



Utdanningstilbud i høyere yrkesfaglig utdanning

Denne rapporten er et svar på spørsmål fra Kunnskapsdepartementet av 25. november 2020.

Arbeidsgruppen har bestått av:

Leder i Nasjonalt fagskoleråd, Arvid Ellingsen og rådsmedlemmene Tord Hauge (NHO), Pål Thygesen (Virke), Wictor Jensen (ONF), Synne Roald (FFF – Fagskolen, Kristiania), Ståle Ertzgaard (KS – Trøndelag FK) og Hans Gunnar Hansen (RFF). Sekretær har vært Carl Endre Espeland (Diku).

Innhold

| | |
|--|---|
| Innledning..... | 2 |
| 1. Er det per i dag gode utdanningstilbud i høyere yrkesfaglig utdanning for alle aktuelle fag- og svennebrevkompetanser? | 3 |
| 2. Er det fag-/svennebrevkompetanser som har begrensede, for få, eller ingen relevante tilbud i HYU? | 3 |
| 3. Har det vært diskutert behov for utdanningstilbud for yrker som ikke bygger på fagbrev eller for de som bare har generell studiekompetanse? | 7 |

Innledning

Kunnskapsdepartementet har etablert en prosjektgruppe som jobber med strategi for høyere yrkesfaglig utdanning (HYU). Prosjektet ønsker bistand fra Nasjonalt fagskoleråd til å vurdere problemstillinger knyttet til overganger fra videregående opplæring til høyere yrkesfaglig utdanning.

Nasjonalt fagskoleråd vil takke for muligheten til å gi innspill på disse konkrete spørsmålene som Kunnskapsdepartementet stiller i brevet.

Nasjonalt fagskoleråd behandlet saken på sitt rådsmøte 8. desember 2020 og opprettet en hurtigarbeidende arbeidsgruppe for å svare på spørsmålene fra Departementet. Arbeidet skal presenteres på rådsmøte 26. januar 2021 og sendes Departementet innen frist 1. februar 2021.

Kunnskapsdepartementet har altså bedt om innspill til overganger til HYU og har konkret bedt oss svare på følgende problemstillinger:¹

1. Er det per i dag gode utdanningstilbud i høyere yrkesfaglig utdanning for alle aktuelle fag- og svennebrevkompetanser?
2. Er det fag-/svennebrevkompetanser som har begrensede, for få, eller ingen relevante tilbud i HYU?
3. Har det vært diskutert behov for utdanningstilbud for yrker som ikke bygger på fagbrev eller for de som bare har generell studiekompetanse?

Nasjonalt fagskoleråd vil bemerke at forespørselen med disse problemstillingene fra prosjektgruppen i Kunnskapsdepartementet er svært omfattende. Det er også satt en kort tidsfrist. Vårt svar vil derfor være begrenset, og vi ser frem til videre dialog om dette temaet når strategi for høyere yrkesfaglig utdanning legges frem. Vi oppfordrer departementet til å vurdere om noen av spørsmålene bør utredes grundig av et eksternt miljø.

Vi vil samtidig vise til at vi har et pågående arbeid der en arbeidsgruppe nedsatt av Fagskolerådet skal levere en rapport våren 2021 om flere av momentene som vi forventer at den kommende strategien tar opp. Gruppen ledes av rektor på fagskolen i Viken, Eirik Hågensen. Arbeidsgruppens mandat vil være å skissere en plan for opptrapping av antall studieplasser etter ulike kriterier (heltid vs. deltid, nasjonalt vs. regionalt behov etc.) for å sikre en bedre balanse i fremtiden mellom yrkesfaglig kompetanse og akademisk kompetanse.

Videre skal gruppen sikre at en opptrapping av høyere yrkesfaglig utdanning ivaretar fagskolenes egenart, og vurdere hvordan opptrapping og bedre balanse kan bidra til en videre utvikling mot et mer binært utdanningssystem. Fagskolerådet tar sikte på å oversende en midlertidig rapport fra denne gruppen til KD i løpet av vinteren 2021.

Som en innledende kommentar til spørsmålene som stilles i brevet fra KD vil vi understreke betydningen av at en strategi for høyere yrkesfaglig utdanning lager en opptrappingsplan for sektoren. En slik opptrappingsplan vil gjøre det mer forutsigbart for fagskolene å utvikle eksisterende og nye studietilbud, planlegge nyansettelser, kjøpe undervisningsmateriell og eventuelt finne undervisningsrom. Forutsigbarheten vil også bety mye for fylkeskommunenes arbeid som forvalter av sektoren. Arbeidet med rekruttering påvirkes også i stor grad av i hvilken grad fagskolene har midler til å ta imot studentene de rekrutterer. Det er ugunstig om man rekrutterer mange søkere som må avvises på grunn av manglende økonomi. Med en

¹ Kunnskapsdepartementet formulerte fire problemstillinger i sitt brev. Arbeidsgruppen under Fagskolerådet har tatt seg den frihet å forenkle og avgrense dette til tre hovedspørsmål.

forutsigbar vekst kan fagskolesektoren vokse raskt, men kontrollert, samtidig som man ivaretar god kvalitet på nye og eksisterende utdanningstilbud.

1. Er det per i dag gode utdanningstilbud i høyere yrkesfaglig utdanning for alle aktuelle fag- og svennebrevkompetanser?

Høyere yrkesfaglige utdanningstilbud for de med fag- og svennebrev kan i all hovedsak deles inn i to grupper etter opptaksgrunnlag: spesialisering som baseres på utvalgte fagbrev- og svennebrev og tverrfaglige tilbud som baseres på mange ulike fag- og svennebrev. Den siste kategorien er desidert størst med tanke på antall tilbud og studenter, uten at vi har eksakte tall på fordelingen. Det finnes også tilbud som bygger på generell studiekompetanse. Dette kommenterer vi under.

Forskjellen mellom disse, og det som gjør det relevant for spørsmålene fra departementet, er at de bygger på ulike opptaksgrunnlag. Mens de spesialiserte studietilbudene oftest vil ha en relativt snever rekruttering med tanke på type faglig bakgrunn, så vil de tverrfaglige tilbudene ha et betydelig bredere grunnlag for opptak. Mange av disse tverrfaglige tilbudene vil kunne være relevant for de fleste, om ikke alle, med fag- eller svennebrev, og i hvert fall dekke større grupper av fagområder.

Slik sett finnes det nok noe tilbud på høyere yrkesfaglig nivå som kan være relevant for flere fag- og svennebrev. Samtidig kan vi tenke oss at hvert fagbrev/yrke kan trenge sin fagskoleutdanning – sin utdanningsvei for spesialisering og fordypning. Her vil behovene og mulighetene være mange og varierte, og noen vil ha stort nedslagsfelt mens andre knapt har et nasjonalt rekrutteringsgrunnlag. Innen noen fag vil det kunne være behov for lengre utdanningsløp, mens innen andre fag igjen kan det være større behov for kortere videreutdanningsløp. Disse tingene vil også kunne variere over tid, med endringer i arbeidsmarkedet.

Det som er viktig er:

1. at det over tid bygges en kultur for at fagarbeidere skal forvente og ønske muligheter til å ta høyere yrkesfaglig utdanning så vel som etter- og videreutdanning – høyere yrkesfaglig utdanning må bli et argument for å ville velge yrkesopplæring på videregående nivå.
2. at fagskolene settes i stand til å utvikle nye fagtilbud i samarbeid med arbeidslivet.
3. at fagskolene settes i stand til å rekruttere på bakgrunn av arbeidslivets kompetansebehov og fagarbeidernes etterspørsel, og ikke etter hvor mange studieplasser som er tildelt, eller hvor høy studentbetaling som kan kreves.
4. at fagskolene rustes til å utforske mulighetene til å utvikle tilbud knyttet til eksisterende og fremvoksende næringer som ikke enda har et stort rekrutteringsgrunnlag, men der behovet for kompetanse kan være stort – for eksempel logistikk, grossist, tekstil, batteriteknologi, datalagring, akvakultur og oppdrett osv.

Det siste momentet understreker det grunnleggende prinsippet i høyere yrkesfaglig utdanning, nemlig at alle tilbud skal springe ut av behov i arbeidslivet, og ikke utdanning for utdanningens skyld. Spørsmålet om hvorvidt det finnes gode tilbud på høyere yrkesfaglig nivå for de som har tatt fag- og svennebrev er derfor et spørsmål uten et entydig svar; arbeidslivet vil ha behov for ulike kompetanse til ulike tider innen ulike fagområder, og det er derfor fagskolen rustes til å forvalte dette ansvaret.

2. Er det fag-/svennebrevkompetanser som har begrensede, for få, eller ingen relevante tilbud i HYU?

Det generelle inntrykket er at det i for liten grad blir tilbudt helhetlige utdanningsløp fra videregående yrkesfaglig nivå til høyere yrkesfaglig nivå. Skal HYU bli den naturlige utdanningsveien, er det behov for å gjøre et grundigere arbeid knyttet til å avdekke behovene for slike utdanninger for ferdigutdannede fra videregående nivå. For at HYU skal videreføre og styrke statusen som «arbeidslivets utdanning», må vi samtidig ikke miste arbeidslivets behov av syne i vår streben etter å bygge helhetlige utdanningsløp i en yrkesfaglig søyle i utdanningssystemet.

Utdanning.no viser en stor diversitet i fag- og yrkesopplæring på videregående nivå. Ser vi de ulike fagområdene opp mot fagområdene i høyere yrkesfaglig utdanning ser vi i grove trekk at den relative fordelingen mellom fagområdene er noenlunde lik. Imidlertid er det et stort avvik mellom antall avlagte fag- og svennebrev per år, og det totale antall studenter i HYU (Tabell 1). I følgende tabell har vi satt sammen ulike utdanningsprogram fra videregående for å gi et bilde av samsvar med tilhørende fagområde fra HYU. I tillegg har vi brukt tall fra tidligere år, slik at antall studenter i HYU ikke er helt oppdatert. Sammenligningen er derfor omtrentlig per fagområde, men gir et godt bilde av situasjonen.

Hvert år avlegges rundt 27.000 fag- og svennebrev, mens antallet studenter i HYU har lagt stabilt på 16.000 frem til de siste årenes økning til 18.299 i 2019. Når man tar med i beregningen at HYU ikke bare rekrutterer studenter direkte fra videregående opplæring, men også personer som har flere år bak seg i arbeidslivet, er det åpenbart at volumet i høyere yrkesfaglig utdanning er for lavt. HYU gir relevante tilbud til personer med ferskt fag- eller svennebrev, til personer som har brukt sitt fag- eller svennebrev i arbeidslivet noen år, og til personer som ikke har fag- eller svennebrev, men som har opparbeidet seg arbeidserfaring over flere år og som ønsker videreutdanning. HYU må dimensjoneres for alle disse; rekrutteringsgrunnlaget er større enn gruppen som tar fag- og svennebrev hvert år.

Tabell 1: Antall avlagte fag- og svennebrev per utdanningsprogram 2018-2019 og antall studenter i HYU 2019. Kilde udir.no og Diku.no. Arbeidsgruppen har slått sammen fagområder og summert tall for sammenligningens skyld.

| Fagområde/utdanningsprogram | Antall avlagte fag- og svennebrev 2018-2019 | Antall studenter i HYU 2019 | Differanse |
|---|---|-----------------------------|--------------|
| Bygg- og anleggsteknikk, Elektrofag og TIP | 13 067 | 7 739 | 5 328 |
| Design og håndverk, Medier og kommunikasjon | 790 | 2 151 | - 1 361 |
| Helse- og oppvekstfag | 7 508 | 4 712 | 2 796 |
| Naturbruk | 672 | 168 | 504 |
| Restaurant- og matfag | 1 174 | - | 1 174 |
| Service og samferdsel | 4 031 | 3 529 | 502 |
| Total | 27 242 | 18 299 | 8 943 |

Konkrete eksempler på fagbrev som mangler et motsvar innen HYU kan være fag innenfor grønt skifte, som solcelle, vindkraft og batteri. Akvakultur og oppdrett er andre fagområder der vi ser et voksende behov for yrkesfaglig kompetanse, i tillegg til videreutdanningsmuligheter innenfor bilbransjen og i helsesektoren. Vi har imidlertid ikke hatt kapasitet til å gå systematisk gjennom alle utdanningstilbud for å vurdere samsvar og mangler.

Framskrivningene til Statistisk sentralbyrå viser også tydelig behovet for å øke antall fagarbeidere. Tabell 2 under viser SSBs framskrivning fra 2019, og viser at vi vil mangle nærmere 90.000 fagarbeidere i 2035. Denne framskrivningen gjelder både fagbrev på videregående nivå og høyere yrkesfaglig utdanning. Nasjonalt fagskoleråd mener at en tydelig utdanningsvei og mulighet for livslang læring for fagarbeidere er helt sentralt også for å gjøre fagopplæring på videregående nivå mer attraktivt for ungdom.

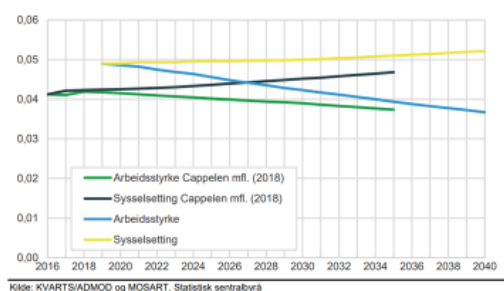
Tabell 2: Arbeidsstyrke og sysselsetting 2035. Kilde SSB

| Utdanningsnivå | Arbeidsstyrke 2035 | Sysselsettingsbehov 2035 |
|--------------------------------|--------------------|--------------------------|
| Videregående studieforbereende | 346 000 | -41 000 |
| Yrkesfaglig (VGO og HYU) | 754 000 | -88 000 |
| Bachelor | 992 000 | 168 000 |
| Mastergrad og PhD | 443 000 | 124 000 |

Behovet for flere arbeidstakere ser vi også tydelig når vi går inn på det ulike fagområdene. Vi har bare sett på helsefag og tekniske fag, og gjengir her figurer fra SSB.

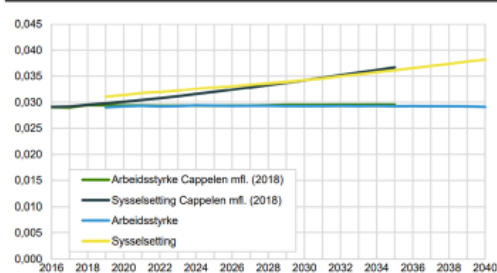
Fremtidig sysselsetningsbehov – helsefag

Figur 5.12 Framskrivning av arbeidsstyrke og sysselsetting for personer med videregående opplæring i helse- og omsorgsfag. Andel av samlet arbeidsstyrke



Arbeidsstyrken (blå linje) er **mindre** enn sysselsetningsbehovet (gul linje) = må utdanne flere

Figur 5.13 Framskrivning av arbeidsstyrke og sysselsetting for pleie- og omsorgsfag på bachelornivå. Andel av samlet arbeidsstyrke



Arbeidsstyrken (blå linje) er **mindre** enn sysselsetningsbehovet (gul linje) = må utdanne flere

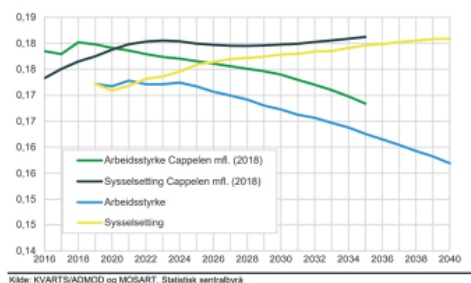
Framskrivningen viser at det er et stort behov for økt utdanning innen helsefag. I konkrete tall snakker vi er om en underdekning på - 35 000 personer med videregående opplæring i helse- og omsorgsfag og - 20 000 for personer med helsefag på bachelornivå frem til 2035.

Vi ser denne tendensen enda tydeligere innenfor tekniske fag. Her er arbeidsstyrken vesentlig lavere enn sysselsetningsbehovet for personer med videregående yrkesfag innen elektrofag, maskinfag og mekaniske fag, bygg og anlegg og håndverksfag. Samtidig ser vi det motsatte bildet for realister og teknologer med høyere utdanning.

I konkrete tall snakker vi er om en underdekning på - 50 000 innenfor de med videregående yrkesfag innen elektrofag, maskinfag og mekaniske fag, bygg og anlegg og håndverksfag. Tallene for realister og teknologer med høyere utdanning viser en balanse mellom arbeidsstyrken og sysselsetningsbehovet.

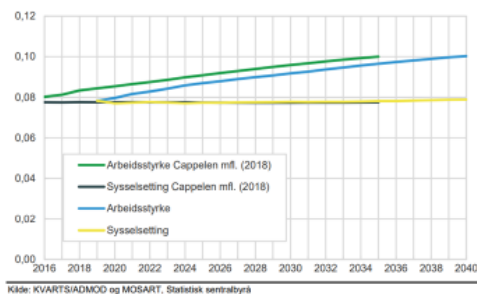
Fremtidig sysselsetningsbehov – tekniske fag

Figur 5.6 Framskrivning av arbeidsstyrke og sysselsetting for personer med videregående yrkesfag innen elektrofag, maskinfag og mekaniske fag, bygg og anlegg og håndverksfag. Andel av samlet arbeidsstyrke



Arbeidsstyrken (blå linje) er **mindre** enn sysselsetningsbehovet (gul linje) = må utdanne flere

Figur 5.7 Framskrivning av arbeidsstyrke og sysselsetting for realister og teknologer med høyere utdanning. Andel av samlet arbeidsstyrke



Arbeidsstyrken (blå linje) er **større** enn sysselsetningsbehovet (gul linje) = må utdanne mindre

3. Har det vært diskutert behov for utdanningstilbud for yrker som ikke bygger på fagbrev eller for de som bare har generell studiekompetanse?

Det finnes en rekke yrker i dag som mangler en utdanningsvei, både i form av fagbrev og som en utdanning på en fagskole. For mange av disse vil det kunne være grunnlag for å utvikle et høyere yrkesfaglig utdanningstilbud som dekker behovet for kortere og praktiske utdanninger.

Et generelt svar på dette spørsmålet vil trolig være knyttet til og forankret i hva arbeidslivet har av kompetansebehov. Disse vil også i fremtiden variere mye og dukke opp på områder der det ikke finnes tilbud på videregående nivå. Igjen vil vi peke på behovet for å bygge opp en kultur for å bruke fagskolesektoren til å få dekket kompetansebehov i flere bransjer enn i dag.

Med den fleksibiliteten fagskolene har i dag og de endringene som er på vei med tanke på omfang, vil HYU være riktig nivå å legge slike utdanninger til. Fagskolene har en annen dynamikk opp mot arbeidslivet, og kan i tillegg lage kortere og mer spissede utdanningstilbud som ikke krever at arbeidstakere går ut av jobb for å få kompetanseheving.

Med utgangspunkt i at det er konkrete kompetansebehov i arbeidslivet som skal dekkes, vil heller ikke UH-sektoren være det mest aktuelle nivået å legge slike utdanninger til. Dette bringer oss også over i neste del av problemstillingen.

Det finnes i dag en rekke fagskoletilbud for særlig de som har generell studiekompetanse fra videregående skole. Det er særlig de private fagskolene som har utviklet mange utdanningstilbud til denne målgruppen. De opplever at både elever fra VGS og studenter fra UH-sektoren kommer til fagskolene fordi de ønsker en mer praktisk utdanning, eller som et påbygg etter bachelor og master for å få en konkret kompetanse som gjør dem mer attraktive på arbeidsmarkedet. Tall fra Dikus Tilstandsrapport for HYU i 2020 viser at 18 prosent av fagskolestudentene tidligere hadde vært registrert som studenter i UH-sektoren. I tillegg viser rapporten at det har vært en økning på to prosentpoeng de siste to årene.

En videre vekst i slike tilbud må vurderes i forhold til at slike utdanninger ofte er basert på studieavgift. Etterspørselen etter studietilbud vil derfor være begrenset av økonomiske årsaker og ikke nødvendigvis arbeidslivets behov. Erfaringer fra 2020 i forbindelse med utdanningsløftet gir indikasjoner på at disse tilbudene ville hatt langt flere søkere dersom de var gratis på linje med andre utdanninger. Flere fagskoler som i forbindelse med Utdanningsløftet kunne tilby gratis utdanning opplevde en enorm økning i antall søkere, og ikke alt kan tilskrives situasjonen i arbeidsmarkedet sommeren 2020.

Faktum er at i universitets- og høyskolesektoren er det under 70 prosent av hvert årskull som fullfører en grad. Med andre ord; av studenter som startet i 2011 hadde mer enn 30 prosent ikke fullført en grad etter åtte år (ref. SSB). Av de om lag 50.000 som startet på et universitet eller høyskolestudium i 2011 er det altså om lag 16.000 som ikke har fullført en utdanning derfra. Noen av disse studentene hadde trolig hatt en bedre utdanningsvei gjennom høyere yrkesfaglig utdanning.

Feilvalg av utdannings- og yrkesvei koster samfunnet dyrt, noe som blant annet er løftet frem i det nye Kompetansebehovsutvalgets (2020-2026) mandat.

Nasjonalt Fagskoleråd anbefaler derfor at prosjektgruppen for strategien forsterker arbeidet med å styrke overgangen fra universitetet til fagskole – det vil gi de som tar feilvalg en bedre mulighet til å ta en kortere og mer praktisk rettet utdanning. Slik sett kan de som har generell studiekompetanse og har tenkt å velge eller har påbegynt en akademisk utdanning gis et løp i en mer yrkesrettet utdanningsvei. Hvilken vei og overganger må vi diskutere nærmere.

Nasjonalt Fagskoleråd vil til slutt takk for muligheten til å komme med innspill til dette viktige arbeidet. Innenfor en kort tidsramme, og med begrensede ressurser har vi svart på de problemstillingen som Kunnskapsdepartementets prosjektgruppe sendte oss. Vi mener det er et stort behov for opprettelse av nye studietilbud. Men det er en helt klar forutsetning at dette følges opp med finansiering, slik at sektoren kan utvikle nye studietilbud. Det er også helt sentralt at høyere yrkesfaglig utdanning gjøres bedre kjent i rådgivningstjenesten i videregående opplæring slik at elevene kan gjøre velinformerte valg.

Nasjonalt fagskoleråd vil også peke på behovet for at Norge utvikler et binært utdanningssystem hvor høyere yrkesfaglig utdanning utgjør en egen søyle parallelt med dagens høyere akademiske utdanning. Bare med en solid HYU-sektor som kan tilby yrkesrettet kompetanse og videreutdanning fra det brede til det høyt spesialiserte, kan vi få en fullverdig skole for arbeidslivet, og en fullverdig utdanningsvei for fagarbeidere i en tid der alle skal lære hele livet.