstilbud innen naturvitenskapelige fag, håndverksfag og tekniske fag, etterfulgt av helse- og sosialfag og økonomiske og administrative fag.

Går vi nærmere inn på studietilbudene finner vi et betydelig mangfold av studietilbud, for eksempel:

- Tekniske fag
- Helsefag
- Stuntskuespillerutdanning
- Pilotutdanning
- Frelsesarmeens offiserskole
- Fagutdanning i menighets- og misjonsarbeid
- Teknologi- og medieutdanning
- Utdanning innen dans, musikk og teater
- Fotoutdanning

Etter en gjennomgang av alle fagskolene, mener vi at fagskoler kan grupperes i tre hovedgrupper ut fra hva slags rolle utdanningstilbudet de tilbyr har i arbeidslivet i dag. Etter vår vurdering kan en slik undergruppering gjøre det lettere å drøfte sektorens plassering i et framtidig utdanningssystem. Vi tar dermed ikke hensyn til historisk rasjonale, men drøfter sektoren slik den ser ut per 1. januar 2022.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Mange fagskoler tilbyr flere utdanningsløp for et enkelt utdanningstilbud. I statistikken telles for eksempel stedsbaserte og nettbaserte utgaver av samme tilbud som separate tilbud. Summen av de innrapporterte utdanningstilbudene er derfor i flere tilfeller høyere enn antall godkjente utdanningstilbud hos NOKUT.

<sup>8</sup> Det er viktig å påpeke at sektoren hele tiden er i utvikling, og det kan komme endringer fra år til år hvorvidt det kommer nye akkrediterte utdanninger og/eller om noen fagskoler legger ned tilbud.

Merk at vi har kategorisert *fagskolene* – ikke hvert enkelt utdanningstilbud. Relativt mange fagskoler tilbyr i hovedsak én type utdanning, og det er derfor tett sammenheng mellom fagskole og utdanningstilbud som utgangspunkt for kategoriseringen.. For større fagskoler, som tilbyr ulike typer utdanninger, passer kategoriseringen best på hovedgruppene av utdanninger de tilbyr.

Den ene gruppen fagskoler, som vi kaller **S** (står for Spesifikk), omhandler fagskoler som er relativt smale faglig sett og retter seg mot en gruppe arbeidstakere som trenger *noe* utdanning for å utøve profesjonen sin. Noen av profesjonene har krav eller standarder som en utdanning må levere. Videre er det snakk om et relativt begrenset arbeidsmarked og trolig ikke nødvendig med et stort omfang av utdanningstilbud. Skolene er derfor gjerne relativt små i antall studietilbud og antall studenter. Eksempler på disse skolene er pilotskoler, lokfører skolen og fagskolen Aldring og helse (demensomsorg og utviklingshemming).

Den andre gruppen har vi kalt **I** (Interessedrevet). Under denne kategorien har vi plassert fagskoler som gir et utdanningstilbud til personer, men der en arbeidsgiver i andre enden er mer usikker. Personer som tar denne typen utdannelse blir trolig i større grad enn for S nødt til å starte egen virksomhet dersom utdannelsen skal være inntektsbringende. Eller så er I en skole som gir et utdanningstilbud som ikke er avgjørende for å få jobb innen yrket. Eksempler på fagskoler vi har lagt her er, religiøse fagskoler, kunst og fotoskoler og dans, men også noen institutt for helhetsmedisin og friluftsfagskolen havner her.

Den siste kategorien har vi kalt **B** (bredde). Her har vi plassert fagskoler av en viss størrelse både i studentomfang og utdanningstilbud. Kategorien omfat-

ter fagskoler som tilbyr et relativt bredt tilbud av utdanningsretninger. I denne kategorien havner alle de fylkeskommunale fagskolene, samt AOF fagskolene, Høyskolen i Kristiania og Folkeuniversitetet.

## 2.2 De fleste som tar høyere yrkesfaglig utdanning, kommer fra fag- og yrkesopplæring

Av studentmassen som tar høyere yrkesfaglig utdanning våren 2022, har om lag 60 prosent søkt opptak til fagskolene på grunnlag av yrkesfaglig videregående opplæring. Ytterligere 13 prosent er tatt inn på grunnlag av realkompetanse, mens 22 prosent av studentene har søkt opptak på grunnlag av generell studiekompetanse (DBH, 2022).

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 (ibid).

Det er ellers relevant å være klar over at en viss andel av studentene på fagskolen har fullført en grad i høyere utdanning, enten bachelor eller mastergrad. Andelen av studentene som har fullført høyere utdanning før påbegynt fagskole 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 studenter som har fullført høyere utdanning tidligere som finner utdanningstilbudet ved fagskolene relevant for sin karrierevei (ibid.).

Våren 2022 var det registrert ca. 25 000 studenter i høyere yrkesfaglig utdanning (DBH, 2022).<sup>9</sup> . Antall studenter har økt med over 75 prosent de siste 10 årene. Likevel utgjør fagskolene en relativt liten del av den samlede studentmassen. Til sammenligning

<sup>9</sup> Merk også at studentmassen er redusert sammenliknet med høsten 2021, men statistikken tilbake i tid viser at det er noe færre studenter vårsemesteret sammenliknet med høstsemesteret.



var det registrert ca. 278 000 studenter i høyere utdanning våren 2022 (DBH, 2022).

En undersøkelse blant kandidater som fullførte fagskoleutdanning i 2017 og 2018 fant at kjennetegnene ved studentene varierer betydelig på tvers av fagområdene (Skålholt, 2020). Blant studenter i kreative fag og samferdselsfag hadde to tredeler av kandidatene mindre enn fem års arbeidserfaring før de begynte på fagskolen. Kreative fag og samferdselsfag var også de fagområdene der flest av studentene ikke hadde jobb under studiene. Sammenhengene mellom tidligere arbeidserfaring, heltidsstudier og utdanningenes lengde kan indikere at dette i større grad er en del av grunnutdanningen.

I den andre enden av skalaen finner vi kandidatene som hadde studert helse- og velferdsgag. To tredeler av kandidatene innen helse og velferd hadde ti års arbeidserfaring før de begynte på fagskolen. Omtrent alle hadde også jobb underveis i studiene. For de som studerer helse- og velferdsgag indikerer sammenhengene at fagskoleutdanningen i hovedsak er etter- og videreutdanning.

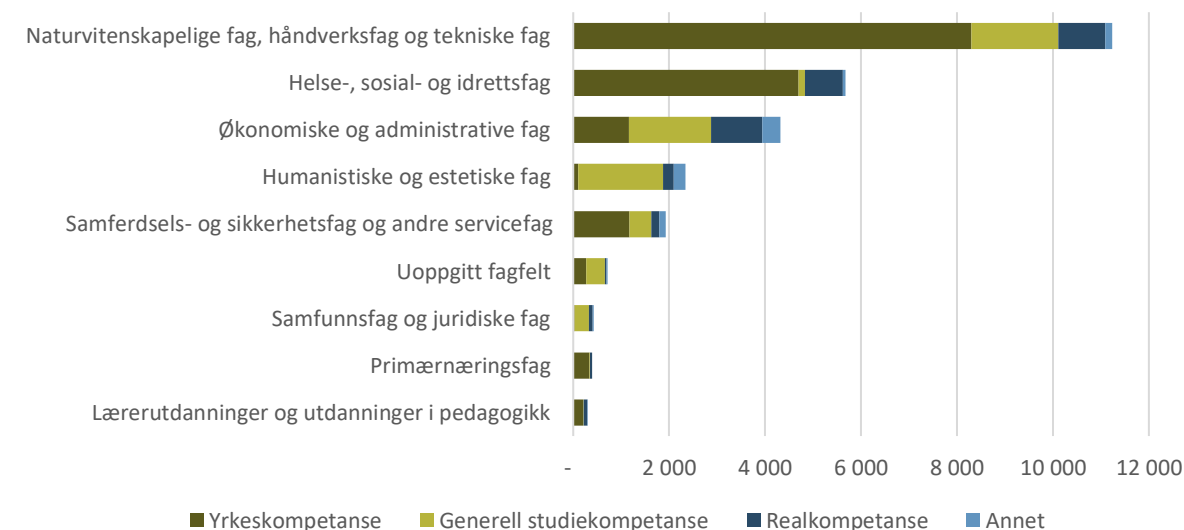
Om lag fire av fem kandidater som studerte tekniske fag eller økonomiske og administrative fag jobbet ved siden av studiene. Også i disse gruppene hadde flertallet av kandidatene mer enn fem års arbeidserfaring før de begynte på fagskolen.

Innen tekniske fag, samferdsel og helse- og sosialfag er det en klart overvekt av studenter med bakgrunn fra yrkesfaglig videregående opplæring. I disse fagretningene er det også vanlig blant studentene å ha relativt lang arbeidserfaring før de begynte på fagskolen. Mange kombinerer også fagskoleutdanningen med jobb på samme felt.

I humanistiske og estetiske fag har flertallet av studentene bakgrunn fra generell studiekompetanse. Det relativt store innslaget av høyere fagskolegrader indikerer at fagskolen er en del av studentenes grunnutdanning, og et alternativ til studier i UH-sektoren.

I de økonomiske og administrative fagene er studentmassen mer sammensatt, med både yrkes- og studiekompetanse. At mange har arbeidserfaring

Figur 2.4 Fagskolestudenter høstsemesteret 2021, fordelt på fagområde og opptaksgrunnlag



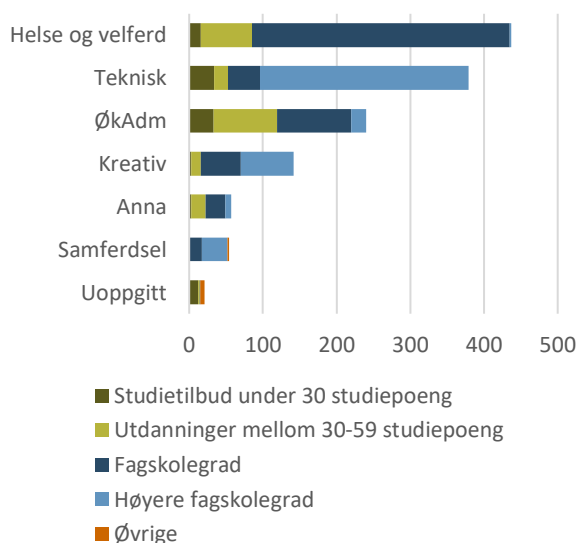
Kilde: DBH Fagskolestatistikk.



fra andre fagområder tyder på at dette er videreutdanning for nye karrieremuligheter.

I 2020 ledet 45 prosent av utdanningstilbudene til en fagskolegrad (Diku, 2021). Fagskolegraden har varighet på 1-1,5 år og tilsvarer et fulltidsstudium på 60-90 studiepoeng. De helse- og sosialfaglige utdanningene er særlig preget av et stort innslag utdanningstilbud med fagskolegrad (ibid.)

Figur 2.5 Utdanningstilbud i fagskolesektoren i 2020, fordelt på fagfelt og studiepoeng



Kilde: Tilstandsrapporten for høyere yrkesfaglig utdanning 2021.

Om lag en tredel av alle utdanningstilbudene i fagskolesektoren leder til en høyere fagskolegrad, som tilsvarer to års fulltidsstudium og 120 studiepoeng. Særlig innen tekniske fag, kreative fag og samferdsel leder størsteparten av utdanningstilbudet til en høyere fagskolegrad (ibid.).

### 2.3 Mange av utdanningene kan tas på deltid

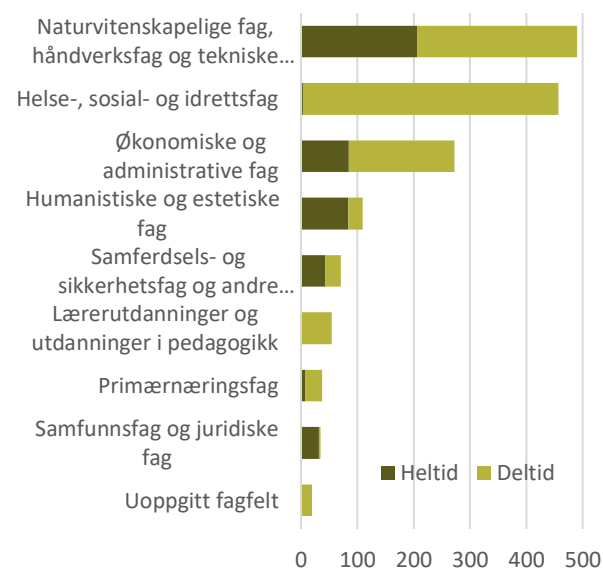
Det er et sentralt mål for utviklingen av høyere yrkesfaglig utdanning at utdanningstilbudet skal være mulig å kombinere med jobb. Omregnet til heltids-ekvivalenter er tallet på studenter i fagskolesektoren

nærmere 19 000 (DBH, 2022), hvilket betyr at mange studerer på deltid.

To tredeler av utdanningstilbudet i fagskolesektoren er deltidsstudier, variasjonen på tvers av fagfeltene er imidlertid stor.

Innen helse- og sosialfagene er utdanningstilbudet omtrent utelukkende basert på deltidsstudier. Det samme gjelder for utdanninger innen pedagogikk og i primærnæringsfagene.

Figur 2.6 Utdanningstilbud i fagskolesektoren i 2022, fordelt på fagfelt og heltid/deltid



Kilde: DBH Fagskolestatistikk.

Blant utdanningene innen naturvitenskapelige fag, håndverksfag og tekniske fag og økonomiske og administrative fag er det et større innslag av heltidsstudier, men fortsatt en hovedvekt på deltid.

Innen humanistiske og estetiske fag, samferdsels- og sikkerhetsfag og samfunnsfag og juridiske fag er flertallet av utdanningstilbudene heltidsstudier.

Enkle statistiske analyser indikerer at det er en negativ sammenheng mellom utdanningenes lengde

og andelen av utdanningstilbudene som er deltidsstudier på tvers av fagfeltene. Det betyr at lengre utdanninger oftere er heltidsstudier, som også kan ha sammenheng med hvilke studenter som deltar.

#### 2.4 Diskusjoner om hvor høyere yrkesfaglig utdanning bør plasseres i utdanningssystemet

Fagskoleloven regulerer innholdet i, omfanget av og kravene til den høyere yrkesfaglige utdanningen (Fagskoleloven, 2018). Ved å bygge på kunnskap og erfaring fra yrkesfelt skal fagskoleutdanningene gi praksisnær kompetanse som kan tas i bruk i arbeidslivet uten ytterligere opplæringstiltak.

Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) akkrediterer og fører tilsyn med fagskoleutdanningene. Akkreditering er en godkjenning av at en skole eller en utdanning oppfyller vilkår gitt av kunnskapsdepartementet, NOKUT og er i samsvar med læringsutbyttebeskrivelsene i NKR.

I utgangspunktet må fagskolene søke NOKUT om akkreditering ved opprettelse av nye eller betydelige endringer i eksisterende utdanningstilbud. På bestemte vilkår kan fagskolene få fagområdeakkreditering. Med fagområdeakkreditering er fagskolen vurdert til å selv kunne kvalitetssikre oppretting av nye og endre eksisterende utdanningstilbud, uten å søke godkjenning fra NOKUT.

I henhold til kvalifikasjonsrammeverket for livslang læring (NKR) ligger høyere yrkesfaglig utdanning på et nivå mellom kort høyere universitets- og høyskoleutdanning og videregående opplæring. NKR beskriver sju nivåer (nivå 2-8) av læringsutbytte i det formelle utdanningssystemet (KD, 2011). Fagskoleutdanningene er innplassert på nivå 5 i NKR, jf. Tabell 2.1.

Selv om høyere yrkesfaglig utdanning ligger på et «mellomnivå» i NKR så betyr det ikke at høyere yrkesfaglig utdanning er et naturlig trinn for den en-

kelte student som ønsker å ta høyere universitets- eller høyskoleutdanning. De fleste som søker opp- tak til høyere universitets- eller høyskoleutdanning gjør dette rett etter videregående opplæring (HK-dir, 2021).

Tabell 2.1 Kvalifikasjoner i Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk

Nivå	Innplasserte kvalifikasjoner
2	Vitnemål fra 10-årig grunnskole
3	Kompetansebevis for grunnkompetanse i videregående opplæring
4	Vitnemål fra videregående opplæring
5	Vitnemål fra fagskoleutdanning
6	Bachelorgrad og annen kort høyere utdanning
7	Mastergrad
8	Forskerutdanning

Kilde: NOKUT.

Når det gjelder overgang mellom fagskole og høyere universitets- eller høyskoleutdanning, så er det mulig for fagskolekandidater å søke om fritak fra emner i høyere utdanning. Det er imidlertid opp til høyskolen eller universitetet å gjøre en faglig vurdering om studenten kan få fritak fra studier gjennomført på fagskole (NOKUT, 2021).

Hvilket nivå høyere yrkesfaglig utdanning bør innplasseres på i NKR er en pågående debatt. NOKUT har nylig fått Technopolis til å gjennomføre en utredning som drøfter mulige parallelle strukturer i det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket, med mål om å muliggjøre innplassering av høyere yrkesfaglig utdanning over nivå 5. Bakgrunnen for utredningen er at det er grunn til å tro at det er behov for å kunne tilby høyere yrkesfaglig utdanning på nivåer over 5, men rammeverket slik det i dag er utformet tillater ikke dette. (Technopolis, 2020). I januar 2021 fikk NOKUT i oppdrag å evaluere NKR.

### 3 Utdanningspolitiske behov påvirker alternativene for høyere yrkesfaglig utdanning

Samfunnets og arbeidslivets kompetansebehov er i kontinuerlig endring. Samtidig kan befolkningens ønsker om utdanning og arbeidsoppgaver påvirke tilbudet av arbeidskraft og kompetanse på tvers av næringer og yrkesgrupper.

Utdannings- og kompetansepolitiske behov i samfunnet påvirker og former ønsket utvikling i utdanningssystemet. I dette kapittelet beskriver vi noen sentrale endringskrefter og utviklingstrekk som påvirker både etterspørselen etter og tilbudet av kompetanse både i dag og framover.

Vi bruker drøftingen av endringskrefter og utviklingstrekk fra dette kapittelet som begrunnelse for alternative utviklingsbaner for høyere yrkesfaglig utdanning som vi drøfter i kapittel 5, 6, 7 og oppsummerer i kapittel 8.

#### 3.1 Befolkningsutviklingen er et premiss for tilbudet av arbeidskraft og kompetanse

Befolkningsutviklingen setter rammer for tilgangen på arbeidskraft og kompetanse, men også samfunnets etterspørsel etter ulike varer og tjenester. Demografiske endringer i samfunnet er derfor av stor betydning for behovet for kompetanseutvikling.

Ifølge SSBs befolkningsframskrivninger er det ventet store demografiske endringer i Norge de kommende tiårene, jf. Figur 3.1.

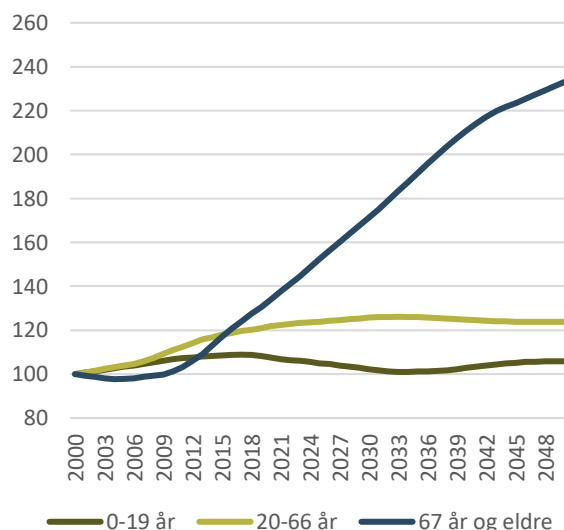
Personer i aldersgruppen over vanlig pensjonsalder på 67 år er den raskest voksende befolkningsgruppen. Siden årtusenskiftet har antall personer over 67 år økt med 40 prosent. I befolkningsframskrivingene fortsetter utviklingen, som illustrerer den eldrebølgen landet står overfor.

I motsatt ende av aldersfordelingen, har det vært relativt små endringer i antall barn og unge i Norge. I perioden 2000–2020 økte befolkningen under 20 år med rundt 6 prosent. De kommende årene tilsier

framskrivingene at antall barn og unge faller tilbake til nivåene fra starten av 2000-tallet.

Færre barn og unge har stor betydning for tilgangen på arbeidskraft over tid. Med stabile og fallende ungdomskull kan sannsynligvis ikke alle kompetansebehovene i samfunnet dekket av unge som fullfører utdanning og går over i arbeidslivet.

Figur 3.1 Framskrevet befolkningsutvikling i Norge, fordelt på aldersgrupper (2000=100)



Note: SSBs mellomalternativ for befolkningsframskrivingene.  
Kilde: SSB, tabell 12881.

De siste 20 årene har arbeidsstyrken, målt med befolkningen i alderen 20–66 år, økt med i overkant av 20 prosent. Veksten tiltok særlig etter EU-utvidelsen på starten av 2000-tallet, som sammenfalt med økt arbeidsinnvandring. Framover tilsier SSBs befolkningsframskrivninger at veksten i arbeidsstyrken avtar fram mot 2030. Etter 2030 tyder framskrivingene på at størrelsen på arbeidsstyrken reduseres.

Forholdet mellom personer i og utenfor arbeidsfør alder omtales ofte som en forsørgerrate. Forsørgerraten angir utviklingen i samfunnets etterspørsel etter varer og tjenester, i forhold til størrelsen på arbeidsstyrken som skal produsere disse.

På starten av 2000-tallet falt forsørgerraten, etter som befolkningen i arbeidsfør alder økte betydelig. Etter bunnpunktet i 2013, har flere eldre bidratt til å øke forsørgerraten igjen. I 2020 var det 0,63 personer utenfor arbeidsfør alder per person i arbeidsfør alder. I befolkningsframskrivingene øker forholdet til 0,8 personer i 2050, som er en økning på 25 prosent. Generelt tilsier regionale framskrivinger at forsørgerraten øker mer i distriktene enn i sentrale områder.

Kombinasjonen av liten eller ingen vekst i befolkningen i arbeidsfør alder og økende forsørgerrate indikerer økt konkurranse om arbeidskraften de kommende årene. Fram mot 2030 blir det sannsynligvis ikke mangel på jobber og oppgaver. Samtidig kan omstilling og arbeidslivets behov for spesifikk kompetanse føre til perioder kjennetegnet av både stor mangel på arbeidskraft og relativt høy arbeidsledighet (NAV, 2021).

### 3.2 Udekkede kompetansebehov i arbeidslivet

Til enhver tid vil det sannsynligvis være en viss grad av ubalanse mellom arbeidsstyrkens tilbud av og arbeidslivets etterspørsel etter kompetanse. Ulike undersøkelser indikerer at det er vedvarende mangel på kvalifisert og kompetent arbeidskraft i det norske arbeidsmarkedet. Utfordringene varierer på tvers av yrker og næringer.

For eksempel i NHOs kompetansebarometer for 2021 oppga to av tre virksomheter at de hadde udekkede kompetansebehov, andelen har vært omtrent på dette nivået siden første undersøkelse i 2014 (Rørstad, 2022).

I 2021 hadde 44 prosent av virksomhetene i Kompetansebarometeret forsøkt å rekruttere uten å få tak i ønsket kompetanse det siste året. To tredeler av de med rekrutteringsutfordringer valgte å ansette personer med annen kompetanse enn de søkte et-

ter, de fleste ansatte noen med lavere formell kompetanse. Basert på funnene anslås det at NHO-virksomhetene manglet omtrent 36 000 ansatte i 2021. Målt i antall personer er mangelen på fagskoleutdannede størst, med 13 000 personer. Respondentene vurderer at det var få kvalifiserte søkere i regionen som den viktigste årsaken til rekrutteringsutfordringene.

I NAVs Bedriftsundersøkelse 2021 brukes tilsvarende spørsmål til å kartlegge mangelen på arbeidskraft med relevant kompetanse. I Bedriftsundersøkelsen er også offentlig sektor i større grad representert. I Bedriftsundersøkelsen har 17 prosent av virksomhetene hatt problemer med å få tak i rett kompetanse de siste tre månedene.

Samlet sett anslår NAV en mangel på 46 000 arbeidstakere. Mangelen er størst innen helse, pleie og omsorg, etterfulgt av bygg og anlegg, industri og ingeniør- og IKT-fag. Også i NAVs undersøkelse vurderes mangelen på kvalifiserte søkere som årsaken til rekrutteringsutfordringene (Gjerde, 2021).

KS arbeidslivsmonitor følger kommunal sektor særskilt. Arbeidslivsmonitoren for 2021 viser at kommunene særlig har utfordringer knyttet til å få rekruttert sykepleiere, leger og psykologer (KS, 2021), mens fylkeskommunen har utfordringer med å rekruttere tannleger, IKT-utdannede og jurister.

I NHOs kompetansebarometer og i KS arbeidslivsmonitor kartlegges også virksomhetenes strategi for å dekke kompetansebehovene. Å heve kompetansen blant dagens ansatte og å ansette nye personer fra det norske arbeidsmarkedet er hovedstrategier. Kommuner og fylkeskommuner har i tillegg en samarbeidsstrategi (KS, 2021). Strategiene for å dekke kompetansebehovene indikerer ulike utdanningspolitiske behov i arbeidsmarkedet.

Å heve kompetansen blant dagens ansatte indikerer et behov for fleksible etter- og videreutdanningstilbud, utviklet for å kunne kombineres med jobb. Sannsynligvis er behovet for fleksible utdanninger særlig stort i små og mellomstore virksomheter, der produksjonen i størst grad er personavhengig (SØA, 2018).

Når strategien for å dekke kompetansebehovene er å ansette nye personer med relevant kompetanse, er det en forutsetning at det finnes et tilbud av denne kompetansen i arbeidsmarkedet. For å sikre tilstrekkelig tilbud av relevant kompetanse i arbeidsmarkedet må utdanningstilbudet dimensjoneres i samsvar med arbeidslivets behov.

### 3.3 Behov for omstilling og oppdatering av arbeidsstyrkens kompetanse

---

Over tid endrer sammensetningen av yrker og næringer seg, noen forsvinner og andre kommer til. Samtidig endres innholdet i yrker og næringer over tid, som gjør at behov for og krav til kompetanse for å jobbe i et gitt yrke også endres over tid.

Klima- og miljøhensyn er et eksempel på en endringskraft som påvirker nærings- og yrkesstrukturen. Nasjonale og internasjonale klimamål reduserer etterspørselen etter varer og tjenester som produseres med et stort klimaavtrykk. Særlig produksjon av fossile energikilder er utsatt, og vil fases ut på lang sikt. På motsatt side skapes det vekstmuligheter i fornybare og klimavennlige alternativer.

Ny teknologi påvirker også kompetansebehovene på flere måter. Med automatisering kan maskiner erstatte mennesker i produksjonen, og dermed redusere behovet for arbeidskraft. Tidligere analyser har funnet at omtrent en tredel av lønnstakerne i Norge jobber i yrker med høy risiko for automatisering, uten at det betyr at yrkene *vil* automatiseres (NOU 2020: 2).

Samtidig øker behovet for personer som kan bruke, vedlikeholde og utvikle den nye teknologien. I mange tilfeller vil realiteten være at innholdet i yrkene endres, uten at yrket i seg selv forsvinner.

Arbeidstakere, som opplever at deres nåværende kompetanse ikke lenger etterspørres, har behov for å omstille sin kompetanse til nye oppgaver og yrker. Det kan indikere et behov for litt lengre etter- og videreutdanninger som kvalifiserer arbeidstakerne til nye oppgaver.

Digitalisering og ny teknologi mer generelt, tas i bruk i alle deler av arbeidslivet, og påvirker alle arbeidstakernes oppgaver på et visst nivå. Teknologi-bruken endrer ikke behovet for arbeidstakerens grunnkompetanse i eget fag. Likevel kan det være behov for utdanning for å ta i bruk nytt utstyr og nye løsninger. Her kan det tenkes at kompetansebehovene i større grad kan møtes gjennom korte og modulbaserte utdanningstilbud.

### 3.4 Formell utdanning kvalifiserer befolkningen for arbeid

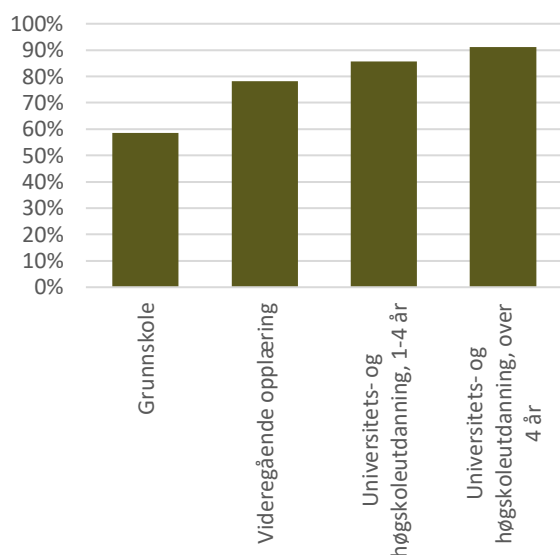
---

Høy sysselsetting er et hovedmål i den økonomiske politikken i Norge. Deltakelse i arbeidslivet forebygger også utenforskap i samfunnet (Arbeids- og sosialdepartementet, 2021). I 2021 var 69 prosent av befolkningen i alderen 15–74 år sysselsatt. Siden årtusenskiftet har sysselsettingsandelen gått noe ned, men utviklingen har snudd de siste fem årene.

I arbeidslivet har både behovet for og etterspørselen etter formelle kvalifikasjoner blant arbeidstakerne økt over tid (NOU 2019: 2). Å fullføre utdanning er derfor i økende grad en forutsetning for muligheten til å delta i arbeidslivet. Kompetansebehovene gjenspeiles også i sysselsettingsandelen, jf. **Feil! Fant ikke referansekilden..** Sysselsettingsandelen blant personer som har fullført lang høyere utdanning er over 90 prosent i 2021, mot 59 prosent

for personer som har grunnskole som høyeste fullførte utdanningsnivå. Sysselsettingsandelen blant personer som har fullført yrkesfaglige utdanningsprogrammer er høyere enn blant personer som har fullført studieforberedende programmer som høyeste utdanning.

Figur 3.2 Sysselsettingsandel i 2021, fordelt på høyeste fullførte utdanningsnivå (20–66 år)



Kilde: SSB, tabell 05111.

Utenforskap er forbundet med kostnader, både for den enkelte og for samfunnet. Oslo Economics (2021) har anslått de årlige samfunnsøkonomiske kostnadene av marginalisering og utenforskap til 73 milliarder kroner årlig. Størsteparten av kostnadene er knyttet til produksjonstapet som følge av tapte arbeidsinntekter.

Den relative kostnaden av at deler av befolkningen står utenfor arbeidslivet øker når det ventet mangel på arbeidskraft de kommende årene, fordi flere oppgaver forblir ugjort. Særlig oppmerksomhet rettes mot unge som er utenfor arbeid, opplæring og utdanning (NEET)<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> «Not in education, employment, or training».

Norge er blant landene med lavest NEET-andel i Europa. I 2021 var 7,4 prosent av befolkningen under 30 år utenfor arbeid, utdanning eller opplæring. Samtidig opplever NEETs i Norge mer alvorlige utfordringer enn i andre land (SSB, 2022). Utfordringene er blant annet knyttet til dårligere fysisk og psykisk helse.

Utdanningssystemet har en sentral rolle for å kvalifisere befolkningen til deltakelse i arbeidslivet, og dermed bidra til å forebygge marginalisering og utenforskap. Med tanke på utdanningssystemets rolle virker det sentrale å bidra til høyest mulig gjennomføring i de utdanningene befolkningen deltar i. Videre er det behov for at utdanningstilbudene på hvert enkelt nivå dimensjoneres ut fra samfunnets og arbeidslivets kompetansebehov.

### 3.5 Befolkningens utdanningstilbøyelighet øker over tid

Tilbudet av arbeidskraft og kompetanse påvirkes av befolkningens ønsker om og behov for utdanning. Både i videregående opplæring, fagskolesektoren og UH-sektoren har befolkningens ønsker stor innvirkning på dimensjoneringen av utdanningstilbudet (SØA, 2021).

Det gjennomsnittlige utdanningsnivået i befolkningen har økt betydelig de siste tiårene. I 2020 hadde 35 prosent av befolkningen over 16 år fullført høyere utdanning. Ved årtusenskiftet var andelen som hadde fullført høyere utdanning 22 prosent. I aldersgruppen 25–39 år hadde halvparten av befolkningen fullført høyere utdanning.

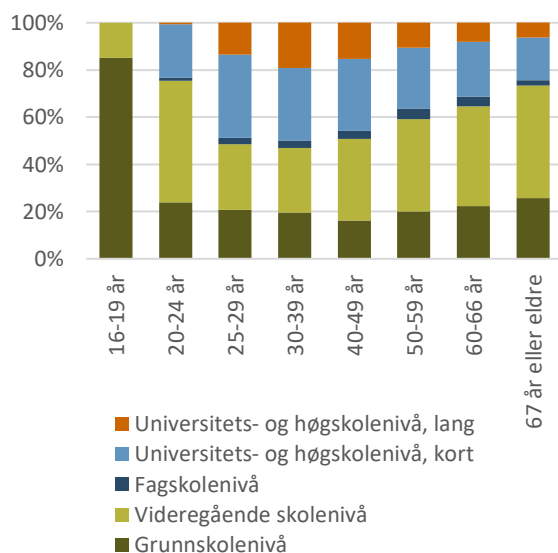
Befolkningens ønske om å ta utdanning kan omtales som utdanningstilbøyelighet. En spørreundersøkelse om unges utdannings- og yrkesvalg i 2021 fant at mer enn 8 av 10 planlegger å ta mer utdanning etter videregående opplæring, de fleste ønsker



å ta utdanning på høyskole- og universitetsnivå (Opinion, 2022). Særlig viktige kriterier ved utdanningsvalg er faglig interesse og at man får en jobb; 9 av 10 mener dette. Undersøkelsen fant også at mange elever velger studieforberedende videregående opplæring for å holde yrkes- og karrieremulighetene åpne.

Utviklingen trekker i retning av fortsatt økende utdanningsnivå i befolkningen. Samtidig tyder framskrivinger av arbeidslivets kompetansebehov på en særlig mangel på fagarbeidere (Cappelen, Dapi, Gjefsen, & Stølen, 2020).

Figur 3.3 Befolkningen fordelt på høyeste fullførte utdanningsnivå i 2020



Kilde: SSB, tabell 08921.

De siste årene har det vært rettet særlig oppmerksomhet rettet mot arbeidslivsrelevans i høyere utdanning. OECD (2018) fant at koblingene mellom UH-sektoren og arbeidslivet var svakere i Norge enn i flere andre land. NIFU (2019) fant også at arbeidslivet hadde lite direkte innflytelse på dimensjoneringen av utdanningstilbudet. Samtidig har personer, som har fullført høyere utdanning, høy arbeidsmarkedsdeltakelse. Spørreundersøkelser blant arbeidsgivere finner også at de som ansetter kandidater fra UH-institusjonene jevnt over er fornøyd med kandidatens kunnskap og kompetanse.

For samfunnet er det behov for at utdanningssystemet samlet leverer en blanding av akademisk og praktisk kompetanse. En utvikling der en økende andel av befolkningen fullfører og planlegger å fullføre høyere utdanning aktualiserer debatten knyttet til arbeidslivsrelevans, med tanke på både innholdet i og dimensjoneringen av utdanningstilbudet.

UH-sektoren har et bredt samfunnsoppdrag knyttet til forskningsbasert utdanning, utvidelse av kunnskapsfronten gjennom egen forskning og formidling av resultater og kunnskap. Basert på samfunnsoppdraget er utdanningene i UH-sektoren relativt akademisk rettede.

Basert på arbeidslivets behov og at å få jobb er en sentral motivasjon for mange studenter, kan det være behov for mer praksisrettede utdanninger i UH-sektoren. Samfunnsoppdraget for praksisnære utdanninger vil primært være å levere kompetanse i tråd med arbeidslivets konkrete behov.

## 4 Metode for utvikling av alternativer for framtidens høyere yrkesfaglige utdanning

I dette kapittelet presenterer vi bakgrunnen for og vår prinsipielle og metodiske tilnærming for å utarbeide alternative utviklingsbaner for framtidens høyere yrkesfaglige utdanning i Norge.

Vi innleder med en gjennomgang av hovedresultatene fra et europeisk prosjekt som har kartlagt utviklingen innen fag- og yrkesopplæringen fra 1995 og fram til i dag, samt utviklet scenarier for utviklingen fram mot 2035. Deretter redegjør vi for den prinsipielle og metodiske tilnærmingen for å konkretisere alternative utviklingsbaner for høyere yrkesfaglig utdanning i norsk kontekst. Avslutningsvis i kapittelet introduserer vi tre alternative utdanningspolitiske roller for fagskolesektoren. Drøftingen av kjennetegn ved og implikasjoner av de tre alternativene følger i de neste kapitlene.

### 4.1 Scenarier for yrkesrettede utdanninger i Europa fram mot 2035

Det europeiske utviklings- og informasjonssenter for yrkesopplæring (Cedefop) har kartlagt utviklingen innen yrkesrettet utdanning og opplæring (VET)<sup>11</sup> i Europa fra 1995 og fram til i dag. I tillegg har senteret utarbeidet scenarier for alternative utviklingsbaner for yrkesrettet opplæring fram mot 2035 (Cedefop, 2020). I analysen er VET definert som:

«Utdanning og opplæring med formål om å utstyre mennesker med kunnskap, ferdigheter, og/eller kompetanse som kreves i bestemte yrker eller mer generelt på arbeidsmarkedet»

Kilde: Cedefop (2020, s. 13)

Cedefops definisjon av VET unngår bevisst å referere til bestemte nivåer eller sektorer i utdanningssystemet, men søker å favne alle yrkesrettede utdanninger og opplæringsaktiviteter. Definisjonen inkluderer både grunnutdanning og etter- og videreut-

danning, innen videregående opplæring, høyere yrkesfaglig utdanning og eventuelle andre yrkesrettede opplæringstiltak i utdanningssystemet. Den brede definisjonen i Cedefop (2020) må tas hensyn til med tanke på relevansen for vår analyse, som er konsentrert om framtidig utvikling innen høyere yrkesfaglig utdanning og fagskolesektoren spesifikt.

Cedefop (2020) finner at både tilnærmingen til, innholdet i og systemene rundt VET varierer betydelig på tvers av de europeiske landene. For eksempel kan fag- og yrkesopplæringen i videregående opplæring bestå hovedsakelig av skoleundervisning, hovedsakelig opplæring i bedrift eller en kombinasjon av de to, som i Norge.

For å analysere utviklingen i VET over tid har Cedefop (2020) utviklet to dimensjoner som kan gi ulike framtider for yrkesrettet utdanning og opplæring i Europa (et todimensjonalt scenariokryss). Dimensjonene i scenariokrysset er basert på funnene fra prosjektets kartlegging av VETs endrede rolle og karakter i utdanningssystemet.

Den første dimensjonen er VETs *rolle/posisjon* i utdanningssystemet, særlig med tanke på relasjonen til generell eller allmennfaglig utdanning. Dimensjonen spiller ut endringer knyttet til om utdanningene trekkes i retning av å bli mer akademiserte eller om de trekkes i retning av yrkesrettet innhold.

Den andre dimensjonen er knyttet til *karakteristikk* ved tilbudet av VET. På den ene siden av dimensjonen er en *styrking* av VET, som bygger på en omforent oppfattelse om at for eksempel opplæring i bedrift er mer yrkesrettet enn skolebasert opplæring på det samme feltet. Utvikling i denne retningen leder til en mer distinkt VET. På den andre siden av dimensjonen finnes en *diversifisering* av VET. Diversifisering av VET kan blant annet være knyttet til

<sup>11</sup> På engelsk brukes uttrykket «Vocational Education and Training», forkortet VET.



målgrupper og kvalifikasjonsnivåer, læremåter, finansiering og organisering av undervisningen.

Cedefop (2020) påpeker at de to dimensjonene i scenariokrysset ikke er uavhengige av hverandre. For eksempel vil skillelinjene mellom allmennutdanning og yrkesrettet utdanning få mindre betydning når utdanningssystemet blir mer pluralistisk. Konsekvensen av den gjensidige avhengigheten er at scenarioprosessen har resultert i tre områder scenarioene utfoldes innen, jf. Figur 4.1.<sup>12</sup> De tre scenarioene har fått navnene:

1. Pluralistisk VET
2. Distinkt VET
3. Spesialisert VET

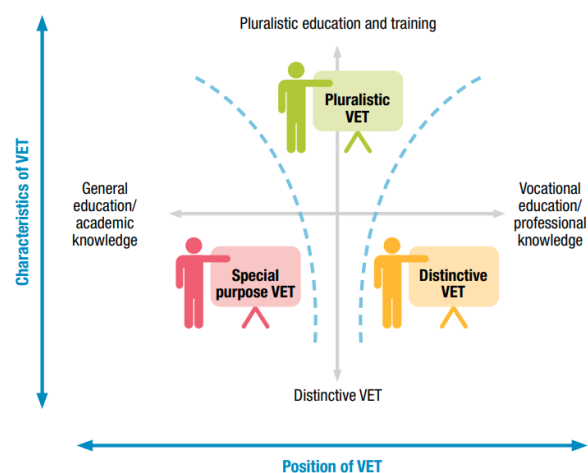
Pluralistisk VET er kjennetegnet av en pluralistisk tilnærming til VET. I dette scenarioet utvides forståelsen og betydningen av VET, og VET er en integrert del av utdanningssystemets tilnærming til livslang læring. Noen sentrale kjennetegn er blant annet at det blir mindre tydelige skiller mellom allmennfaglig og yrkesfaglig videregående opplæring. De yrkesfaglige utdanningene har svakere kobling

til spesifikke yrker, men vektlegger i større grad egenskaper knyttet til tverrfaglige ferdigheter og endringskompetanse i møte med et arbeidsliv i rask endring. Målgruppen er betydelige større enn i dag, som følge av at VET tilbyr både grunnutdanning og etter- og videreutdanning. I undervisningen brukes et bredt spekter av individualiserte læremetoder.

I Distinkt VET styrkes VET sin eksisterende og dominerende rolle som inngangsport til spesifikke yrker. Her er det fortsatt tydelige skiller mellom yrkes- og allmennfaglige utdanninger. Læring på arbeidsplasser er gullstandarden for VET på alle nivåer, inkludert høyere yrkesfaglig utdanning. Unge personer i grunnutdanning er kjernen av målgruppen. En ekspansjon av høyere yrkesfaglig utdanning med mulighet for økt spesialisering og profesjonell modning er i tråd med dette perspektivet.

I spesialisert VET har VET en snevrere rolle knyttet til yrkesrettet opplæring, med tanke på kvalifisering og rekvalifisering av arbeidsstyrken for å dekke kort-siktige kompetansebehov i arbeidsmarkedet. VET er i hovedsak knyttet til etter- og videreutdanning, med konkret formål om å øke studentenes ansettbarhet. Grunnutdanningen med tanke på grunnleggende og tverrfaglige ferdigheter og kompetanser skjer i andre deler av utdanningssystemet. Denne snevrere rollen er dels et resultat av mindre ungdomskull, og at VET ikke har evnet å konkurrere om studentene med andre deler av utdanningssystemet. Målgruppen er redusert til voksne med risiko for å bli arbeidsløse eller å falle utenfor uten omstilling eller oppdatering av sin kompetanse. Utdanningstilbudet kjennetegnes av kortere opplæringskurs, som er åpent tilgjengelig for studentene. Enkeltvirksomheter og næringsorganisasjoner får større betydning for utviklingen av utdanningstilbudet.

Figur 4.1 De tre scenarioene i den todimensjonale modellen



Kilde: Cedefop (2020).

<sup>12</sup> Det todimensjonale modellrammeverket ville normalt resultert i fire, og ikke tre scenarioer.

Det er usannsynlig at scenarioene beskrevet over vil materialiseres i den «rene» formen beskrevet over. Tilnærmingen gir likevel en analytisk inngang til å tenke om og beskrive framtidens VET (Cedefop, 2020). For å illustrere mulige kombinasjoner av scenarioene, presenterer Cedefop (2020) seks konkrete og kontekstuelle scenarioer:

- a) À la carte VET (Learning à la carte): Den mest pluralistiske visjonen for utdanning, der skillet mellom allmenne og yrkesfaglige utdanninger er utdatert.
- b) Hyttehager (Cottage gardens): Et bredt spekter av varierte utdanningstilbud eksisterer, der yrkesretting av utdanningene også har en stor rolle.
- c) Brannkonstabel VET (Firefighter VET): Bruker VET for å håndtere mangler og mistilpasninger i utdanningssystemet og arbeidsmarkedet. Særlig rettet mot arbeidsløse voksne og unge utenfor.
- d) Profesjonelle mestere (Professional champions): En form for elite av læreplasser innen høyere yrkesfaglig utdanning eksisterer på siden av akademisk høyere utdanning.
- e) VET for alle (VET for all): Et helhetlig system for yrkesrettet utdanning har blitt førstevalget, og er forutsetning for videre utdanning og jobb.
- f) Renaissance for VET (Renaissance of VET): Modernisert lærlingordning i videregående opplæring og en distinkt sektor for høyere yrkesfaglig utdanning.

Hvordan de seks scenarioene passer inn i den todimensjonale modellen er illustrert i Figur 4.2.

Flere av scenarioene i Cedefop (2020) har elementer som er relevante for vår drøfting av alternative utviklingsbaner for framtidens høyere yrkesfaglige utdanning. Under går vi gjennom vår tilnærming for å identifisere relevante utviklingsbaner for høyere yrkesfaglig utdanning i Norge.

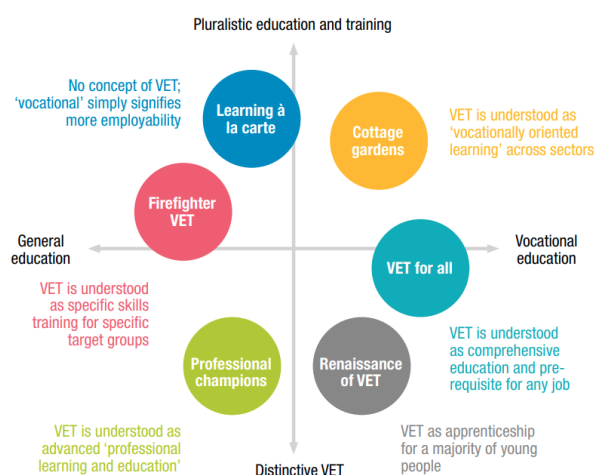
## 4.2 Utviklingsbanene skal utforske mulighetsrommet for høyere yrkesfaglig utdanning

Formålet med å analysere alternative utviklingsbaner er å utforske mulighetsrommet for høyere yrkesfaglig utdanning og fagskolesektorens rolle i utdanningssystemet. Utviklingsbanene skal inneholde muligheter og utfordringer, som belyser de veivalgene samfunnet står overfor i de kommende årene.

I utviklingen av scenarioene legger vi vekt på at det må være en balanse mellom utviklingsbanenes troverdighet og spenstighet. Alternativene skal ikke være visjoner eller prognoser for fremtiden. Det viktigste er derfor ikke om utviklingsbanen representerer en mer eller mindre sannsynlig eller ønsket framtid. Det viktige er at alternativene treffer *i dag*, ved å utfordre samfunnet til å tenke rundt relevante problemstillinger, dilemmaer og implikasjoner av ulike utviklingsbaner.

De alternative utviklingsbanene for høyere yrkesfaglig utdanning har et langsiktig perspektiv, på 20 år. Formålet er at alternativene ikke skal begrenses av gjeldende lovverk og strukturer i fagskolesektoren spesielt, og i utdanningssystemet generelt. Det

Figur 4.2 Illustrasjon av posisjonen til de seks detaljerte scenarioene



Kilde: Cedefop (2020).

må likevel være en logisk og mulig sammenheng fra dagens situasjon til realisering av framtidens tilbud av høyere yrkesfaglig utdanning i de enkelte alternativene.

### 4.3 Sentrale utdanningspolitiske utfordringer definerer alternativer for fagskolenes rolle

---

For å utarbeide relevante, men også forskjellige, utviklingsbaner for framtidens høyere yrkesfaglige utdanning bruker vi en analytisk tilnærming i tre steg:

1. Identifisere sentrale utdanningspolitiske behov i samfunnet
2. Utforme alternativer for framtidens høyere yrkesfaglige utdanning for å dekke samfunnets utdanningsbehov
3. Sammenstillingsanalyse av alternativene

Første steg i den analytiske tilnærmingen er å identifisere samfunnets grunnleggende utdanningspolitiske behov. I kapittel 3 har vi presentert utdanningspolitiske behov som er relevante med tanke på høyere yrkesfaglig utdanningsrolle i utdanningssystemet.

I det andre steget utarbeides de alternative utviklingsbanene for framtidens høyere yrkesfaglig utdanning. For å utforme alternativene har vi tatt utgangspunkt i vurderingen av samfunnets utdanningspolitiske behov fra steg 1. I alternativene får utdanningen som gis ved fagskolene som rolle å dekke *ett* konkret utdanningspolitisk samfunnsbehov. Formålet med å reddykke rollen rundt ett utdanningspolitisk behov er at det tydeliggjør forskjellene mellom alternativene.

Merk at vi drøfter fagskolesektoren og høyere yrkesfaglig utdanning parallelt i disse framtidene. Som det framgår av kapittel 2 er det i dag mangfoldighet både i fagskolesektoren og typer høyere yrkesfaglig utdanning. Hva slags høyere yrkesfaglig utdanning som vektlegges i de ulike framtidene va-

rierer, og rollen selve fagskolen tar i de ulike framtidene varierer også.

Analysen av de alternative framtidene er bygget opp rundt tre hovedtemaer:

- Deskriptive kjennetegn ved fagskolesektoren og høyere yrkesfaglig utdanning i 2040
- Beskrivelse av sentrale punkter i utviklingen av sektoren fram mot 2040
- Analyse av implikasjoner for høyere yrkesfaglig utdanning, samfunnets kompetansebehov og forholdet til øvrige deler av utdanningssystemet

De alternative utviklingsbanene kan analyseres på tvers for å identifisere eventuelle synergier eller målkonflikter. På dette grunnlaget vil analysen gi mer konkret informasjon om eventuelle valg og prioriteringer i den videre utviklingen av rollen til høyere yrkesfaglig utdanning i utdanningssystemet.

### 4.4 Tre alternativer for framtidens høyere yrkesfaglige utdanning

---

For å jobbe videre med alternativer for framtidens høyere yrkesfaglige utdanning har vi tatt utgangspunkt i tre sentrale utdanningspolitiske samfunnsutfordringer:

- Udekkede kompetansebehov i arbeidslivet
- Behov for yrkesrettet høyere utdanning
- Økt konkurranse om arbeidskraften og studentene med en stabil og fallende arbeidsstyrke over tid

Utfordringen knyttet til unge utenfor arbeid, utdanning og opplæring er en sentral utfordring, som preger samfunnet langt ut over fagskolesektorens rekkevidde. Vi vurderer og kommenterer derfor virkningene de alle alternative utviklingsbanene for høyere yrkesfaglig utdanning kan ha på inkludering i utdanning og arbeidsliv knyttet til denne problemtillingen.

Basert på behovene og utviklingstrekkene har vi utformet tre alternative scenarier for høyere yrkesfaglig utdanning:

1. Arbeidslivets etter- og videreutdanning
2. Den spesifikke fagskoleutdanningen
3. Høyere yrkesfaglig grunnutdanning

På et overordnet nivå kan det trekkes paralleller mellom de alternative framtidene vi har beskrevet over og scenarioene i Cedefop (2020). For eksem-

pel er det flere likheter mellom vårt alternativ 2 om kvalifisering og rekvalifisering av arbeidsstyrken og scenario c) om «Brannkonstabel VET» i Cedefop (2020). På samme måte er det sentrale likheter mellom vårt alternativ 3 og scenario f) fra Cedefop (2020) om en renessanse for VET.

I de påfølgende kapitlene redegjør vi for kjennetegn ved og analyserer implikasjoner av hvert av de tre scenarioene for høyere yrkesfaglig utdanning i Norge.

## 5 Scenario 1 – Arbeidslivets etter- og videreutdanning

Normalt skjer mye kompetanseutvikling gjennom problemløsning og trening i det daglige arbeidet. I perioder er imidlertid ikke læringen i det daglige arbeidet tilstrekkelig for å dekke endringer i kompetansebehovene. For eksempel vil det i noen sammenhenger være behov for å videreutvikle arbeidstakernes spesialiserte fagkompetanse. I andre sammenhenger oppstår kompetanseutviklingsbehov som følge av at arbeidstakerne får nye ansvarsområder i eksisterende virksomhet. I perioder med større endringer i kompetansebehovene trenger arbeidstakerne tilførsel av kompetanse, tilpasset sine framtidige arbeidsoppgaver.

De fleste virksomheter er avhengig av kontinuerlig kompetanseutvikling hos alle arbeidstakere, på alle nivåer. I denne framtiden er formålet med utdanningene som gis ved fagskolen å tilby etter- og videreutdanning i tråd med arbeidslivets behov.

### 5.1 Fagskolen i 2040: Videreutdanning av arbeidstakere

Formålet med utdanningene som gis ved fagskolen er å bidra til produktivitetsvekst i den enkelte virksomhet og i arbeidslivet generelt. Fagskolenes samfunnsoppdrag er å tilby fleksibel etter- og videreutdanning rettet mot sysselsatte med behov for å videreutvikle eller komplettere sin kompetanse.

I fagskoleloven er etter- og videreutdanning (EVU) definert som utdanning rettet mot personer som ikke har deltatt i utdanning de siste to årene, eller personer som er over 30 år.

#### Et mangfoldig og modulbasert utdanningstilbud

Utdanningstilbudet i fagskolene er modulbaserte, hovedsakelig med et omfang på 5–10 studiepoeng. Fullføring av en modul leder fram til et formelt kompetansebevis på oppnådde kvalifikasjoner (Kunnskapsdepartementet, 2016). Den modulbaserte oppbygningen av studietilbudet gir stor fleksibilitet for studentene, som kan skreddersy sin egen kompetanseprofil ut fra behov. Fagskolemodulene kan ikke kombineres til en definert fagskolegrad, slik det var på 2020-tallet.

Tematisk er det stort mangfold i utdanningstilbudet på tvers av modulene, med tilbud innen et bredt spekter av fagretninger. Det mangfoldige utdanningstilbudet bygger på ideen om gevinsten av «T-formede» kompetanseprofiler har for innovasjon og produktivitet i arbeidslivet (Iansiti, 1993). Basert på den T-formede kompetanseprofilen har utdanningene overordnet sett to ulike formål på tvers av de enkelte modulene:

- Utvikle dybdekompetanse på eget fagfelt
- Utvikle kompletterende og tverrfaglig kompetanse på andre fagfelt

Dybde- og tverrfaglige kompetanseprofiler er konsentrert rundt videreutvikling av kompetanse fra yrkesfaglige utdanningsprogrammer fra VGO. Tekniske fag, helse- og sosialfag og samferdselsfag er de største gruppene. I de kompletterende modulene finnes i større grad fagretninger innen ledelse og økonomi. Studentene kombinerer moduler for å utvikle seg i et individuelt perspektiv, men også i et samarbeidsperspektiv når arbeidsoppgavene øker i kompleksitet.

Alle modulene som tilbys i fagskolene er på nivå 5 eller høyere i NKR. De enkelte modulene varierer likevel i kompleksitet, også målgruppe og nivå i NKR varierer (NOKUT, 2022).

Gjennomføringen av utdanningen er skreddersydd i hver enkelt modul. I de kompletterende modulene er nettbaserte deltidsstudier hovedregelen. I dybde- og tverrfaglige kompetanseprofiler er det et større mangfold i gjennomføring. Dybde- og tverrfaglige kompetanseprofiler som krever praktisk undervisning, er samlingsbaserte. Tilbyderne stiller enten med egne lokaler eller tilrettelegger for undervisning med opp-

møte hos større virksomheter med tilstrekkelig mange ansatte som ønsker å ta utdanningen.

På siden av den modulbaserte EVU-aktiviteten har fagskolesektoren fortsatt ansvar for tilbud av en begrenset mengde spesifiserte utdanninger rettet mot konkrete yrker som krever sertifisering, for eksempel lokførerutdanningen. Akkurat denne delen av utdanningstilbudet fullfinansieres av staten. Begrunnelsen er at enkelte yrker som krever en sertifisering av høyere yrkesrettet utdanning er vitale for driften av definerte nøkkelvirkosomheter, samtidig som antallet personer som skal utdannes er relativt lite. Utdanningen av nøkkelpersonell for disse, kan ikke overlates til den enkelte virksomhet. Tilbudet dimensjoneres ut fra årlig definerte behov for nye kandidater med disse spesifikke utdanningene. Her er utdanningene noe lengre i omfang (vanligvis 60 studiepoeng), og hovedsakelig stedsbaserte for å sikre tilgang på nødvendig utstyr i undervisningen.

Alle sysselsatte med behov for kompetanseutvikling er i målgruppen

Modulene i fagskoletilbudet er målrettet og tilpasset personer i arbeid. Stort sett alle studentene er i et arbeidsforhold, og kombinerer studiene med jobb. Unntaket er hovedsakelig studenter i de statsfinansierte yrkesspesifikke utdanningene. Disse er til gjengjeld sikret arbeid etter fullført og bestått utdanning, som følge av at inntaket er dimensjonert ut fra behov. På tvers av moduler er det en blanding av studenter med yrkesfaglige og akademiske utdanningsbakgrunn, fra både VGO og UH-sektoren.

Om den enkelte modul har spesielle opptakskrav varierer på tvers av både fagfelt og modulens kompleksitetsnivå. Det er særlig dybdemodulene som stiller spesielle opptakskrav i form av fag-/svennebrev eller realkompetanse på fagområdet. Moduler på høyere nivå kan også ha krav om fullført UH-utdanning eller at søkeren har fullført moduler innen samme fagområde på lavere nivåer.

Arbeidslivets etterspørsel finansierer og dimensjonerer utdanningstilbudet

Både finansieringen og dimensjoneringen av utdanningstilbudet i fagskolesektoren er i stor grad markedsstyrt. Størsteparten av finansieringen i fagskolesektoren består av egenbetaling fra studentene. I praksis er det normalt arbeidsgiver som betaler kursavgiften for sine ansatte. Avtalen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker er gjerne at arbeidstakeren deler tidsbruken på gjennomføringen av selve modulen mellom arbeidstid og fritid.

I tillegg til brukernes egenbetaling, delfinansierer staten fagskolesektoren. Det statlige tilskuddet er i form av en basisfinansiering til de største fagskolene, målt i antall studenter og bredden av modulporteføljen. Formålet med basisfinansieringen er å gi forutsigbarhet for dekning av deler av de faste kostnadene, og for å tilrettelegge for at fagskolene kan drive utviklingsarbeid med nye arbeidslivsrelevante utdanningstilbud. Den statlige finansieringen utgjør likevel en liten andel av de samlede midlene fagskolesektoren disponerer.

Unntaket er igjen en begrenset mengde definerte yrker hvor staten tar ansvar for å finansiere utdanningen av rett antall personer med rett sertifisering.

Den konkrete etterspørselen etter og betalingsvilligheten for eksisterende og nye moduler er styrende for dimensjoneringen av utdanningstilbudet. Basisfinansieringen er ikke stor nok til å opprettholde utdanningstilbud som ikke er etterspurt i arbeidslivet.

Konsentrasjon av aktiviteten hos store aktører med fagområdeakkreditering

I prinsippet er det ingen begrensninger på hvem som kan utvikle og tilby en fagskolemodul. Det viktigste er at utdanningstilbudet tilfredsstillende leverer krav til kvalitet. Alle tilbydere som utvikler relevante utdanningstilbud, kan søke NOKUT om



akkreditering av tilbudet. Med akkreditering kan tilbudet markedsføres som en fagskolemodul.

Det er stordriftsfordeler knyttet til både systemstrukturer, utviklingsarbeid og drift av fagskolemodulene. Størsteparten av utdanningstilbudet er derfor tilknyttet et fåtall fagskoleinstitusjoner organisert med kjennetegn som konserner, som har utviklet effektive systemet for kvalitetssikring og drift. Disse større konsernene har fagområdeakkreditering fra NOKUT, og kan etablere nye studietilbud uten å søke. Konserninstitusjonene har relativt mange moduler i sin portefølje, men med en tydelig og spisset faglig profil. Den offentlige finansieringen tilfaller i stor grad denne gruppen av fagskoler.

I tillegg til de store institusjonene, finnes det enkeltaktører som har godkjent ett eller noen få utdanningstilbud. Utdanningstilbudene hos de mindre aktørene fullfinansieres av studentene.

Få overgangsordninger knyttet til øvrige deler av utdanningssystemet

I et systemperspektiv eksisterer utdanningene i fagskolesektoren i en parallell og selvstendig sektor, på siden av grunnutdanningen som foregår i VGO og UH-sektoren. Den parallelle strukturen innebærer i utgangspunktet at direkte overgangsmuligheter mellom fagskoleutdanning og utdanninger i UH-sektoren er begrenset.

Fagskoletilbudet er i prinsippet et nettverk av akkrediterte modulutdanninger, som studentene kan kombinere etter egne ønsker og behov. Kompetansebevisene gir ikke generell studiekompetanse, og gir derfor i seg selv ikke tilgang til studier i høyere utdanning.

Dersom studenter fra fagskoler søker høyere utdanning, må opptak bygge på søkerens vitnemål fra VGO, som må tilfredsstillende eventuelle opptakskrav i UH-sektoren.

Om studenter får fritak fra enkeltemner på bakgrunn av kompetansebevis fra fagskoleutdanning vurderes av UH-institusjonene i det enkelte tilfelle. Kompetansebevisene fra fagskolene gir ikke automatisk rett på fritak fra emner i akademisk høyere utdanning.

## 5.2 Hvordan kom vi dit?

Utover 2020 tallet ble det klart at norske konkurranseutsatte virksomheter var avhengig av å videreutdanne egen arbeidsstyrke for å håndtere stadige teknologiske utfordringer. Flere virksomheter rapporterte om udekkede kompetansebehov og mangel på arbeidskraft med relevant kompetanse.

Tilgangen på innleid arbeidskraft var begrenset og landene i hele Europa konkurrerte om spesialisert arbeidskraft. Etter- og videreutdanning av eksisterende sysselsatte var nøkkelen til både endring og konkurransekraft.

Fagskolene var allerede innrettet for å kunne tilby mer systematisk og målrettet EVU enn UH-sektoren. For å redusere barrierene for deltakelse ble det vedtatt at utdanningstilbudet i fagskolesektoren skulle ha en modulbasert oppbygning.

Myndighetene har støttet utviklingen med noe finansiering, til forutsigbarhet og utvikling. Det ble likevel sett på som en styrke at markedskreftene, drevet av arbeidslivets etterspørsel og betalingsvillighet, kunne styre utviklingen og dimensjoneringen av fagskolemodulene. Formålet var å stimulere dynamikk i utdanningstilbudet over tid.

Utover 2020-tallet ble det synliggjort et klart behov for tilstrekkelig antall mennesker som var sertifisert til å ivareta viktige oppgaver innenfor transport, sikkerhet og beredskap. Antallet var ikke veldig stort, men det krevde et dedikert utdanningsløp fra 1 til 2 år. Politisk ble det vurdert som lite hensiktsmessig å

utvikle en egen sektor for sertifiseringsfag, som derfor ble videreutviklet innenfor fagskolesystemet.

Fagskolenes tilbud ble ikke begrenset til teknologiske fag og sertifiseringsfag. Mange virksomheter etterspurte etter- og videreutdanning til egne ansatte innen ledelse, økonomi og administrasjon. Fagskolene reagerte like positivt på denne etterspørselen.

Det var fylkeskommunene som hadde fått ansvaret for å prioritere hvilke fagskoletilbud som skulle støttes fra det offentlige side. Fylkeskommunene utviklet sin kompetansepolitikk innenfor rammen av trepartssamarbeidet og kom etter hvert til at det var nødvendig å prioritere skarpere hva det offentlige kunne finansiere. Resultatet ble at interessedrevne utdanninger ble nedprioritert. Fagskolene svarte med tilbud som var etterspurt fra myndigheter og bedrifter.

Interessedrevne utdanninger ble etter hvert helprivatisert. I praksis innebar det at slike utdanninger enten ble avvirket, tilbudt i markedet eller flyttet til andre utdanningssektorer. Enkelte offentlige kunstskoler ekspanderte noe som følge av innlemminger av studenter som tidligere ville ha valgt fagskole, men mange andre tilbud ble overtatt av enkelte ekspansive folkehøgskoler.

### 5.3 Konsekvenser og implikasjoner av utdanningstilbudet ved fagskolen

Å rendyrke fagskolesektorens rolle som tilbyder av EVU for videreutvikling av arbeidslivets kompetanse har konsekvenser for både hvilke kompetansebehov som dekkes i samfunnet og fagskolenes posisjon i utdanningssystemet. Under drøfter vi hvordan scenarioet påvirker sentrale dimensjoner ved fagskolesektorens posisjon og rolle i utdanningssystemet.

<sup>13</sup> Beregningen er basert på at 25 110 studenter produserer rundt 500 000 studiepoeng i vårsemesteret 2022, med et gjennomsnitt på 20 studiepoeng per student. I 2040 er beregningen basert på at 350 000 studenter i

met, sammenlignet med den gjeldende situasjonen i 2022.

Stor økning i antall studenter, men relativt mindre økning i studiepoengproduksjonen

Resultatet av det fleksible og modulbaserte utdanningstilbudet i fagskolesektoren er at det blir registrert mange flere fagskolestudenter i 2040 enn i 2022. I 2040 har 12,5% av de sysselsatte deltatt i minst én fagskolemodul. Det tilsvarer anslagsvis om lag 350 000 registrerte studenter i løpet av studieåret, mot 25 000 registrerte studenter våren 2022.

Den store økningen i antall registrerte studenter drives av at den modulbaserte tilnærmingen til utdanningene som gis ved fagskolene formaliserer en andel av den ikke-formelle læringen i arbeidslivet. Ikke-formell læring er læringsaktiviteter som ikke ellers gir kursbevis. I 2021 deltok 42 prosent av sysselsatte i ikke-formell opplæring, som tilsvarte om lag 1,16 millioner personer (SSB, 2022).

Den modulbaserte deltakelsen innebærer at den samlede studiepoengproduksjonen øker betydelig mindre enn økningen i antall studenter. Anslagsvis kan studiepoengproduksjonen bli tre ganger så stor i 2040 som i 2022, selv om antall registrerte studenter er blitt 14 ganger høyere i samme periode (HK-dir, 2022).<sup>13</sup>

Utdanningene som gis ved fagskolene er innrettet som EVU for sysselsatte. Selv med den store økningen i antall studenter er derfor konkurranseflaten mot andre deler av det formelle utdanningssystemet relativt begrenset. I VGO er EVU-aktivitetene særlig rettet mot voksne som står utenfor arbeid og utdanning. I UH-sektoren er størsteparten av studentene fortsatt i grunnutdanning og derfor ikke en del av målgruppen for fagskolene utdanningstilbud.

snitt produserer 5 studiepoeng, med samlet studiepoengproduksjon på 1,75 millioner studiepoeng.



Det er først og fremst ikke-formelle opplæringstilbydere som vil oppleve økt konkurranse fra fagskolesektoren i dette scenarioet. Eksisterende tilbydere i 2022 kan fortsatt være aktive i 2040, men det er sannsynlig at en delvis formalisering av det ikke-formelle kursmarkedet vil skape store ringvirkninger for aktører og organisering av markedet. Sammenlignet med 2022 utgjør kursinntekter i 2040 langt mindre for ulike konsulentvirksomheter.

#### Kortere utdanninger og uten mål om fagskolegrad

Utviklingen i scenarioet har betydning for flere dimensjoner av kjennetegnene knyttet til dagens fagskoleutdanninger.

Den tydeligste endringen er at utdanningstilbudet i scenarioet er modulbasert. Studentene kan skreddersy sin egen formelt dokumenterte kompetanseprofil, med ulike kombinasjoner av moduler. I 2022 består utdanningstilbudet i fagskolesektoren i større grad av større og mer helhetlige og sammenhengende utdanningstilbud enn i 2040.

I 2022 leder fagskoleutdanninger, med et omfang på 60 og 120 studiepoeng, til henholdsvis fagskolegrad og høyere fagskolegrad. I dette scenarioet som arbeidslivets EVU-sektor er ikke fagskolene lenger gradsgivende institusjoner. Modulene gir selvstendige kompetansebevis, men som ikke er utviklet for å kunne kombineres til en fagskolegrad.

Studenter med behov for eller ønsker om å oppnå en grad må søke opptak til ordinær UH-utdanning. I dette scenarioet dekker ikke fagskolesektoren eventuelle behov for yrkesfaglige *grader* på høyere nivå enn VGO.

Arbeidslivets etterspørsel og betalingsvillighet for utdanningene er et styrende prinsipp for utviklingen av nye moduler og utdanningstilbud. Det har resultert i et stort mangfold av moduler, på tvers av både fagområder og nivåer. Sammenlignet med 2022 fin-

nes det fagskolemoduler som er innplassert over nivå 5 i NKR. Når det gjelder fagområder er det ingen spesifikk avgrensning for fagskolemodulene, men i realiteten vil det være flest moduler på fagområder som er særlig relevante for arbeidshverdagen i et bredt spekter av virksomheter.

#### Mer mangfold i modulene kan få konsekvenser for studentmassens utdanningsbakgrunn

Grunnleggende sett bygger alle fagskolemodulene i dette scenarioet på fullført VGO. Samtidig kan moduler på høyere nivåer kreve fullførte moduler på lavere nivå innen samme fagfelt eller at studenten har fullført akademisk høyere utdanning på samme nivå og fagfelt.

Målgruppen for utdannelsene som gis ved fagskolene er i dette scenarioet er først og fremst avgrenset til studenter som er sysselsatte, framfor undergrupper knyttet til utdanningsbakgrunn. I 2022 har ikke fagskolesektoren en tydelig avgrensning av målgruppen i denne dimensjonen, men i realiteten jobber en stor andel av studentene i kombinasjon med fagskolestudiene.

Statistikk fra 2021 viser at andelen som deltar i EVU øker med utdanningsnivå (SSB, 2022). Med en markedsstyrt dimensjonering av et EVU-tilbud i fagskolesektoren, uten avgrensning på fagområde eller nivå, kan konsekvensen bli at fagskolemodulene i økende grad innrettes mot å dekke behovene for EVU blant de som har fullført akademisk høyere utdanning. Dersom virksomhetens betalingsvillighet for EVU er vesentlig høyere for personer med akademisk utdanning bunn, kan en utvikling i tråd med dette scenarioet gi mangelfullt tilbud av EVU rettet mot personer med yrkeskompetanse fra VGO som høyeste fullførte utdanningsnivå.

### Markedsstyrt finansiering og dimensjonering av utdanningstilbudet

Utviklingen og dimensjoneringen av fagskolemodulene er målrettet mot identifiserte kompetansebehov i arbeidslivet. I prinsippet er dimensjoneringsmekanismene i dette scenarioet relativt like de mekanismene som styrer dimensjoneringen av fagskoletilbudet i 2022.

Kombinasjonen av økt andel egenbetaling og moduleringen av studietilbudet trekker samtidig i retning av ytterligere markedsstyrt dimensjonering enn det som er tilfelle i 2022. Å raskt tilpasse et utdanningstilbud med høy kvalitet til kontinuerlige endringer i arbeidslivets behov er blant de største utfordringene for fagskolesektoren i dette scenarioet.

I dette scenarioet preges dimensjoneringen av fagskolemodulene av arbeidslivets kompetansebehov på kort og mellomlang sikt. Konsekvensen av dette er at færre virksomhetsledere rapporterer om udekkede kompetansebehov i årlige spørreundersøkelser. En stor andel av ressursene rettes mot å utvikle studentenes spesifikke ferdigheter på ulike fagområder. Samfunnets langsiktige utdanningsbehov og utvikling av basisferdigheter knyttet til problemløsning, samarbeid og lignende må dekkes i andre deler av utdanningssystemet.

### Færre overganger til andre deler av utdanningssystemet, men bedre dokumentert kompetanseprofil

I 2022 oppnår studenter som fullfører en høyere fagskolegrad generell studiekompetanse. I dette scenarioet er ikke fagskolene lenger gradsgivende institusjoner. Fagskolemodulene utvikler studentenes kompetanse i bredden og dybden, men det resulterer ikke i en fagskolegrad med generell studiekompetanse. Uten generell studiekompetanse begrenses mulighetene for å søke opptak til akademisk høyere utdanning blant personer med yrkeskompetanse fra VGO i dette scenarioet, sammenlignet med situasjonen i 2022.

I et arbeidsmarkedsperspektiv kan fagskolemodulene gi økt mobilitet, fordi fagskolemodulene i dette scenarioet bidrar til å formalisere, dokumentere og kvalitetssikre tidligere ikke-formelle læringsaktiviteter. For virksomhetene kan dokumentert kompetanse være et konkurransefortrinn i møte med kunder. For arbeidstakeren kan formaliseringen gi bedre muligheter til å bytte jobb innen samme fagområde.

### Økt relevans for arbeidslivet, men usikker effekt på kvalitet

Den modulbaserte innretningen av utdanningen som gis ved fagskolene kan ha motstridende virkninger på hvordan kvaliteten på utdanningene oppfattes av samfunnet.

I et faglig perspektiv bygger utdanningene på erfaring og konkrete, kjente teknologier. Fagskolene måles ikke på forskningsrettede indikatorer, men om de ble ville de skåret relativt lavt på disse sammenlignet med UH-institusjonene. En sentral usikkerhet i scenarioet er om fagskolene evner å både være oppdatert på kunnskapsfronten på fagområdet og de løsningene og teknologien som til enhver tid er gjeldende og relevante for virksomhetene.

I et arbeidsmarkedsperspektiv kan utdanningenes relevans for arbeidslivets kompetansebehov være en indikator på kvalitet. Den tette koblingen og markedsstyringen av utdanningssystemet bidrar til at modulene er relevante for virksomhetenes identifiserte og konkrete kompetansebehov.

Fra studentenes perspektiv kan det være usikkerhet knyttet til læringsutbyttet i det modulbaserte fagskolesystemet, sammenlignet med et mer tradisjonelt semesterbasert system. Tidligere forskning har funnet indikasjoner på at læringsutbyttet i intensive og tidsbegrensede kurs er minst like godt som i med semesterlange kurs. Likevel har mangel på kontrollvariabler og kontrollerte eksperimenter gjort det

vanskelig å konkludere på om læringsutbyttet er lavere eller høyere (French, 2015).

Fagskolesektoren får en mindre rolle i arbeidet med inkludering i arbeidslivet

Som nevnt over er målgruppen for utdanningene, som gis ved fagskolen, i dette scenarioet personer som allerede er i et arbeidsforhold, eller sikret et arbeidsforhold etter endt utdanning. For noen grupper sysselsatte kan fagskolemodulene bidra til å styrke deres omstillingsevne til nye oppgaver, og dermed redusere risikoen for ledighet og eventuelt utenfor-

skap. Denne funksjonen har fagskoleutdanningene også i 2022.

Når det gjelder personer som allerede står uten arbeid har fagskolesektoren i dette scenarioet tilnærmet ingen rolle. Arbeidsledige kan søke opptak til fagskolemoduler på eget initiativ og til egen kostnad, men modulene er likevel ikke innrettet for å *kvalifisere* studentene til arbeid eller videre studier. På denne måten er fagskolesektorens rolle knyttet til inkludering i arbeidslivet noe snevrere i dette scenarioet, sammenlignet med situasjonen i 2022.

## 6 Scenario 2 – Den spesifikke høyere yrkesfaglig utdanningen

Befolkningsframskrivingene tilsier at både ungdomskullene og antall personer i arbeidsstyrken er enten stabile, eller gradvis fallende de neste 20 årene. Med en økende andel eldre sannsynliggjør de forventede demografiske endringene en generell mangel på arbeidskraft i mange norske næringer. På de høyere nivåene i utdanningssystemet har den stabile størrelsen på ungdomskullene ført til økt konkurranse om å være attraktive for studentene, både i fagskolesektoren og UH-sektoren.

I dette scenarioet har det over tid vist seg at både arbeidslivet og studentene generelt foretrekker utdanningstilbudene som er tilgjengelige i UH-sektoren. I et systemperspektiv har det resultert i at fagskolesektoren er begrenset til å ta ansvar for utdanning av spesifikke yrker som ikke finner sin plass innenfor UH-sektoren. Utviklingen og mekanismen er basert på drivere av hovedscenario 3 om «Spesialisert VET» i Cedefop (2020, s. 204)

Over tid ble det klart at utdanning til enkelte etterspurte yrkesgrupper falt mellom utdanningstilbudene i VGO og UH-sektoren. Fagskolesektoren fikk ansvaret for å utvikle og drifte utdanningene rettet mot disse spesifikke yrkesgruppene. Utdanningene fikk tittelen «lavere profesjonsutdanning».

### 6.1 Fagskolen i 2040: Lavere profesjonsutdanninger

Formålet med den spesifikke høyere yrkesfaglige utdanningen er å sikre tilstrekkelig tilgang på arbeidstakere som er kvalifisert til viktige yrker innen beredskap- og sikkerhet i samfunnet. Fagskolenes samfunnsoppdrag er å dekke samfunnets behov for arbeidskraft og kompetanse i disse yrkene.

#### Mellomlange yrkesspesifikke utdanninger

Den spesifikke høyere yrkesfaglige utdanningen gjennomføres typisk som heltidsstudier. Utdanningene har normalt et omfang på 60–120 studiepo-

eng, tilsvarende ett til to års studium. Utdanningene leder til det som kalles en «lavere profesjonsgrad».

Utdanningene er typisk rettet mot yrker innen beredskap, bygg og anlegg og transport. Noen eksempler inkluderer lokførere, dykkere, brannkonstabler og utvalgte operatør- og monteringsyrker. Undervisningen er praktisk rettet for å forberede studentene på arbeidsoppgavene i yrket.

Undervisningen foregår i sin helhet på fagskolenes læresteder. For hvert utdanningstilbud er undervisningen sentralisert på ett eller et fåtall læresteder i landet. Begrunnelsen for denne organiseringen er forholdet mellom den samlede studentmassen og behovet for arealer og utstyr i utdanningene. I tillegg er det vurdert at fysisk oppmøte gir bedre forutsetninger for oppfølging av den enkelte student. Resultatet er høy fullføringsgrad.

Fagskolene har tett samarbeid om utviklingen av innholdet i utdanningene med relevante myndigheter, for eksempel Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Luftfartstilsynet, Arbeidstilsynet og Sjødirektoratet.

Fagskolene tilbyr ikke sertifisering til yrker som krever utdanning på mer enn to år. Utdanning til politi, sykepleie, lege, læreryrker og lignende skjer fortsatt i UH-sektoren.

Studentene er unge og voksne som ønsker utdanning med direkte kobling til et yrke

Målgruppen for den spesifikke høyere yrkesfaglige utdanningen er alle personer som etterspør en utdanning med direkte, og nærmest garantert, kobling til en definert jobb. Utdanningen kan være både en del av unges grunnutdanning eller voksne som ønsker ny karriere.

Utdanningene og yrkene er praktisk rettet, og flertallet av studentene har søkt opptak på bakgrunn av

yrkeskompetanse fra VGO. For de fleste studentene er det tett kobling mellom utdanningsprogrammet fra VGO og videreutdanning i fagskolen. Personer med studiekompetanse fra VGO kan søke opptak, så lenge utdanningene ikke krever spesifikke fagbrev.

Fordi utdanningene skal dekke nasjonale behov prioriteres det at alle deler av landet skal være representert i studentmassen. I flere regioner har NAV etablert kvalifikasjonsprogrammer til den spesifikke høyere yrkesfaglige utdanningen. Tiltaket er ment både for å bidra til å dekke regionens behov for de utvalgte yrkesgruppene, og som et inkluderingsiltak i arbeidslivet.

#### Statlig fullfinansiering og rullerende planhjul for dimensjonering av utdanningstilbudet

Utdanningstilbudet dimensjoneres i et samarbeid mellom fagskolene og statlige, regionale og lokale myndigheter. Dimensjoneringsprosessen følger to rullerende planhjul, som kvalitetssikres av nasjonale myndigheter. I det ene planhjulet vurderer fagskolen i samarbeid med statlige myndigheter årlig om det skal gjøres mindre endringer i opptaket. I det andre planhjulet er det bredere involvering av innspill til både dimensjonering og endret innhold i utdanningene, særlig fra regionale og lokale myndigheter i hele landet.

Den spesifikke høyere yrkesfaglige utdanningen er i sin helhet fullfinansiert av staten. Fagskolene får dekket alle utgifter knyttet til utvikling og drift av utdanningstilbudene. Studentene får lån og stipend av Lånekassen. Hele lånet omgjøres til stipend gitt at studentene fullfører på normert tid og jobber minst fem år i de utvalgte profesjonene et sted i landet.

#### Én statlig fagskoleinstitusjon til hver profesjon

Det er etablert én statlig fagskoleinstitusjon for utdanningen til hver enkelt profesjon, fordi utdan-

ningene skal dekke nasjonale behov for arbeidskraft og kompetanse.

For å redusere kostnadene knyttet til arealer og utstyr er tilbudet av utdanningene sentralisert. For hver utdanning finnes det kun ett eller noen få læresteder fordelt ut over landet. For utdanninger som har flere læresteder, hører likevel alle under den samme statlige fagskoleinstitusjonen.

#### Selvstendig mellomnivå i NKR

I et systemperspektiv er fagskolesektoren en selvstendig del av utdanningstilbudet. Fullført videregående opplæring, fortrinnsvis med yrkeskompetanse, er den viktigste inngangsporten til spesifikk høyere yrkesfaglig utdannelse.

Den viktigste og vanligste overgangen etter fullført spesifikk høyere yrkesfaglig utdanning er at studentene går ut i arbeidslivet, for å praktisere yrkene de er utdannet til.

Innholdet i den spesifikke høyere yrkesfaglige utdanningen er tilpasset overgangen til arbeidslivet, ikke for å forberede studentene på videre studier i UH-sektoren. Personer som har fullført fagskoleutdanning som ønsker UH-utdanning søker derfor på samme grunnlag som andre som har fullført VGO.

Hovedvekten av den spesifikke høyere yrkesfaglige utdanningen finnes på nivå 5 i NKR. Fagskolesektoren har også ansvar for spesifikke videreutdanninger innenfor de utvalgte profesjonene, for eksempel branningeniør. Noen av videreutdanningene er plassert i en parallelstruktur på nivå 6 i NKR, på siden av akademisk høyere utdanning på samme nivå (Technopolis, 2020).

#### 6.2 Hvordan kom vi dit?

Målt i antall studenter fortsatte fagskolesektoren å vokse gjennom 2020-tallet. I økende grad ble en fagskolegrad og høyere fagskolegrad verdsatt som

alternativer til mer akademisk rettede utdanninger i UH-sektoren.

Hverken arbeidsstyrken samlet eller ungdomskulene vokste utover 2020-tallet, men holdt seg stabile. Den stabile størrelsen på studentmassen resulterte i tiltakende konkurranse om studentene mellom fagskolene og UH-sektoren.

Fortrinnet til den spesifikke høyere yrkesfaglige utdannelsen i konkurransen om studentene var det tydelige arbeidslivsrettede formålet og sikkerhet om å få jobb. UH-sektoren reagerte på konkurransen ved å utvikle mer arbeidslivsrettede emner i eksisterende utdanningstilbud. Med de nye emnene fikk UH-studentene større frihet til å velge mellom arbeidslivsrettet eller akademisk spesialisering i utdanningen. Det ble også vanligere at UH-institusjonene tilrettela for opptak gjennom Y-veien i flere studier, som gjorde høyere utdanning mer tilgjengelig for personer med yrkeskompetanse fra VGO.

Over tid viste det seg at både studenter og arbeidslivet verdsatte kombinasjonen av forskningsbasert akademisk og erfaringsbasert arbeidslivsrettet utdanning i UH-sektoren. Fagskolesektoren evnet ikke å konkurrere om studentene i høyere utdanning, og ble i et systemperspektiv marginalisert.

For et utvalg yrkesrettede utdanninger fantes det ikke relevante utdanninger, hverken i VGO eller UH-sektoren. I en utdanningsreform på starten av 2030-tallet ble det besluttet at kun fagskoler som hadde tilbud som ikke ble ivaretatt av enten UH-sektoren eller fagopplæringene i videregående skole, skulle finansieres over offentlige budsjetter. Det var særlig mellomlange yrkesrettede profesjonsutdanninger på et nivå over VGO i nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk som ikke fant sin plass i utdanningssystemet i VGO- eller UH-systemet. Fagskolene tok ansvar for å utvikle «lavere profesjonsgrader» rettet mot disse yrkesgruppene.

Underveis var det en diskusjon om også nåværende yrkesutdanning til eksempelvis politi, sykepleie, lege, læreryrker og lignende skulle få utdanning gjennom fagskolesystemet. Begrunnelsen for at de forble i UH-systemet var at utdannelsene gjennomgående var lengre, og det var dessuten ønskelig å bevare emner av akademisk art.

### 6.3 Konsekvenser og implikasjoner av spesifikk høyere yrkesfaglig utdanning

Å rendyrke fagskolesektorens rolle til å sertifisere personer til arbeid i lovregulerte yrker har konsekvenser for både hvilke kompetansebehov som dekkes i samfunnet, ulike samfunnsgrupper og fagskolenes posisjon i utdanningssystemet.

#### Færre studenter i spesifikk høyere utdanning

Over tid tapte fagskolesektoren konkurransen om studentene i høyere utdanning i dette scenarioet. Det resulterte i at sektoren nå er konsentrert om å utdanne personer til arbeid et mindre antall spesifikke yrkesgrupper.

Konsekvensen er at antall studenter i fagskolesektoren er betydelig lavere i 2040 enn det var i 2022. I 2040 er det registrert i rundt 5 000 fagskolestudenter, mot 25 100 studenter i vårsemesteret 2022.

I scenarioet er det UH-sektoren som har vunnet konkurransen om studentene i tertiær utdanning. Det betyr at en del av de studentene som i utgangspunktet ville fullført en fagskoleutdanning i 2022 i dette scenarioet heller studerer i UH-sektoren. Det betyr noe studentvekst i UH-sektoren. Prosentvis påvirker ikke reduksjonen i fagskolesektoren UH-sektoren mye, men den har fått noe større handlingsrom.



Utdanningstilbudet er begrenset til spesifikke profesjonsutdanninger på et mellomnivå

Sammenlignet med 2022 har fagskolesektorens utdanningsportefølje blitt betydelig smalere i dette scenarioet. Tilbudet av spesifikk høyere yrkesfaglig utdanning måles ikke lenger i fagområder, men i antall yrkesgrupper sektoren utdanner arbeidstakere til. I utdanningene vektlegges de spesifikke kunnskapene og ferdighetene studentene har behov for i utøvelsen av de enkelte yrkene, på samme måte som i 2022.

En spesifikk høyere yrkesfaglig utdanning, med et omfang på 60–120 studiepoeng, leder fram til en «lavere profesjonsgrad» i det relevante yrket. Både omfanget av og undervisningsopplegget for fagskolestudiene er omtrent som i 2022. I dette scenarioet er imidlertid hovedregelen at utdanningene gjennomføres som heltidsstudier. I 2022 var situasjonen at flertallet av studentene studerte deltid.

Fullføringsgraden er høy. Høy fullføringsgrad må sees på bakgrunn av både at studentfinansieringen er god (studielånet blir omgjort til stipend ved fullføring) og at det er viktig for den enkelte skole å sikre høy gjennomføring. Det siste følger av at dimensjoneringen av tilbudet er laget for å fylle definerte stillingsbehov. Pedagogikken legges dermed opp til å sikre fullføring og innebærer tett oppfølging av den enkelte student.

Spesialiseringen av høyere yrkesfaglig utdanning i utdanningssystemet har hatt konsekvenser for UH-sektoren. Eksempelvis har arbeidslivet fått større direkte innflytelse på både innholdet i og dimensjoneringen av utdanningstilbudet. En innflytelse som på starten av 2020-tallet var relativt svak (NIFU, 2019). For VGO har spesialiseringen hatt liten betydning for kjerneoppgaver og utdanningstilbud. Muligheter for opptak til høyere utdanning gjennom Y-veien har likevel gitt en liten økning i antallet som velger yrkesfaglige programmer på VGO.

En konsekvens av scenarioet er også at fagskolesektoren ikke bidrar til å ivareta samfunnets og arbeidslivets behov for EVU. Både fylkeskommunenes voksenopplæring og UH-sektoren vil i dette scenarioet måtte dekke behovene for EVU.

Små konsekvenser på opptakskravene og studentenes utdanningsbakgrunn

I scenarioet har det ikke skjedd store endringer i opptakskravene ved fagskolene. Spesifikk høyere yrkesfaglig utdanning bygger på fullført VGO, og fortrinnsvis yrkeskompetanse på det samme eller tilgrensende fagområder. Dette tilsvarer i stor grad opptakskravene til lignende fagskoleutdanninger som eksisterer i 2022, for eksempel lokførerutdanningen. Uten endrede opptakskrav er konsekvensen også at utdanningsbakgrunnen i studentmassen sannsynligvis i relativt liten grad endres i scenarioet.

Statlig fullfinansiering og dimensjonering av utdanningstilbudet

I scenarioet er spesifikk høyere yrkesfaglig utdanning fullfinansiert over statsbudsjettet, for å dekke nasjonale behov for arbeidskraft og kompetanse i de utvalgte yrkesgruppene. Til sammenligning utgjorde den statlige finansieringen om lag 45 prosent av midlene fagskolesektoren disponerte i 2020 (Diku, 2021).

Konsekvensen av den statlige fullfinansieringen er at de offentlige utgiftene per studieplass øker betydelig. Samtidig dempes utgiftsveksten av at det samlede antallet studenter er lavere enn tidligere.

Dimensjoneringsprosessen har blitt forenklet og foregår i et samarbeid mellom fagskolene og relevante myndigheter knyttet til de utvalgte yrkesgruppene, som kvalitetssikres av Kunnskapsdepartementet. I 2022 er det fagskolens eget styre som vedtar endringer i utdanningstilbudet. Fylkeskommunene har fått en vesentlig mindre rolle, i lys av at

fagskoletilbudet ikke lenger skal møte regionale behov for arbeidskraft og kompetanse.

#### Kvalifisering til arbeidslivet, ikke til videre studier

Formålet med spesifikk høyere yrkesfaglig utdanning i dette scenarioet er å kvalifisere og forberede studentene på arbeidet i de konkrete yrkene. I tillegg er eventuelle videreutdanninger innenfor de samme karrierene blitt en del av fagskolesektoren. Den viktigste overgangsflaten for spesifikk høyere yrkesfaglig utdanning er derfor veien ut i arbeidslivet, ikke til studier i andre deler av utdanningssystemet.

Den «lavere profesjonsgraden» fagskolestudentene oppnår har et klart yrkesfaglig innhold, og gir derfor ikke studentene generell studiekompetanse. Fagskolekandidatene har svakere overgangsmuligheter til UH-utdanning i dette scenarioet, sammenlignet med å fullføre en høyere fagskolegrad i 2022.

Yrkeskompetanse fra VGO er den viktigste og vanligste inngangsporten til spesifikk høyere yrkesfaglig utdanning. Konsekvensen kan være at enkelte ungdommer som ellers ville valgt studieforbereende programmer i VGO velger yrkesfag. Hvor stor en slik effekt vil være, er imidlertid usikkert.

#### Scenarioet har liten virkning på kvaliteten på utdanningene

Grunnleggende sett foregår spesifikk høyere yrkesfaglig utdanning på tilsvarende måte som fagskole-

utdanningene i 2022. Det betyr at scenarioets virkning på utdanningskvaliteten i spesifikk høyere yrkesfaglig utdanning sannsynligvis vil være relativt liten.

#### Indirekte inkluderingstiltak med «garantert» jobb etter fullført spesifikk høyere yrkesfaglig utdanning

Søkere som får opptak til og fullfører spesifikk høyere yrkesfaglig utdanning er nærmest garantert jobb etter studiene. Det er fordi dimensjoneringen bygger på at det er personer som fullfører utdanningene som har kvalifikasjoner til å jobbe i de utvalgte yrkene. På denne måten er spesifikk høyere yrkesfaglig utdanning et tiltak for å inkludere flere personer i arbeidsmarkedet.

For å få opptak til spesifikk høyere yrkesfaglig utdanning er hovedregelen at søkerne må ha fullført VGO, fortrinnsvis med yrkeskompetanse. Gitt at det er personer som ikke har fullført VGO som er mest utsatt for ledighet og utenforskap, svekkes fagskolesektorens rolle som inkluderingstiltak. Arbeid for å hindre utenforskap er like fullt en viktig samfunnsoppgave. I dette scenarioet vil det arte seg i form av at fylkeskommunene og NAV utvikler programmer og bruker ressurser for å kvalifisere søkere til opptak til spesifikk høyere yrkesfaglig utdanning. Slik kan fagskolene brukes som et indirekte inkluderingstiltak.



## 7 Scenario 3 – Høyere yrkesfaglig grunnutdanning

Stadig mer komplekse arbeidsoppgaver øker både behovet for og kravene til avansert kompetanse i arbeidsstyrken. Å fullføre høyere utdanning er i økende grad en nødvendig inngangsport til deler av det norske arbeidslivet. I 2021 hadde 40 prosent av de sysselsatte fullført høyere utdanning. Fra befolkningens side har utdanningstilbøyeligheten også økt over tid. Åtte av ti ungdommer vil ta mer utdanning etter fullført videregående opplæring (Opinion, 2022).

Med tilbøyelighet til høyere utdanning har oppmerksomheten knyttet til graden av arbeidslivsrelevans i høyere utdanning tiltatt. Om deler av den høyere utdanningen bør være mer praktisk enn akademisk innrettet er et sentralt spørsmål.

Dette er en framtid der fagskolene tilbyr høyere yrkesfaglig grunnutdanning. Høyere yrkesfaglig grunnutdanning eksisterer som et alternativ til mer akademisk rettet høyere utdanning ved universiteter og høyskoler.

### 7.1 Fagskolen i 2040: Høyere yrkesfaglig grunnutdanning

Formålet med høyere yrkesfaglig grunnutdanning er å bidra til bedre samsvar mellom arbeidslivets behov for avansert praktisk kompetanse og tilbudet av høyere utdanning. Fagskolenes samfunnsoppdrag er å tilby høyere yrkesfaglig utdanning. Utdanningene skal være praksisnære og dekke behovet for kvalifisert arbeidskraft i arbeidslivet. Høyere yrkesfaglig grunnutdanning skal bygge på oppdatert tilgjengelig kunnskap, men fagskolene har ikke selv oppgaver knyttet til forskning med formål om utvidelse av kunnskapsfronten på sine fagområder.

#### Lange grunnutdanninger på mange fagfelt

Fagskolesektoren har en bred utdanningsportefølje, med utdanninger innen de fleste fagområder. Høyere yrkesfaglig grunnutdanning har et omfang på

120–180 studiepoeng. Utdanningsløp med et omfang på 180 studiepoeng leder fram til en fagskolegrad. Hovedregelen er at høyere yrkesfaglig grunnutdanning gjennomføres på heltid, med en varighet på 2–3 år.

Noen fagskoleutdanninger retter seg mot spesifikke profesjoner, men langt fra alle. Fagskolene tilbyr utdanninger innen både tekniske, kreative, økonomiske og administrative, helserelaterte og samferdselsrelatert fagretninger. Humanistiske fag er i liten grad representert i høyere yrkesfaglig grunnutdanning. Interessedrevne utdanninger som ikke krever utdanning av minst 2 års varighet, har ingen tilbud innen fagskolene.

Underveis i utdanningsløpet får studentene en blanding av teoretisk og praksisnær undervisning. Innføring i det teoretiske grunnlaget bidrar til at studentene har et felles faglig grunnlag. Senere i utdanningsløpet vektlegges bruk av teori på virkelighetsnære og praktiske oppgaver tungt i undervisningen.

På noen fagområder er det obligatorisk å gjennomføre praksis i arbeidslivet, for eksempel i utdanninger innen helse- og sosialfag. I de mer generiske utdanningene ivaretas praksisnærheten ved at studentene får innføring i konkrete typer verktøy, utstyr og programmer som brukes i arbeidslivet.

Undervisningen foregår på fagskolenes læresteder. Det er mulig å følge forelesningene digitalt, men undervisningen er i hovedsak bygget opp rundt studentene som møter opp fysisk.

Det er åpning for EVU ved at studenter kan delta i enkelttemner, for eksempel i kombinasjon med jobb. Ut over dette er ikke utdanningstilbudet eller undervisningen tilpasset EVU.

### Fagskoleutdanning som en del av studentenes grunnutdanning

Målgruppen for høyere yrkesfaglig grunnutdanning er hovedsakelig unge personer i grunnutdanning. Flertallet av søkerne til høyere yrkesfaglig grunnutdanning kommer direkte fra fullført videregående opplæring.

Generelt må det være en viss grad av samsvar mellom søkerens fagområde fra VGO og fagskoleutdanningen de søker opptak til. Fagskoleutdanningen i tekniske fag og helse- og sosialfag bygger normalt på yrkeskompetanse. For utdanninger innen økonomiske og administrative fag eller estetiske fag stiller personer med yrkes- og studiekompetanse likt i opptaket.

### Statlig finansiering til institusjoner som dimensjonerer eget utdanningstilbud

Fagskolene er finansiert direkte over statsbudsjettet. Finansieringsordningen har lignende oppbygning som i UH-sektoren, med basisfinansiering og et resultatbasert tilskudd. Finansieringsordningen premierer fagskoler der flere studenter fullfører utdanning. Det er også utviklet indikatorer for studienes arbeidslivsrelevans, som påvirker den resultatbaserte finansieringen. Finansieringen av fagskolene skiller seg primært fra universitetenes finansiering ved at forskning ikke premieres.

Fagskolene har et eget styre med ansvar for utviklingen og dimensjoneringen av utdanningstilbudet. I styret har fagskolen representanter fra de ulike fagområdene, i tillegg har arbeidslivets parter og studentene egne representanter.

I arbeidet med å dimensjonere utdanningstilbudet er fagskolen pålagt å samle inn informasjon om kompetansebehov i arbeidslivet, både regionalt og nasjonalt. Fagskolene gjennomfører innspillsrunder med regionale aktører, for eksempel fylkeskommunen, for å ivareta det regionale perspektivet – litt et-

ter samme modell som råd for samarbeid med arbeidslivet (RSA). Kartleggingen av nasjonale kompetansebehov skjer hovedsakelig via dokumentstudier og egne analyser.

Fagskolestudentene har tilsvarende låne- og stipendordning som UH-studentene for å dekke livsopphold under studiene, gjennom Lånekassen.

### Blanding av selvstendige og integrerte fagskoler

I 2040 finnes det to typer fagskoler i landet, UH-tilknyttede og selvstendige fagskoler.

Flertallet av fagskolene er organisert som underenheter i UH-institusjoner. De UH-tilknyttede fagskolene utnytter både faglige og ressursmessige synergier knyttet til å tilby både fagskole- og UH-utdanning. På bakgrunn av koblingene til UH-sektoren og deres kvalitetssikringssystemer har UH-tilknyttede fagskoler fått institusjonsakkreditering for fagskoleutdanninger på alle fagområder av NOKUT.

Noen fagskoler er selvstendige institusjoner. Det er fortrinnsvis de større fagskolene fra 2020-tallet som fortsatt er selvstendige i 2040, etter ytterligere fusjoner. De selvstendige fagskolene er ofte kjennetegnet av smalere fagprofiler og noe mindre fagmiljøer enn UH-tilknyttede fagskoler. Selvstendige fagskoler har fagområdeakkreditering fra NOKUT.

### Parallellstruktur for høyere yrkesfaglig utdanning

Høyere yrkesfaglig grunnutdanning er en integrert og naturlig del av studentenes grunnutdanning. I NKR er høyere yrkesfaglig grunnutdanning sidestilt med UH-utdanninger av tilsvarende lengde og nivå i en parallellstruktur (Technopolis, 2020). Parallellstrukturen gjør at spørsmålet om studiepoeng fra fagskoleutdanning kan godskrives ved opptak til en UH-utdanning må vurderes hvert enkelt tilfelle.

## 7.2 Hvordan kom vi dit?

---

Økende kompleksitet og bruk av avanserte maskiner, utstyr og produksjonsmetoder har økt etterspørselen etter arbeidskraft med lang formell kompetanse i alle deler av arbeidslivet. Frafall fra høyere utdanning ble utover 2020-tallet et økende problem. Problemet ble forklart dels ved at sektorer manglet arbeidskraft tilbød «halvstuderte røvere» arbeid, gitt at de viste motivasjon og behersket en del grunnleggende ferdigheter i faget.

Mange anklaget høyere utdanning for å være for akademisk innrettet. De færreste studenter hadde ambisjoner om å forske eller jobbe akademisk selv. Det var arbeidsrelevante ferdigheter som var viktigste studentmotivasjon for flertallet. «Unødvendig» lange utdanninger ble sett på som «sløsing med tid», både fra samfunnet side og for den enkelte. Synspunktet ble ikke minst løftet fram av representanter for arbeidslivet, som så at mange kritiske yrker manglet fagfolk.

I 2030 ble det enighet om en større reform for høyere utdanning. I reformen ble det et tydelig skille på yrkesfaglig og akademisk høyere utdanning. I nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring ble det etablert en parallelstruktur for de to retningene. De yrkesfaglige utdanningene ble utviklet med konkret formål om relevans for arbeidslivet utenfor academia. I de akademiske utdanningene vektlegges forskning og generell akademisk kompetanse fortsatt mer.

Staten finansierer både yrkesfaglig og akademisk høyere utdanning fra samme budsjettpost. Fordi de to sektorene konkurrerer om studenter fra den samme befolkningsgruppen ble det vedtatt at strukturendringene i kvalifikasjonsrammeverket ikke skulle føre til betydelige endringer i den samlede finansieringen av høyere utdanning. Over tid har finansieringen fulgt studentmassene, som betyr at

deler av ressursene gradvis har blitt omprioritert til fagskoleutdanningen, på bekostning av UH-utdanningene.

I det nye systemet har UH-sektoren beholdt utdanningsretninger med en tydelig akademisk profil, på masternivå og høyere. Integrerte masterprogrammer med varighet på fem år er i dag de vanligste utdanningsprogrammene i UH-sektoren.

## 7.3 Konsekvenser og implikasjoner av høyere yrkesfaglig grunnutdanning

---

I dette scenarioet har fagskolene tatt en større rolle i befolkningens grunnutdanning, som et alternativ til akademisk rettede bachelorutdanninger. Under drøfter vi noen konsekvenser og implikasjoner av den nye rollen for dekking av kompetansebehov i arbeidslivet, ulike samfunnsgrupper og fagskolenes posisjon i utdanningssystemet.

Flere studenter og betydelig økt studiepoengproduksjon

Arbeidslivets etterspørsel etter og befolkningens tilbøyelighet til å fullføre høyere utdanning har økt betydelig over tid. Spørreundersøkelser indikerer også at flertallet av ungdommer ønsker å studere etter fullført VGO (Opinion, 2022).

For flertallet av de som skal studere er jobb- og karrieremulighetene en betydelig motivasjon for valg av utdanning. Konsekvensen er at en relativt stor andel av studentene foretrekker utdanningsprogrammer utviklet med formål om høy arbeidslivsrelevans.

På bakgrunn av drivkreftene over er det registrert rundt 100 000 studenter i høyere yrkesfaglig utdanning i 2040. Til sammenligning var det registrert 25 100 studenter i fagskolesektoren våren 2022.

De fleste studerer på heltid, som betyr at studiepoengproduksjonen øker relativt mer enn antall studenter fram mot 2040. Den samlede studiepoeng-

produksjonen øker opp mot 3 millioner studiepoeng i 2040, mot rundt 500 000 i vårsemesteret 2022.

#### Lange grunnutdanninger som konkurrerer med utdanningstilbudet i UH-sektoren

I scenarioet har høyere yrkesfaglig grunnutdanning typisk et omfang på 120–180 studiepoeng, med en varighet på 2–3 år. Høyere yrkesfaglig grunnutdanning gjennomføres hovedsakelig som heltidsstudier, med fysisk undervisning på lærestedet. Det er en betydelig endring fra 2022, da en høyere fagskolegrad omfattet 120 studiepoeng og flertallet av studentene gjennomførte fagskoleutdanningen som et nettbasert deltidsstudium.

Når det gjelder fagretninger er det små endringer i høyere yrkesfaglig grunnutdanning i dette scenarioet, sammenlignet med situasjonen i 2022. Fortsatt er det en blanding av tekniske og kreative fag og økonomiske og administrative fag i porteføljen. Noen av de mindre interessedrevne fagskoletilbudene har blitt tatt over av det private kursmarkedet.

I NKR er det åpnet for at høyere yrkesfaglig grunnutdanning kan innplasseres på høyere nivåer. De fleste utdanningene finnes på nivå 6 i NKR, der de er sidestilt med akademisk høyere utdanning i en parallell struktur. Konsekvensen av parallellstrukturen i høyere utdanning er at høyere yrkesfaglig grunnutdanning konkurrerer om studentene med akademisk høyere utdanning. Konkurransesfalten gjelder særlig studenter der utdanningsvalgene er motivert av karrieremuligheter.

Åpningen for høyere yrkesfaglig grunnutdanning innplassert på høyere nivåer kom som et resultat av økende krav til og behov for formalkompetanse i arbeidslivet. I 2022 var det ikke mulig å tilby fagskoleutdanning over nivå 5 i NKR.

I scenarioet er høyere yrkesfaglig grunnutdanning en del av studentenes grunnutdanning. Konsekven-

sen er at utdanningene og studentenes motivasjon for utdanningene i fagskolene i mindre grad enn tidligere er knyttet til spesifikke arbeidsgivere og konkrete oppgaver i arbeidslivet. Innholdet i høyere yrkesfaglig grunnutdanning er fortsatt yrkesrettet, men har blitt noe mer generisk for å være anvendelig på tvers av flere næringer, virksomheter og stillinger innenfor samme fagområde. Høyere yrkesfaglig grunnutdanning er likevel utviklet for å dekke arbeidslivets behov, og vektlegger det praksisnære innholdet i undervisningen. Sett fra næringslivets side, har arbeidsrelevansen i høyere utdanning samlet sett (kombinasjonen av fagskole- og UH-utdanninger) likevel økt. Årsaken er at det i gjennomsnitt tar kortere tid å introdusere praktiske oppgaver til nyutdannede ansatte.

Sammenlignet med situasjonen i 2022 har økt andel heltidsutdanninger med fysisk undervisning gjort at det er vanskeligere å kombinere fagskoleutdanning med jobb. Arbeidslivets mer konkrete behov for EVU-tilbud dekkes i samarbeid med andre aktører, fortrinnsvis i det private kursmarkedet.

De gjenværende UH-utdanningene har en tydelig akademisk profil, for å opprettholde skillet mellom yrkesfaglige og akademiske utdanninger.

Tidligere spesialiserte fagskoler som utdanner til definerte yrker som lokførere, dykkere o.a., finner ikke lenger sin plass i dette scenarioet. I noen tilfeller er transport yrker gitt en plass innen yrkesfag på VGO eller de leveres av private tilbydere i inn og utland. I andre tilfeller har utdanningen blitt integrert i de virksomhetene som skal benytte dem, med en godkjenningsordning fra ulike tilsyn, som Statens jernbanetilsyn.

Yrkeskompetanse og praktisk erfaring blant de fleste studentene i høyere yrkesfaglig grunnutdanning

Som et parallelt utdanningsløp til akademisk høyere utdanning, er opptakskravene til flertallet av utdanningene innen høyere yrkesfaglig grunnutdanning oppnådd yrkeskompetanse fra VGO. Blant studentene betyr det at mange har gjennomført læretid i bedrift og har praktisk erfaring fra fagområdet de skal studere. For høyere yrkesfaglig grunnutdanning isolert sett er ikke dette en stor endring fra 2022. Sammenlignet med akademisk høyere utdanning, som normalt krever minst generell studiekompetanse, er det en større endring.

Arbeidsmarkedet verdsetter kombinasjonen av praktisk erfaring gjennom læretid og utdanning på høyere nivåer. Økt anerkjennelse og flere utdanningsvalg har bidratt til å øke yrkesfagenes attraktivitet blant elevene i VGO.

Effekter scenarioet har på yrkesfagenes attraktivitet drar i motsatte retninger. På én side har utviklingen bidratt til å øke søkingen til yrkesfaglige utdanningsprogrammer i VGO. Dette har resultert i flere elever på yrkesfaglige programmer og flere som fullfører VGO med yrkeskompetanse.

På den andre siden kan både elever som uansett ville valgt yrkesfag og de nye yrkesfagelevne ønske å ta videre utdanning. Med en mer direkte inngang til høyere utdanning enn tidligere, kan det føre til at tilbudet av arbeidstakere med yrkeskompetanse fra VGO i arbeidsmarkedet blir enda lavere enn i utgangspunktet, fordi flere går rett videre til høyere yrkesfaglig utdanning framfor å gå ut i arbeidslivet. Hvilken av de to effektene som er størst er usikkert.

Den statlige finansieringen deles mellom høyere yrkesfaglig utdanning og UH-utdanning

Høyere yrkesfaglig grunnutdanning finansieres direkte over statsbudsjettet i dette scenarioet. Finansieringsordningen har lignende oppbygning som for UH-sektoren, men fagskolene måles på utdanningenes relevans for arbeidslivet framfor forskning og utvidelse av kunnskapsfronten på fagområdet.

Målgruppen for både yrkesfaglig og akademisk høyere utdanning er i hovedsak den samme, unge personer i grunnutdanning. Høyere utdanning disponerer en samlet statlig finansiering, som fordeles mellom høyere yrkesfaglig og akademisk utdanning. Over tid har antall studenter i høyere yrkesfaglig utdanning økt på bekostning av antall studenter i akademisk utdanning. De økonomiske ressursene har derfor også delvis blitt flyttet fra de akademiske utdanningene til de høyere yrkesfaglige utdanningene.

Det kan være både fordeler og ulemper med omdisponeringen av finansieringen innen høyere utdanning. De høyere yrkesfaglige utdanningene er utviklet for å dekke kompetansebehovene i arbeidsmarkedet, som kan bidra til å øke verdiskapingen på kort sikt. På lang sikt er samfunnet avhengig av å kontinuerlig være oppdatert på og bidra til utvidelse av kunnskapsfronten på ulike fagområder.

I dette scenarioet er det en risiko at en så stor andel av ressursene flyttes til fagskolesektoren at UH-sektorens evne til å oppfylle sitt samfunnsoppdrag om forskning reduseres. Tilsvarende kan ressursfordelingen bidra til at det i liten grad tenkes nytt om utdannelse og hva arbeidslivet trenger framover. Det kan ha negativ virkning på både økonomisk og samfunnsmessig utvikling i Norge på lang sikt. Det er uansett viktig for samfunnet at UH-sektoren fortsatt leverer forskning og ny kunnskap av høy kvalitet.

Parallellstrukturen i NKR påvirker overgangsmuligheter og tidspunkt for utdanningsvalg

Kvalifikasjonsrammeverket sin parallellstruktur med høyere yrkesfaglig utdanning og akademisk høyere utdanning begrenser overgangsmulighetene mellom de to retningene. Årsaken er at de to utdanningsløpene har ulike begrunnelser, og leder derfor fram til ulike kvalifikasjoner i rammeverket. Overgangsmulighetene på tvers av de parallelle løpene ligger før studenten søker, på grunn av opptakskravene til de to løpene.

Hovedregelen er at høyere yrkesfaglig grunnutdanning bygger på yrkeskompetanse fra VGO, mens UH-utdanningene bygger på studiekompetanse. De som har fullført VGO kan søke opptak til det utdanningsløpet som bygger videre på henholdsvis yrkes- og studiekompetanse. Alternativt kan elever velge kryssløp mellom yrkesfaglige og studieforbere-  
dende programmer på Vg3, for å oppnå den ønskede kompetanseretningen fra VGO.

Sammenlignet med situasjonen i 2022 har opptaksregimet flyttet utdannings- og karrierevalgene for de som vurderer yrkeskompetanse fra 10. klasse i grunnskolen til fullført VGO, fordi de nå kvalifiserer

direkte til opptak i den nye høyere yrkesfaglige utdanningen. Valget om å fortsette i yrket utsettes til de oppnår fag- eller svennebrev, fordi personer med yrkeskompetanse nå er kvalifisert til opptak i den høyere yrkesfaglige grunnutdanningen.

I 2022 har personer med studiekompetanse valgfrihet mellom alle utdanningstilbudene innen akademisk høyere utdanning. På grunn av parallellstrukturen mellom fagskoleutdanninger og UH-utdanninger er valgfriheten for de med studiekompetanse mer begrenset i dette scenarioet. Konsekvensen er at elever i studieforbere-  
dende utdanningsprogrammer i VGO i løpet av Vg2 må velge om de ønsker å søke akademisk høyere utdanning eller bruke kryssløpsmuligheten for å kvalifisere til fagskoleutdanning. Resultatet er at utdanningsvalget for elever i studieforbere-  
dende fag skjer ett år tidligere.

Redusert frafall i videregående opplæring

Utfordringer knyttet til utenforskap løses ikke fullt ut i dette scenarioet, men fordi ungdom ikke begrenser sin framtidige karrierevei like tidlig som i 2022, blir det mindre omfang av feilvalg. Dette bidrar igjen til å reduseres frafall både i videregående skole og i høyere utdanning.



## 8 Oppsummering og scenarioene på tvers

I de foregående kapitlene har vi utarbeidet tre scenarioer med alternative utviklingsbaner for fagskolesektorens utvikling i Norge. I dette kapitlet diskuterer vi innledningsvis hvordan scenarioene kan forstås og brukes for å analysere mulige framtider for fagskolesektoren. Til slutt i kapitlet sammenligner vi de tre scenarioene på tvers, for å få fram likheter og forskjeller i de alternative utviklingsbanenes virkning på sentrale kjennetegn ved utdanningstilbudet som gis ved fagskolene.

### 8.1 Scenarioene er rendyrket for å få fram analytiske byggesteiner

Scenarioene i vår analyse bygger dels på scenarioer Cedefop (2020) har utarbeidet for de yrkesfaglige utdanningenes rolle i det europeiske utdanningssystemet. Vi har koblet Cedefops scenarioer med en vurdering av hvordan fagskolesektoren kan bidra til å håndtere sentrale utdanningspolitiske behov i samfunnet. I hvert tilfelle har vi rendyrket fagskolesektorens rolle, som resulterte i tre distinkte scenarioer:

1. Arbeidslivets etter- og videreutdanningssektor
2. Den spesifikke høyere yrkesfaglige utdanningen
3. Høyere yrkesfaglig grunnutdanning

Det er lite sannsynlig at framtidens fagskolesektor vil materialiseres i den rendyrkede formen som er beskrevet i de foregående kapitlene. Formålet med å rendyrke scenarioene er å tydeliggjøre analytiske byggesteiner knyttet til organiseringen og oppbyggingen av framtidens fagskolesektor. Med utgangspunkt i de analytiske byggesteinene kan analysen avdekke både synergier og utfordringer eller målkonflikter i utviklingen av framtidens høyere yrkesfaglige utdanning.

### 8.2 Scenarioene på tvers

Tabell 8.1 oppsummerer sentrale kjennetegn ved utdanningstilbudet, studentene, opptakskravene, finansieringen, overganger til annen utdanning og institusjonene i fagskolesektoren for hvert av de tre scenarioene. Under oppsummerer vi kort sentrale kjennetegn ved hvert enkelt scenario. Tabellen gir en oversikt over likheter og ulikheter i de ulike scenarioene, og forskjeller fra i dag.

Scenario 1 er fortellingen om en framtid der utdanning som gis ved fagskolene er skreddersydd for utvikling av arbeidstakernes dybde- og breddekompetanse. Utdanningene er korte og modulbaserte, og er innrettet for å utvikle spesifikke ferdigheter. Antall studenter er mangedoblet sammenlignet med 2022, men den samlede studiepoengproduksjonen er relativt liten. Dimensjoneringen av utdanningstilbudet er markedsstyrt og utdanningen som gis ved fagskoler finansieres nesten utelukkende av egenbetaling fra studentene.

Scenario 2 er fortellingen om en fagskolesektor som tapte konkurransen om studentene i tertiærutdanning med UH-sektoren. I et systemperspektiv har det ført til en marginalisering av fagskolesektoren. Spesifikk høyere yrkesfaglig utdanning er rettet mot et mindre utvalg yrker som krever mellomlang utdanning på et nivå over VGO for å utøves. Antall fagskolestudenter er mer enn halvert, sammenlignet med 2022. Utdanningene er fullfinansiert av staten og dimensjoneringen av utdanningstilbudet skjer i samarbeid med relevante nasjonale myndigheter.

Scenario 3 er fortellingen om en framtid der det er etablert en parallell struktur for høyere yrkesfaglig grunnutdanning, som et alternativ til akademisk høyere utdanning. Utdanningene er lange og gir studentene en kombinasjon av teoretisk og praktisk undervisning i faget. Studentene er unge personer i



grunnutdanning, som ønsker eller trenger høyere utdanning for jobb og karrieremuligheter. Tilbudet dimensjoneres ut fra arbeidslivets behov, men den direkte koblingen mellom høyere yrkesfaglig grunnutdanning og arbeidslivet er svakere enn i scenario 1 og 2.

Tabell 8.1 Scenarioene på tvers

	<b>Fagskolesektoren i 2022</b>	<b>1: Arbeidslivets EVU</b>	<b>2: Den spesifikke høyere yrkesfaglige utdanningen</b>	<b>3: Høyere yrkesfaglig grunnutdanning</b>
<b>Formålet med fagskoleutdanning</b>	Praksisnær utdanning som kan tas i bruk for å løse oppgaver i arbeidslivet uten ytterligere opplæring	EVU for sysselsatte	Dekke samfunnets behov for arbeidskraft og kompetanse i utvalgte yrkesgrupper	Arbeidslivsrettet høyere grunnutdanning for befolkningen
<b>Utdanningenes lengde</b>	Mangfold av mellomlange utdanninger med omfang på 30–120 studiepoeng. Leder til fagskolegrad og høyere fagskolegrad	Korte modulbaserte utdanninger 5–10 studiepoeng per modul. Modulene gir formelle kompetansebevis, men ingen fagskolegrad.	Mellomlange utdanninger. Normalt 60 studiepoeng. Leder til «lavere profesjonsgrad» i det enkelte utvalgte yrket.	Lange utdanninger. 120–180 studiepoeng. Leder til fagskolegrad og høyere fagskolegrad
<b>Fagområder</b>	Mangfold av utdanninger på mange ulike fagområder	Moduler finnes på de fleste fagområder, men flest i fagskolens kjernefag.	Utdanningstilbudet måles i antall yrker, ikke i fagområder	Utdanninger innen både tekniske og kreative fag og økonomiske og administrative fag. Humanistiske fag er lite representert
<b>Generiske eller spesifikke ferdigheter</b>	Spesifikke, yrkesrettede ferdigheter	Den enkelte modul er rettet mot utvikling av spesifikke ferdigheter	Spesifikke ferdigheter knyttet til de utvalgte yrkene	Generiske yrkesrettede ferdigheter
<b>Opptaksgrunnlag</b>	Fullført VGO.	Fullført VGO. Opptakskrav varierer med modulens nivå. Moduler på lavere nivå eller formell utdanning på høyere nivå er kvalifikasjoner.	Fullført VGO, fortrinnsvis yrkeskompetanse fra samme eller tilgrensende fagområde	Yrkeskompetanse fra VGO er kravet for opptak til høyere yrkesfaglig utdanning, men det finnes overgangsordninger for de som har valgt studiespesialiserende VGO.

	Situasjonen i 2022	1: Arbeidslivets EVU	2: Den spesifikke høyere yrkesfaglige utdanningen	3: Høyere yrkesfaglig grunnutdanning
<b>Heltids-/deltidsstudium</b>	Flertallet studerer deltid	Alle modulene gjennomføres på deltid	Utdanningene tilbys som heltidsstudier	Utdanningene tilbys som heltidsstudier
<b>Nettbasert eller stedsbasert</b>	Flertallet studerer nettbasert	Mangfold av undervisningsopplegg. Moduler som ikke krever fysisk undervisning, er alle nettbasert	Alle utdanningene er stedsbaserte, med fysisk undervisning på lærestedet	Utdanningene kan følges digitalt, men studenter som møter opp fysisk prioriteres i undervisningen
<b>Antall studenter</b>	25 000 studenter i våsemesteret 2022	350 000 studenter registrert i løpet av et år. Få studiepoeng per modul gir relativt liten vekst i samlet studiepoengproduksjon	Rundt 5 000 fagskolestudenter	Rundt 100 000 fagskolestudenter
<b>Finansiering av utdanningstilbudet</b>	Litt over halvparten av midlene sektoren disponerer er finansiert med studentenes egenbetaling. Søknadsbasert ordning.	Egenbetaling fra studentenes arbeidsgivere. Staten støtter med en liten andel for å stimulere utvikling og deltagelse i EVU	Utdanningstilbudet er fullfinansiert av staten	Hovedsakelig finansiert av staten. Finansieringsordningen ligner den som gjelder for UH-utdanningene i dag.
<b>Dimensjonering av utdanningstilbudet</b>	Fagskolenes styre har ansvar for utvikling og drift av utdanningstilbudet	Markedsstyrt dimensjonering. Arbeidslivets etterspørsel er styrende for dimensjoneringen av modulene	Statlig dimensjonering av utdanningstilbudet, i samarbeid med relevante nasjonale myndigheter	Fagskolene dimensjonerer eget utdanningstilbud, i dialog med arbeidslivet. Innspill fra regionale aktører

	<b>Situasjonen i 2022</b>	<b>1: Arbeidslivets EVU</b>	<b>2: Den spesifikke høyere yrkesfaglige utdanningen</b>	<b>3: Høyere yrkesfaglig grunnutdanning</b>
<b>Fagskolenes eierskap</b>	Blanding av statlige, fylkeskommunale og private eiere	Blanding av privat og offentlig eide fagskoler	Alle fagskoler er eid av staten	Fagskoler eid av UH-aktører er statlige virksomheter underlagt Kunnskapsdepartementet. Enkelte frittstående fagskoler kan være eid av stiftelser eller lignende private eiere.
<b>Innplassering i utdanningssystemet</b>	Fagskoleutdanningene er utelukkende på nivå 5 i NKR	Moduler på alle nivåer fra 5 og oppover i NKR	Utdanningene er hovedsakelig på nivå 5 i NKR. Enkelte videreutdanninger på nivå 6	Parallelstruktur for høyere yrkesfaglig utdanning. De fleste fagskoleutdanningene er på nivå 6
<b>Overgangsmuligheter til UH-sektoren</b>	Høyere fagskolegrad gir generell studiekompetanse	Modulene gir kompetansebevis, men ingen spesifikke overganger til annen utdanning	Utdanner direkte til arbeid. Fullført høyere yrkesfaglig utdanning påvirker ikke søking og opptak til annen utdanning	Parallelstruktur i NKR begrenser overgangene mellom yrkesfaglig og akademisk høyere utdanning. Overgangen skjer i videregående opplæring.



## 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>.
- Cappelen, Å., Dapi, B., Gjefsen, H., & Stølen, N. (2020). *Framskrivinger av arbeidsstyrken og sysselsettingen etter utdanning mot 2040*. SSB-rapport 2020/41.
- Cedefop. (2020). *Vocational education and training in Europe, 1995-2035. Scenarios for European vocational education and training in the 21st century*. Luxembourg: Publication office of the European Union.
- DBH. (2022). Database for statistikk om høyere utdanning.
- DBH. (2022). *DBH Fagskolestatistikk*. Hentet fra Opptaksgrunnlag: <https://fagskole.hkdir.no/fagskole-old/statistikk/rapport.action?visningId=256&visKode=false&admdebug=false&columnS=arstall!8!semester!8!opptaksgrunnlag&index=1&formel=147&hier=fagfeltkode!9!faggruppekode!9!utdanningsgruppekode&sti=&param=arstall%3D2022>
- Deloitte. (2021). *Evaluering av fagskolemeldingen*. Oslo: Deloitte.
- Deloitte. (2022). *Evaluering av fagskolemeldingen - andre delrapport - finansieringssystemet*. Oslo: Deloitte.
- Diku. (2021). *Diku.no*. Hentet fra Orientering om tilskuddsordningen for driftsmidler til fagskoler i 2022: [https://diku.no/media/diku-files/diku.no/ressurser-og-verktoey/driftsmidler-til-hoeyere-](https://diku.no/media/diku-files/diku.no/ressurser-og-verktoey/driftsmidler-til-hoeyere-yrkesfaglig-utdanning/orientering-om-tilskuddsordningen-for-driftsmidler-til-fagskoler-2022-etter-vedtak-i-stortinget)
- yrkesfaglig-utdanning/orientering-om-tilskuddsordningen-for-driftsmidler-til-fagskoler-2022-etter-vedtak-i-stortinget
- Diku. (2021). *Tilstandsrapport for høgare yrkesfagleg utdanning*. Rapportserie 9: 2021.
- Fagskoleloven. (2018). *Lov om høyere yrkesfaglig utdanning (LOV-2018-06-08-28)*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-08-28>
- French, S. (2015). *The Benefits and Challenges of Modular Higher Education Curricula*. Melbourne Centre for the Study of Higher Education.
- Gjerde, A. (2021). *NAVs bedriftsundersøkelse 2021*. NAV.
- HK-dir. (2021). *Søker- og opptaksstatistikk 2021*.
- HK-dir. (2022). *DBH Fagskolestatistikk*. Hentet fra Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse: <https://fagskole.hkdir.no/>
- Høst, H., Lyby, L., & Schwach, V. (2019). *Fagskoleutdanningens kunnskapsbase*. NIFU-rapport 2019:22.
- Iansiti, M. (1993). Real-World R&D: Jumping the Product Generation Gap. *Harvard Business Review*, 71(3), 138-147.
- KD. (2011). *Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR)*.
- KD. (2021). *Driftsmidler til høyere yrkesfaglig utdanning*. Hentet fra Retningslinjer for tilskudd til drift av fagskoler: [https://diku.no/media/diku-](https://diku.no/media/diku-files/diku.no/ressurser-og-)

verktøey/driftsmidler-til-hoeyere-yrkesfaglig-utdanning/retningslinjer-for-tilskudd-til-drift-av-fagskoler.pdf

KD. (2021). Prop. 1 S (2021-2022) For budsjettåret 2022 - Utgiftskapittel 200-292 og 2410. Inntektskapittel 3200-3292, 5310 og 5617. Kunnskapsdepartementet.

KS. (2021). *Arbeidslivsmonitor*. Oslo: KS.

Kunnskapsdepartementet. (2016). *Fra utenforskap til ny sjanse. Samordnet innsats for voksnes læring. (Meld. St. 16 (2015-2016))*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-16-20152016/id2476199/>.

NAV. (2021). *NAVs omverdensanalyse 2021*.

NIFU. (2019). *Styrt eller søkerstyrt? En undersøkelse av hvordan universiteter og høyskoler dimensjonerer sine studietilbud*. NIFU-rapport 2019: 15.

NOKUT. (2021, oktober). *Nokut.no*. Hentet fra Fritak og godskrivning - hvilke muligheter finnes for fagskolestudenter?: <https://www.nokut.no/norsk-utdanning/fagskule--hogare-yrkesfagleg-utdanning/regelverk-for-fagskoler/fritak-og-godskrivning--hvilke-muligheter-finnes-for-fagskolestudenter/>

NOKUT. (2022, April 28). *Korleis er kvalifikasjonsrammeverket bygd opp?* Hentet fra NOKUT: <https://www.nokut.no/norsk-utdanning/nasjonalt-kvalifikasjonsrammeverk-for-livslang-laring/korleis-er-kvalifikasjonsrammeverket-bygd-opp/>

NOU 2019: 2. (2019). *Fremtidige kompetansebehov II*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

NOU 2020: 2. (2020). *Fremtidige kompetansebehov III. Læring og kompetanse i alle ledd*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

OECD. (2018). *Higher education in Norway. Labour market relevance and outcomes*.

Opinion. (2022). *Unge utdannings- og yrkesvalg 2021*.

Oslo Economics. (2021). *Samfunnsøkonomisk vurdering av marginalisering og utenforskap*. OE-rapport nr 2021-42.

Regjeringen. (2021). *Hurdalsplattformen*.

Rørstad, B. o. (2022). *NHOs kompetansebarometer 2021, en kartlegging av medlemsbedrifters kompetansebehov i 2021*. NHO.

Skålholt, M. S. (2020). *Fagskoleutdannedes karriereveier: Funn fra en undersøkelse av personer uteksaminert med fagskoleutdanning i 2017 og 2018*. NIFU-rapport 2020:12.

SSB. (2022). *Livslang læring*. Hentet fra Statistisk sentralbyrå: <https://www.ssb.no/statbank/list/lvm>

SSB. (2022). *Norge blant landene med lavest NEET-andel i Europa*. Hentet fra Statistisk sentralbyrå: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/arbeidskraftundersokelsen/artikler/norge-blant-landene-med-lavest-neet-andel-i-europa>

SØA. (2018). *Kartlegging av kompetanseutviklingsstrategier i norsk næringsliv*. SØA-rapport 32-2018.



SØA. (2021). *Dimensjonering av utdanningstilbudet. SØA-rapport 25-2021.*

SØA. (2021). *Dimensjonering av utdanningstilbudet.* Oslo:  
Samfunnsøkonomisk analyse.

Technopolis. (2020). *Utredning om mulig parallell struktur i nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring.*



# SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE