

Rapport 6:2023

# Mellom styring og marked

Kartlegging av behovet for et kunnskapsgrunnlag for dimensjonering av høyere utdanning



**Jostein Ryssevik**

**Asle Høgestøl**

**Malin Dahle**

**Henriette Skyberg**



Jostein Ryssevik, Asle Høgestøl,  
Malin Dahle, Henriette Skyberg

# Mellom styring og marked

KARTLEGGING AV BEHOVET FOR ET KUNNSKAPSGRUNNLAG FOR  
DIMENSJONERING AV HØYERE UTDANNING

---

Ideas2evidence rapport 6/2023



IDEAS2EVIDENCE  
Bygger kunnskap

© ideas2evidence 2023

ideas2evidence

Villaveien 5

5007 Bergen

Telefon: 91817197

post@ideas2evidence.com

Bergen, august 2023

SBN: 978-82-8441-037-1

# Forord

---

Denne rapporten er utarbeidet av ideas2evidence for Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir). Rapporten gir innspill til et oppdrag som HK-dir gjennomfører for Kunnskapsdepartementet, der målet er å utrede behovet for et kunnskapsgrunnlag som UH-institusjonene kan benytte i sitt arbeid med å utforme og dimensjonere sine studieporteføljer.

Rapporten formidler kunnskap om hvordan dimensjoneringsarbeidet foregår ved to UH-institusjoner; UiT Norges arktiske universitet og Høgskulen på Vestlandet (HVL). En stor takk til våre informanter ved de to institusjonene, som på kort varsel stilte seg til disposisjon for å svare på våre mange spørsmål.

Vi har i løpet av den korte prosjektperioden hatt et tett samarbeid med tre av medarbeiderne i HK-dir som utfører oppdraget for Kunnskapsdepartement, Merethe Wedahl Anker-Nilssen, Anja Olsen Moberg og Åsgeir Kjetland Rabben. Takk for interessante møter og gode diskusjoner.

Bergen,

August, 2023

# Innhold

---

<b>Kapittel 1: Bakgrunn, problemstillinger, gjennomføring .....</b>	<b>6</b>
Bakgrunn .....	6
Tema og problemstillinger .....	7
Gjennomføring .....	7
Rapportens oppbygging .....	9
Sammendrag .....	9
<b>Kapittel 2: Dimensjonering i høyere utdanning .....</b>	<b>12</b>
Dimensjonering – en avgrensning .....	12
Knapphet på kompetanse – den dominerende utfordringen .....	12
Hvilke faktorer påvirker beslutninger om dimensjonering? .....	13
Mellom styring og marked .....	20
<b>Kapittel 3: Dimensjonering ved UiT og HVL .....</b>	<b>21</b>
UiT - Norges arktiske universitet .....	21
Høgskulen på Vestlandet (HVL) .....	21
Organiseringen av det årlige dimensjoneringsarbeidet .....	22
Nye tider krever nye grep .....	23
Statlig styring .....	27
Søkerstyrt dimensjonering? .....	29
Arbeidslivets kompetansebehov vektlegges .....	31
Kunnskapsgrunnlaget for dimensjoneringsarbeidet .....	34
Oppsummert .....	38
<b>Kapittel 4: Fra datakilder til kunnskapsgrunnlag .....</b>	<b>39</b>
Studentmarkedet .....	39
Arbeidsmarkedet .....	41
Oppsummert .....	45
Et nasjonalt tilrettelagt kunnskapsgrunnlag .....	46
Oppsummert .....	50
<b>Litteratur .....</b>	<b>51</b>

# Kapittel 1: Bakgrunn, problemstillinger, gjennomføring

---

*Denne rapporten er resultat av et utredningsarbeid som ideas2evidence har gjennomført for Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir). Utredningen inngår i et oppdrag som HK-dir gjennomfører for Kunnskapsdepartementet der målet er å utrede behovet for et kunnskapsgrunnlag som UH-institusjonene kan benytte i sitt arbeid med å utforme og dimensjonere sine studieporteføljer.*

*I dette kapittelet beskriver vi bakgrunnen for oppdraget og vår rolle i arbeidet. Vi presenterer også problemstillingene som behandles og hvordan vi har gått fram for å belyse disse. Kapittelet inneholder også en kort oppsummering av de viktigste konklusjonene fra arbeidet og anbefalingene som disse har ledet fram til.*

## Bakgrunn

---

Å sikre et godt samsvar mellom utdanningstilbud og arbeidslivets kompetansebehov er en viktig, men utfordrende oppgave. Dette gjelder ikke minst i en tid hvor andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder går ned, omstillingstakten i arbeids- og samfunnslivet øker, og signaler om framtidige budsjetttrimmer vektlegger behovet for omprioritering heller enn videre vekst.

Dimensjonering av utdanningstilbudet i UH-sektoren skjer i et samspill mellom statlige styringssignaler og utdanningsinstitusjonenes strategiske valg. Staten påvirker utviklingen gjennom styringsdialog, økonomiske insentiver, kandidatmål og formelle godkjenningsrutiner, men det er i siste instans UH-institusjonene selv som i tråd med prinsippet om institusjonell autonomi avgjør hvordan utdanningstilbudet skal utformes. Institusjonene står på sin side i en spagat mellom signaler fra to ulike markeder: et søkermarked hvor institusjonene konkurrerer om å tiltrekke seg studenter, og et arbeidsmarked hvor det handler om å utvikle den kompetansen som arbeidslivet og samfunnet har behov for. Signalene fra de to markedene er ikke alltid i samsvar.

NIFUs empiriske studie av dimensjoneringsprosessene ved tre UH-institusjoner (Høst, Aamodt, Hovdhaugen & Lyby, 2019), viser at institusjonenes dimensjoneringsbeslutninger i betydelig grad har vært *søkerstyrt*. Institusjonene konkurrerer om studentene, og prioriterer de tilbudene hvor søkerantallet er størst. Signaler om nåværende og framtidig kompetansebehov i arbeidslivet betyr langt mindre, og kunnskapsgrunnlaget om disse forholdene oppleves som usikkert, lite anvendelig og mangelfullt. Samtidig påpekes det at det er en betydelig og naturlig *treghet* i omstillingsprosessene. Fagmiljøer og regionale campuser «eier» sine ressurser og studieplasser, og sentral institusjonsledelse gjør sjelden vedtak som i vesentlig grad rokker ved disse strukturene.

Flere utredninger og stortingsmeldinger har påpekt behovet for et sikrere og mer anvendelig kunnskapsgrunnlag som kan benyttes av institusjonene i deres dimensjoneringsbeslutninger. I *Styringsmeldingen* (Meld. St. 19, 2020–2021) ble det tatt til orde for å utvikle et helhetlig analyse- og informasjonssystem om de nasjonale og regionale behovene for høyt utdannet arbeidskraft.

Utviklingen av et slikt kunnskapsgrunnlag er også en av anbefalingene fra Kunnskapsdepartementets arbeidsgruppe om dimensjonering i universiteter og høyskoler (Kunnskapsdepartementet, 2022). Målet blir gjentatt og konkretisert i den nylig fremlagte *Utsyn over kompetansebehovet i Noreg* (Meld. St. 14, 2022-2023, s. 86), hvor det også påpekes at et bedre kunnskapsgrunnlag vil «gjøre det enklere for institusjonene å styrke sin evne til omstilling».

KD har gitt oppdraget med å utvikle et slikt kunnskapsgrunnlag til HK-dir og, som et første steg, å utrede behovet, kartlegge datagrunnlaget og utforske alternative løsninger for hvordan kunnskapsgrunnlaget kan se ut. Ideas2evidence ble engasjert av HK-dir til å bidra i dette forprosjektet, og den foreliggende rapporten oppsummerer resultatene fra vårt utredningsarbeid som i hovedsak ble gjennomført i mai og juni 2023.

## Tema og problemstillinger

---

Vårt bidrag til HK-dirs forprosjekt har konsentrert seg om følgende oppgaver:

- ◆ fremskaffe oppdatert kunnskap om hvordan dimensjoneringsarbeidet foregår ved to utvalgte UH-institusjoner og hvilke faktorer som påvirker dimensjoneringsbeslutninger,
- ◆ kartlegge hvilke data og analyser UH-institusjonenes benytter i dette arbeidet, og hva som er styrkene, svakhetene og manglene ved dette kunnskapsgrunnlaget – dvs. en behovsanalyse,
- ◆ gå gjennom eksisterende data og analyser og vurdere hvordan disse kan utformes og sammenstilles på måter som møter UH-institusjonenes behov for et mer komplett og anvendelig kunnskapsgrunnlag.

Når det gjelder det første av disse punktene, har vi tillegg til innsamling av kunnskap om praksis og beslutningsgrunnlag blant annet vært opptatt av å få klarlagt hvorvidt arbeidslivets behov er blitt tillagt større vekt i løpet av de siste 5-10 årene, og om endrede økonomiske rammebetingelser har ført til et ønske om å dimensjonere på nye måter.

Når det gjelder behovsanalysen i punkt to, har vi tillegg til å kartlegge institusjonenes vurderinger av de data- og kunnskapskildene de kjenner og bruker, også lagt vekt på å avdekke svakheter og hull i det samlede kunnskapstilfanget.

## Gjennomføring

---

Innenfor den korte tidsrammen for prosjektet, har innsamlingen av data om dimensjoneringspraksis og databehov kunnet foregå ved bare to institusjoner; Høgskulen på Vestlandet (HVL) og UiT Norges arktiske universitet (UiT). Valgene av de to institusjonene er basert på føringer i kravspesifikasjonen for oppdraget hvor det var presisert at minst én av de aktuelle institusjonene skulle ha utfordringer knyttet til lave søkertall, og minst én skulle ha utdanningstilbud tett knyttet til regionale og/eller lokale behov.

UiT er valgt med utgangspunkt i det første av disse kravene. UiT er et mellomstort breddeuniversitet i norsk sammenheng, men har de siste årene slitt med å få nok søkere til å fylle de planlagte studieplassene. Ifølge Samordna opptak (HK-dir, 2023), hadde UiT ca. 1,4 førstevalgsøkere per



planlagt studieplass ved hovedopptaket i 2023. Dette er de svakeste søker tallene blant både gamle og nye universiteter i Norge, og ligger også lavt sammenlignet med de fleste høgskolene.

Når det gjelder det andre kravet, passer for så vidt både HVL og UiT beskrivelsen, selv om UiT nok har flere utdanningstilbud rettet mot et nasjonalt arbeidsmarked. HVL er en av landets største høgskoler plassert i en region og landsdel hvor særlig marin og maritim næring står sterkt, sammen med en dominerende petroleumsnæring som står foran en betydelig omstillingsprosess. HVL er derfor en relevant case når det gjelder å belyse hvordan, og i hvor stor grad, kunnskap om det lokale og regionale næringslivets kompetansebehov påvirker institusjonens dimensjoneringsbeslutninger.

Felles for UiT og HVL er at de er flercampusinstitusjoner og institusjoner som tilbyr både disiplin fag og profesjonsfag. Dette gir en rik kontekst for å studere mange av de andre faktorene og kreftene som spiller med når studietilbud utformes og dimensjoneres.

Datainnsamlingen ved de to institusjonene startet med en dokumentstudie hvor vi gikk gjennom sentrale dokumenter som kunne kaste lys over institusjonenes dimensjoneringsarbeid, bl.a. strategi- og styringsdokumenter, utdanningsmeldinger, virksomhetsplaner og årsmeldinger, og tildelingsbrev fra KD. Relevante utredninger og lokale analyser ble også gjennomgått.

Ved hver institusjon har vi tillegg gjennomført en serie intervjuer med relevante informanter på ulike nivåer i organisasjonshierarkiet. På sentralt nivå gjelder dette prorektor for utdanning, samt den mest sentrale medarbeideren på administrativ side med ansvar for leder- og beslutningsstøtte på dimensjoneringsområdet. Fordi dette er en rolle som kan være vanskelig å identifisere i et organisasjonskart, fikk vi prorektor for utdanning til å utpeke denne personen. Ved HVL fikk vi utpekt en sentralt plassert medarbeider i seksjon for utdanningskvalitet. Ved UiT falt valget på faggruppeleder for utdanningskvalitet.

Vår plan var også å intervjuer to dekaner/prodekaner og to instituttledere ved hver institusjon. Ved HVL intervjuet vi dekan ved Fakultet for helse- og sosialvitenskap og prodekan for utdanning ved Fakultet for ingeniør- og naturvitenskap, og lederne ved Institutt for helse- og omsorgsvitenskap og Institutt for miljø- og naturvitenskap. Ved UiT intervjuet vi prodekan for utdanning ved Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning. Her klarte vi dessverre ikke å få gjennomført et intervju med dekan nummer to innenfor det korte tidsvinduet som stod til disposisjon for intervjuarbeidet. På instituttnivå ved UiT intervjuet vi lederne for Institutt for informatikk og Institutt for språk og kultur.

Hvert intervju var omtrent av en times varighet og omhandlet hvordan institusjonen og de aktuelle underavdelingene jobbet med dimensjonering, og hvilke kunnskapsgrunnlag som ble benyttet i dette arbeidet. Alle intervjuer ble gjennomført på Teams.

I tillegg til kunnskapsinnhentingen ved de to institusjonene har vi som en del av arbeidet gjennomgått de aller fleste relevante meldinger, utredninger, rapporter og datakilder som vi har oppfattet som aktuelle elementer i et framtidig kunnskapsgrunnlag. Vi har på eget grunnlag vurdert hvor anvendelige hver av disse kildene er for det dimensjoneringsarbeidet som UH-institusjonene utfører.

Parallelt med utredningsarbeidet har vi løpet perioden hatt fire arbeidsmøter med prosjektgruppen i HK-dir for å formidle og diskutere foreløpige resultater.

# Rapportens oppbygging

---

I tillegg til dette innledningskapittelet består rapporten av tre kapitler:

- ◆ I kapittel 2 gir vi en beskrivelse av beslutningsmekanismene og aktørene som er involvert i UH-institusjonenes arbeid med å utvikle og dimensjonere sine studieporteføljer. Vi viser at disse beslutningene skjer i et komplekst samspill mellom fire sett av påvirkningsfaktorer.
- ◆ I kapittel 3 går vi dypere inn i dimensjoneringsarbeidet ved HVL og UiT. Dette kapittelet er i sin helhet basert på den kunnskapen som ble innhentet gjennom intervjuer og dokumentstudier.
- ◆ I det fjerde og avsluttende kapittelet, ser vi nærmere på de ulike datakildene som vi mener det kan være aktuelt å bygge et kunnskapsgrunnlag rundt, og vi diskuterer hvordan et slikt kunnskapsgrunnlag eventuelt kan se ut. Denne diskusjonen er både basert på de observasjonene vi har gjort ved UiT og HVL og våre egne vurderinger.

## Sammendrag

---

- ◆ Dimensjoneringen av høyere utdanning skjer i et komplekst samspill mellom en rekke ulike aktører og påvirkningsfaktorer, og i spenningsfeltet mellom styring og marked.
- ◆ Både staten og ledelsen ved den enkelte institusjon har myndighet og midler til å påvirke dimensjoneringen, men i en sektor hvor både institusjonenes og det enkelte fagmiljøes autonomi tillegges betydelig vekt, er det grenser for hvor langt disse styringsambisjonene rekker.
- ◆ UH-institusjonenes studieporteføljer utvikles og dimensjoneres i grenseflaten mellom to markeder: søkermarkedet og arbeidsmarkedet. Signalene fra søkermarkedet er både tydeligere og mer umiddelbare enn de tilsvarende signalene fra arbeidsmarkedet. Gjennom den resultatbaserte komponenten i finansieringssystemet gis UH-institusjonene også sterkere insentiver til å respondere på etterspørselen i søkermarkedet.
- ◆ Koblingene mellom søker- og arbeidsmarked er relativt svake, og det er ofte et betydelig misforhold mellom ungdommens studievalg og arbeidslivets kompetansebehov.
- ◆ Ved både HVL og UiT beskrives det årlige dimensjoneringsarbeidet som en bottom-up-prosess som starter i instituttene og fakultetene, og som ender opp med et vedtak i institusjonens styre. Behandlingen i styret ser i stor grad ut til å være en formalitet og det er sjelden at det gjøres mer grunnleggende og strategiske styrte endringer i studieporteføljen fra ett år til det neste.
- ◆ Nye rammebetingelser for UH-sektoren har gitt en erkjennelse av at de normale bottom-up-organiserte dimensjoneringsprosessene ikke er tilstrekkelige for å tilpasse seg den nye virkeligheten. Det er behov for mer overordnede strategiske grep som kan se dimensjoneringsarbeidet i et større og mer langsiktig perspektiv. Begge institusjonene har derfor satt i verk ledelsesinitierte prosesser med et mål om å få et bedre grep om dimensjoneringsarbeidet.
- ◆ HVL har vedtatt fem grunnleggende prinsipper for dimensjoneringsarbeidet hvor tilpasning til kompetansebehovene i arbeidslivet har fått en mer sentral plass enn tidligere. Prinsippene skal være styrende for dimensjoneringsarbeidet på alle nivåer i organisasjonen.

- ◆ UiT har satt i gang et arbeid med å gjennomgå og fornye studieporteføljen med et mål om konsolidering, færre og bredere programmer og utvikling av felles emnepakker til bruk på tvers av program. Hensikten er både å utnytte ressursene bedre og å tilpasse seg behovene til et arbeidsliv i endring.
- ◆ Resultatene av begge prosesser kan ses som verktøy for sterkere strategisk styring av studieporteføljen i en tid hvor det forventes at behovet for omfordeling mellom fagområdene blir større.
- ◆ Ledelsen ved de to institusjonene opplever en betydelig grad av autonomi, men sier samtidig at de legger stor vekt på å imøtekomme de ulike statlige styringssignalene de mottar. Dette gjelder i særlig grad kandidattallene som oppfattes som absolutte.
- ◆ Særlig ved HVL opplever man at kandidatmålene og målet om å opprettholde et desentralisert tilbud på flere campuser er utfordrende å forene.
- ◆ Som tidligere studier har påpekt, benytter de to institusjonene de mulighetene som den resultatbaserte finansieringen gir til å øke studiekapasiteten ut over basisfinansieringen. Men dette skjer hovedsakelig på fagområder som kombinerer høye søkertall og lave marginalkostnader.
- ◆ Basisfinansieringen virker samtidig stabiliserende og hindrer at tilbud hvor søkingen svikter eller svinger, automatisk legges ned.
- ◆ Våre informanter bekrefter at søkertallene betyr mye for dimensjoneringen, men sier samtidig at denne markedstilpasningen blir balansert mot en rekke andre hensyn og målsettinger som institusjonene ønsker å realisere. Det kan blant annet handle om å opprettholde en kunnskapsberedskap på viktige fagområder, eller å sikre levende campuser med et variert fagtilbud.
- ◆ Flertallet av informantene ved de to institusjonene mener at kompetansebehovet i arbeids- og samfunnsliv tillegges større vekt i dimensjoneringsarbeidet nå enn tidligere. Det er også bred enighet om at dette i betydelig grad skyldes den økte oppmerksomheten rundt disse spørsmålene fra de statlige myndighetenes side.
- ◆ Begge institusjoner har mange kontaktpunkt og et forholdsvis tett samarbeid med lokalt arbeids- og samfunnsliv. Noe av dette skjer i institusjonaliserte fora på toppledernivå, men det er også mye kontakt og samarbeid på lavere og mer operasjonelt nivå.
- ◆ Det legges vekt på å lytte til signalene fra lokalt arbeidsliv, men samarbeidet er ikke uten friksjon og det fortelles at aktørene i arbeidslivet ikke nødvendigvis er så flinke til å formulere sine kompetansebehov, særlig litt fram i tid.
- ◆ Dimensjoneringsarbeidet ved de to institusjonene er i betydelig grad basert på relevant og tilgjengelig kunnskap, både om søkermarkedet og om kompetansebehovene i arbeidslivet.
- ◆ Signalene fra stortingsmeldinger, rapporter og utredninger er godt kjent, og mange av de relevante datakildene trekkes på ulike måter inn i arbeidet.
- ◆ Av konkrete informasjonskilder er det data fra Samordna opptak og institusjonenes egne kandidatundersøkelser som benyttes mest. Men vi ser også at en rekke andre datakilder, både om søkermarkedet og arbeidsmarkedet trekkes inn i arbeidet.
- ◆ Vårt generelle inntrykk er at ingen av disse kildene har forrang framfor andre. De benyttes om hverandre og mer for å danne seg et generelt inntrykk av kompetansebehovene enn som konkrete signaler om hvilke enkeltstående studietilbud som på kort sikt skal dimensjoneres opp eller ned.

- ◆ Bruken av data i dimensjoneringsarbeidet synes også å være noe mindre systematisk enn man skulle ønske seg, særlig ved HVL hvor dette arbeidet er mer desentralisert enn ved UiT. Sentralt plassert analysekapasitet kan se ut til å være en avgjørende faktor på dette området.
- ◆ Det er generelt utfordrende å finne presise beskrivelser av kompetansebehov i regionale arbeidsmarkeder. Ellers påpeker våre informanter få konkrete mangler ved det eksisterende datagrunnlaget.
- ◆ De konkrete behovene for et nasjonalt kunnskapsgrunnlag til bruk i dimensjoneringsarbeidet varierer mellom UH-institusjonene, og avhenger blant annet av institusjonens egen analysekapasitet.
- ◆ Vårt observasjonsmateriale indikerer at det i utgangspunktet ikke er mangel på kunnskap, men på oversikt og evne til å trekke ut den mest relevante informasjonen fra de mange kildene til informasjon som finnes.
- ◆ Dette er et behov som langt på vei kan møtes ved å utarbeide et felles kunnskapsgrunnlag som har som primære mål å rydde i informasjonstilfanget. Et slikt kunnskapsgrunnlag kan eventuelt utarbeides som en hyppig oppdatert rapport eller nettside med vekt på å skape oversikt, kvalitetssikre, oppsummere og samordne den relevante informasjonen.
- ◆ Vi tror også at tilrettelegging for mer omfattende bruk av relevante registerdata med fordel kan inngå i et slikt kunnskapsgrunnlag.
- ◆ Å bygge de eksisterende datakildene inn i et mer strømlinjeformet datavarehus eller tilsvarende vil være svært utfordrende, først og fremst på grunn av mangler ved, og forskjeller mellom, de enkelte datakildene.

# Kapittel 2: Dimensjonering i høyere utdanning

---

*Dimensjoneringen av utdanningstilbudet i høyere utdanning skjer i et komplekst samspill mellom en rekke faktorer. På et overordnet nivå er ansvaret delt mellom sentrale myndigheter (Kunnskapsdepartementet), som fastlegger den samlede kapasiteten i sektoren, og UH-institusjonenes styrer, som tar de løpende beslutningene om hvordan tilbudet av studieplasser ved den enkelte institusjon skal utformes. Samtidig formes disse beslutningene av signaler fra to løst sammenknyttede markeder; et søkermarked hvor vordende studenter etterspør studieplasser, og et arbeidsmarked hvor næringslivet og offentlig sektor etterspør relevant kompetanse. I dette kapitlet ser vi nærmere på de ulike aktørene og mekanismene som er involvert i disse beslutningene.*

## Dimensjonering – en avgrensning

---

Med dimensjonering i høyere utdanning mener vi *den totale kapasiteten* av studieplasser som avgjør hvor mange studenter det er plass til i UH-sektoren til enhver tid. Dette kan ses på som den totale produksjonskapasiteten i systemet. Men dimensjonering omfatter også hvordan denne kapasiteten er *fordelt på fag og studiesteder*. Fordelingen på fagområder avgjør hvilken kompetanse som produseres, og fordelingen på studiesteder hvor denne kompetansen er lokalisert. Den geografiske fordelingen er viktig. Med noe variasjon mellom utdanningstilbudene, har både søkermarkedet og arbeidsmarkedet en sterk regional dimensjon. Mye av studentrekrutteringen er lokal og mange av utdanningstilbudene er rettet mot et lokalt arbeidsmarked.

I denne rapporten inkluderer dimensjoneringsbegrepet også beslutninger om studieplassenes *fordeling på format*, det vil si om utdanningstilbudet er rettet mot den tradisjonelle heltidsstudenten som mottar sin undervisning på en campus, til forskjell fra ulike fleksible utdanningsmodeller hvor deltids-, samlingsbasert og digital undervisning inngår i miksen. Fleksible utdanningstilbud er viktig i denne sammenheng, fordi de primært retter seg mot andre søkergrupper enn førstegangsstudierende ungdom i alderen 19-24 år, og fordi de anses som et svar på et voksende behov for livslang læring og kompetansepåfyll underveis i arbeidskarrieren.

## Knapphet på kompetanse – den dominerende utfordringen

---

Dimensjonering av kapasiteten i høyere utdanning har fått økt oppmerksomhet de siste årene, og først og fremst i lys av en oppfatning av at det norske samfunnet går inn i en fase hvor mangel på kompetent arbeidskraft vil bli en avgjørende utfordring. Skal vi klare å løse de mange oppgavene som samfunnet står overfor, må kapasiteten i utdanningssystemet i større grad dimensjoneres og innrettes med utgangspunkt i kompetansebehovene i arbeidslivet.

Det er flere ulike trender og utviklingstrekk som har skapt denne oppmerksomheten:

Den langsiktige *demografiske utviklingen* tilsier at ungdomskullene blir mindre, samtidig som andelen eldre øker. Dette betyr at det blir relativt sett færre i arbeidsdyktig alder til å utføre de oppgavene som skal løses. En høyere andel eldre driver samtidig opp behovet for ansatte i helse- og omsorgssektoren.

Parallelt med dette har mulighetene for å løse utfordringene gjennom *import av arbeidskraft* fra utlandet, blitt mer usikre. De fleste land i EØS-området, hvor mye av arbeidsinnvandringen kommer fra, har de samme demografiske utfordringene som Norge, og vil i økende grad legge beslag på sin egen arbeidskraft.

Og samtidig som kompetanseknappheten tiltar, øker *omstillingstakten* i arbeidslivet. *Digitalisering og grønn omstilling* er begge vidtrekkende endringsprosesser med radikale konsekvenser for kompetansebehovene i stort sett alle sektorer og næringer. Her handler det ikke bare om å sikre at de nyutdannede har den kompetansen som etterspørres. På grunn av tempoet i endringsprosessene, krever en vellykket omstilling også oppdatering av kompetansen til de som allerede befinner seg i arbeidslivet (Kompetansbehovsutvalget, 2023, Endresen Normann mfl., 2023).

På toppen av disse langsiktige utviklingsprosessene, har UH-sektorens muligheter for tilpasning til arbeidslivets kompetansebehov gjennom videre vekst blitt redusert de siste par årene. Regjeringens signaler om strammere økonomisk handlingsrom forutsetter at framtidige tilpasninger i større grad må gjøres gjennom omprioriteringer innenfor eksisterende rammer, heller enn ved tilføring av ny kapasitet. I den nylig framlagte Utsynsmeldingen formuleres det en tydelig forventning om at de høyere utdanningsinstitusjonene tar et ansvar for å gjennomføre de nødvendige omprioriteringene (Meld. St. 14, 2022-2023). Dette vil utvilsomt sette institusjonenes endringskapasitet på prøve.

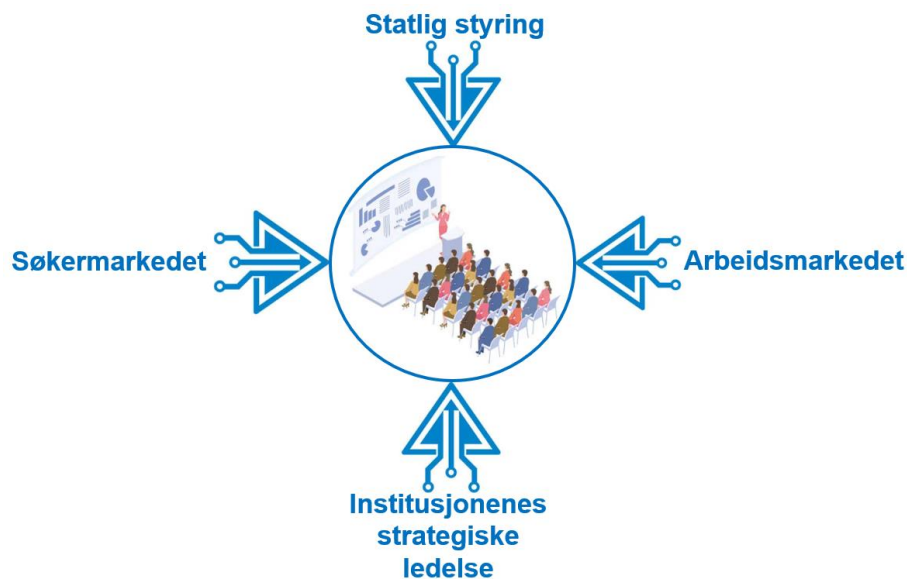
I det følgende vil vi derfor se nærmere på hvordan institusjonenes dimensjoneringsarbeid foregår, og hvilke faktorer og føringer som påvirker dette arbeidet.

## Hvilke faktorer påvirker beslutninger om dimensjonering?

I sin studie av dimensjoneringsprosessene ved tre norske UH-institusjoner påpeker Høst mfl. (2019) at disse prosessene ikke kan forstås endimensjonalt. Den endelige dimensjoneringen er resultat av et komplekst samspill mellom en rekke interne og eksterne faktorer, og det er nødvendig å gå tett inn på disse prosessene for å forstå hvilke avveininger som blir gjort.

Som et redskap for å forstå denne kompleksiteten, har vi tatt utgangspunkt i en analysemodell hvor de ulike faktorene som påvirker dimensjoneringsbeslutningene, er samlet i fire dimensjoner (jfr. figur 2.1). To av disse dimensjonene handler om *styring*: a) de statlig myndighetenes verktøy og insentiver for å påvirke utviklingen i sektoren, og b) ledelsen ved den enkelte institusjons myndighet og kapasitet til å gjennomføre egne strategiske valg. De to andre dimensjonene er markeder og de signalene og insentivene som disse markedene gir UH-institusjonene til å innrette og dimensjonere studietilbudet på bestemte måter, det vil si c) søkermarkedet, og d) arbeidsmarkedet. Ingen av disse dimensjonene, eller settene av faktorer, er dominerende. Signaler og føringer brynes og balanseres mot hverandre, og den endelige dimensjoneringen er et resultat av en rekke avveininger og kompromisser.

I det følgende ser vi nærmere på hver av disse dimensjonene.



Figur 2.1: Grupper av faktorer (dimensjoner) som påvirker dimensjoneringsbeslutninger i UH-sektoren

## Statlig styring av dimensjoneringen

Staten, ved Kunnskapsdepartementet, fastsetter målet for den samlede studiekapasiteten i UH-sektoren, og styrer mot dette målet hovedsakelig gjennom statsbudsjettet og *basisfinansieringen* av UH-institusjonene. Basisfinansieringen, med sine differensierte kostnadskategorier for ulike typer utdanninger, gir dermed et entydig signal om hvor mange studenter hver enkelt institusjon kan ta opp. Institusjonene står, med noen unntak, fritt til å disponere denne rammen slik de selv vil.

Finansieringssystemet for UH-sektoren, som med mindre revisjoner har vært operativt siden Kvalitetsreformen i 2003, gir også institusjonene incentiver til å utnytte kapasiteten bedre og til å ta opp flere studenter enn de har basisfinansiering for. Dette skjer gjennom den *resultatbaserte* delen av finansieringsmodellen, hvor institusjonene premieres for studiepoeng- og kandidatproduksjon. Som Høst mfl. (2019) viser i sine analyser, har disse økonomiske incentivene, som primært var ment å stimulere til gjennomstrømning og effektiv ressursbruk, bidratt til en betydelig vekst i tallet på studieplasser. Institusjonene benytter de resultatbaserte midlene til å ta opp flere studenter enn de har basisfinansiering for, og primært innenfor fag med god tilsøkning og lett skalerbar kapasitet.

Staten har også en rekke andre styringsverktøy, som på ulike måter og med ulik presisjon, gir føringer om hvordan utdanningskapasiteten i sektoren skal fordeles på fagområder. Dette skjer for det første gjennom *øremerking* av studieplasser, hvor økninger i basisfinansiering noen ganger er blitt knyttet til generelle fagområder eller konkrete fag.<sup>1</sup> For flere profesjonsfag innenfor lærer- og helseutdanningene styres dimensjoneringen ved den enkelte institusjon også av *kandidatmål*, dvs. konkrete måltall for hvor mange kandidater av ulik type det forventes at den enkelte institusjon skal uteksaminere hvert år. Den formelle *godkjennings- eller akkrediteringsordningen* av nye utdanningstilbud, som forvaltes av NOKUT, er også en del av denne verktøykassen.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Unntaksvis har staten også brukt øremerking som verktøy for omdisponering av eksisterende rammer og ikke bare ved tilføring av friske midler.

<sup>2</sup> Ifølge dagens universitetslov gjelder akkrediteringsordningen bare studietilbud på høyere grads nivå ved vitenskapelige høyskoler eller høyskoler hvor institusjonen ikke tildeler doktorgrader.

Når det gjelder fordeling på format, stimuleres opprettingen av fleksible utdanningstilbud gjennom en søkbar tilskuddsordning forvaltet av HK-dir.

Utover dette styrer departementet sektoren gjennom *styringsdialogen*, hvor *tildelingsbrev* og *utviklingsavtaler* med tilhørende styringsparametere er de viktigste virkemidlene. Her gis det mer generelle mål for den enkelte institusjons prioriteringer og utvikling, men på et relativt generelt nivå og i en dialogbasert form. Et generelt mål om å tilpasse utdanningsporteføljen i forhold til kompetansebehovene i regionalt arbeids- og samfunnsliv, vil typisk kunne inngå i utviklingsavtalenes målhierarki.

På et overordnet nivå er den statlige styringen av UH-sektoren i all hovedsak et ramme- eller målstyringssystem, hvor institusjonene har en betydelig grad av *autonomi* til å prioritere og til å disponere tilførte økonomiske rammer innenfor de generelle føringene og styringssignalene som blir gitt. Øremerking, kandidatmål og akkreditering er unntakene fra denne regelen, og berører en begrenset andel av den samlede studiekapasiteten i sektoren.

Som en del av den generelle tillitsreformen, signaliserer regjeringen i Utsynsmeldingen at man i enda større grad enn nå vil bevege seg bort fra detalj- og insentivstyring og i retning av et system hvor institusjonene gis tillit til å velge de beste måtene å løse oppgave sine på innenfor de mer generelle føringene fra staten. Som en konkretisering av denne reformen, foreslås det også noen mindre forenklinger av det indikatorbaserte insentivsystemet. Når det gjelder endringer med relevans for dimensjoneringsarbeidet, er justeringene likevel små<sup>3</sup>, og de kommer samtidig med en sterkt formulert forventning om at institusjonene gjennomfører de omprioriteringer i studieporteføljen som er nødvendige for å øke kapasiteten på de fagområdene regjeringen anser det viktig å prioritere. Som en ekstra understrekning av dette poenget, sies det også at:

«Det kan bli nødvendig at regjeringen kombinerer budsjettforslag om rammekutt med øremerking av midler for å sikre prioritering av særlig utvalgte områder.»<sup>4</sup>

Hvorvidt de signaliserte endringene vil dempe eller styrke den statlige styring av dimensjoneringen, er derfor vanskelig å si.

## Institusjonenes strategiske ledelse

Institusjonene i UH-sektoren har over tid utviklet seg i retning av strategisk orienterte enheter som innenfor det handlingsrommet som den statlige styringen tillater, forsøker å realisere sine egne mål. Dette skjer i et landskap med en betydelig grad av konkurranse mellom institusjonene, men også i et felt hvor konkurranse og målrealisering baseres på et felles sett av regler, normer og verdier (Høst mfl., 2019 s. 14). Hvilke mål institusjonene arbeider for å realisere, vil variere, men vekst, eller i det minste opprettholdelse av relative posisjoner, vil normalt være ett av dem. På

<sup>3</sup> Når det gjelder endringer av relevans for dimensjoneringsarbeidet, omfatter dette egentlig bare en reduksjon av antallet finansieringskategorier fra seks til tre. I tillegg erstattes dagens indikator for uteksaminerte kandidater av en indikator for fullføring av studieprogrammer. Denne skal, ifølge Utsynsmeldingen, ivareta hensynet til fullføring av gradstudier, og samtidig ikke skape disinsentiver for tilbudet av videreutdanning. Formålet med den siste endringen skal være å gjøre det mer attraktivt for institusjonene å tilby kortere og fleksible utdanningsløp.

<sup>4</sup> Meld. St. 14, 2022-2023, s. 86.



dimensjoneringsområdet vil dette kunne handle om maksimering av søkerfall, studieplasser og finansiering, men også om utvikling av faglige profiler og tydeligere sammenhenger mellom utdanning og forskning.

Formelt sett er det styrene ved hver enkelt institusjon som tar de endelige beslutningene om dimensjoneringen og sammensetningen av studieporteføljen. Men den normale modellen er at disse styrevedtakene bygger på interne prosesser hvor de underliggende instituttene og fakultetene er sterkt involvert. Det interessante spørsmålet å stille er derfor hvor store muligheter institusjonens ledelse har til å påvirke utfallet av disse bottom-up prosessene, og til å styre den endelige sammensetningen av studieporteføljen utfra mer overordnede strategiske mål.

Basert på erfaringer fra Universitetet i Bergen, Nord universitet og Universitetet i Sørøst-Norge, konkluderer Høst mfl. (2019) at ledelsens strategiske handlingsrom er relativt begrenset. Fagmiljøene (fakulteter, institutter og regionale campuser) «eier» sine studieplasser og ressurser, og det skal svært mye til for å omdisponere disse ressursene med et mål om å bygge opp eller styrke utvalgte og strategisk prioriterte fagområder. Institusjonenes ledelse har i all hovedsak vegret seg for å ta disse kampene, og har som et alternativ forsøkt å skaffe seg et eget, men mer begrenset, handlingsrom ved å sette av en mindre del av den statlige finansieringen til strategiske, og som oftest tverrfakultære, satsninger. Institusjonenes fagstab utgjør derfor en betydelig stabiliserende faktor i systemet. Det tar mange år å bygge opp et fagmiljø, og høyt spesialiserte fagfolk kan normalt ikke omdisponeres fra ett utdanningstilbud til et annet. Endringene er derfor som regel inkrementelle og basert på mindre omdisponeringer innenfor etablerte fagmiljø og enheter, heller enn på tvers av disse miljøene<sup>5</sup>

Fagmiljøene og de underliggende enhetenes relative autonomi overfor institusjonsledelsens styringsambisjoner utgjør slik sett en tydelig parallell til den autonomien som de enkelte UH-institusjonene har overfor statlige myndigheter. Og i begge tilfeller er dette en autonomi med sterke røtter i sektorens verdigrunnlag. Sett under ett, kan det derfor hevdes at UH-sektoren er karakterisert av relativt svake styringskjeder, og det kan stilles spørsmålsteget ved hvor enkelt det vil bli å oppnå en formålstjenlig dimensjonering av det samlede studietilbudet i en periode hvor dette vil måtte skje gjennom omdisponering av eksisterende ressurser heller enn tilførsel av nye.

## Signaler fra søkermarkedet

Det kan gi mening å betrakte søkningen til høyere utdanning som en markeds plass, der UH institusjonene er tilbydere og søkerne er konsumenter. Varen som omsettes er studieplasser, og tilbyderne konkurrer både gjennom *differensiering* (ulike typer utdanningstilbud) og *kvalitet* (attraktivitet, status, utdanningskvalitet). Noen av varene er det knapphet på, med betydelig større etterspørsel enn tilbud. For andre varer er det omvendt; etterspørselen er ikke stor nok til å møte tilbudet, og den tilgjengelige produksjonskapasiteten blir ikke utnyttet.

Den viktigste forskjellen mellom søkermarkedet og det tradisjonelle varemarkedet, er hvordan tilpasningen mellom tilbud og etterspørsel foregår. I varemarkedet skjer dette gjennom den prisen

---

<sup>5</sup> En oversikt laget av Khrono i mai 2023, gir argumenter for at denne konklusjonen i Høst mfl. (2019) kanskje bør modifiseres noe. Ifølge denne oversikten, som bygger på opplysninger fra NTNU, Universitetet i Oslo, Universitetet i Bergen og Universitetet i Tromsø, har rundt 65 humanistiske studier på bachelor- og masternivå samt årsstudium blitt lagt ned ved disse fire institusjonene i løpet de siste 20 årene, flertallet på grunn av sviktende søkerfall. Det må understrekes at dette er et journalistisk arbeid, ikke en forskningsbasert studie. (Khrono, mai 2023)

som varen omsettes for. Er etterspørselen høyere enn tilbudet, vil prisen gå opp, og vice versa. I søkermarkedet betaler ikke studentene for studieplassene, men studentenes kvalifikasjoner (målt i poeng) spiller noe av den samme rollen. Det er denne valutaen som avgjør hvem av søkerne som får den plassen de primært ønsker seg (førstevalget). Og indirekte er det også denne valutaen som avgjør hvor mye institusjonene kan forvente å «få betalt» for studieplassen gjennom det resultatbaserte finansieringssystemet. Jo bedre kvalifiserte søkere institusjonen kan ta inn, jo mer sannsynlig er det at studiepoeng- og gradsproduksjonen blir høy, og dermed også de resultatbaserte inntektene.

For utdanningstilbud hvor institusjonene må gå lenger ned på søkerlisten for å få fylt opp plassene, vil sannsynligheten for å generere ekstraintekter gjennom det resultatbaserte finansieringssystemet bli lavere. Og for tilbud hvor studieplasser blir stående tomme etter endt opptak, synker denne sannsynligheten til null. Institusjonen vil fortsatt få betalt for de tomme plassene gjennom basisfinansieringen, men muligheten for ekstraintekter forsvinner. Den resultatbaserte delen av finansieringssystemet fungerer dermed som en indirekte prismekanisme som påvirker hvor mange og hvilken type studieplasser institusjonene vil tilby. Samtidig fungerer basisfinansieringen som et stabiliserende element, som sikrer at utdanningstilbud ikke umiddelbart blir lagt ned selv om etterspørselen svikter.

Ifølge Høst mfl. (2019) er signalene fra søkermarkedet sterke, og utdanningsinstitusjonenes dimensjoneringsbeslutninger beskrives som i all hovedsak søkestyrt. Institusjonene opplever at de konkurrerer om søkerne, og det er søkertallene som er den endelige lakmustesten på det enkelte studietilbuds langsiktige levedyktighet. Høst mfl. (2019) kobler også institusjonenes sterke tilpasning til søkermarkedet med de nevnte egenskapene ved finansieringssystemet. Den resultatbaserte finansieringen har ikke bare bidratt til en vekst i det totale studietilbudet, men også til at enkelte fagområder prioriteres framfor andre. Veksten i studieplasser innenfor økonomisk-administrative fag er kanskje det mest prominente eksempelet. Samtidig som søkertallene til disse studiene har vært svært høye, er det også et eksempel på et fagområde hvor tilbudet forholdsvis enkelt lar seg skalere opp uten en betydelig vekst i kostnadene. Den marginale effekten av de resultatbaserte inntektene blir dermed høy.

Det bør legges til at signalene fra søkermarkedet er sterke også fordi de er umiddelbare og håndgripelige. Tallene fra Samordna opptak gir en synlig og lett tilgjengelig dokumentasjon av de enkelte studietilbudenes popularitet. Søkertallene gis også stor oppmerksomhet, både i sektoren og i media, og fungerer på mange måter som et mål på studiet og lærestedets attraktivitet.

Samtidig er de årlige dataene fra Samordna opptak øyeblikksbilder. De sier mindre om hvordan søkertallene og studentenes søkermønstre vil utvikle seg framover. En strategisk og langsiktig tilpasning til søkermarkedet krever derfor mer informasjon om de mekanismene som former dette markedet. Dette handler fremfor alt om demografi og utviklingen i størrelsen på de relevante ungdomskullene.<sup>6</sup> Det handler også om gjennomstrømningen i videregående skole og fordelingen mellom yrkesfaglige og studieforberedende utdanningsprogram, som i vesentlig grad er avgjørende for studietilbøyeligheten, dvs. hvor stor andel av hvert kull som søker studieplass ved en UH-institusjon. I tillegg handler det om geografi og avstand. De fleste UH-institusjoner opererer hovedsakelig i et regionalt søkermarked hvor den relative avstand til de ulike studietilbudene er av

---

<sup>6</sup> Med et voksende fokus på livslang læring og etter og videreutdanning, vil den kvantitative utviklingen av andre aldersklasser, gjerne kombinert med opplysninger om hvilke yrker og næringer disse befinner seg, også spille inn.

avgjørende betydning for søkeratferden. På toppen av dette kommer søkerens preferanser. Hvilke faktorer legger de vordende studentene vekt på når de velger mellom utdanningstilbud, og hvor mye betyr signalene fra arbeidsmarkedet for studentenes studievalg? Det siste spørsmålet kommer vi tilbake til senere i kapitlet, etter at vi har sett nærmere på hvordan utdanningsinstitusjonene responderer på disse signalene.

## Signaler fra arbeidsmarkedet

«Arbeidslivets direkte innflytelse på den kvantitative dimensjoneringen er svak», ifølge Høst m.fl. (2019, s. 9). Utenom de indirekte begrensningene som tilgang på praksisplasser i enkelte profesjonsfag representerer, spiller signalene fra arbeidslivet en forholdsvis begrenset rolle når institusjonene utformer sine studieporteføljer.

Det kan være flere grunner til dette, men også her kan det være klargjørende å se på relasjonene mellom UH-institusjonene og arbeidslivet i et markedspektiv. Også i dette markedet er UH-institusjonene tilbydere, denne gangen av ferdig uteksaminerte kandidater med ulike kompetanseprofiler, mens arbeidslivet er etterspørrere med behov for denne kompetansen. Høy etterspørsel i forholdet til tilbudet driver opp lønningene til de som har tilegnet seg den etterspurte kompetansen, men gir ingen direkte økonomiske insentiver til institusjonene som har utdannet disse kandidatene. Det er med andre ord ingen mekanisme som sikrer at institusjoner som tilpasser sin studieportefølje til etterspørselen, blir belønnet for denne tilpasningen.

I tillegg tar det tid å fullføre et studieprogram, og det er derfor et betydelig tidsetterslep i dette markedet. Det vil normalt ta flere år fra en konkret dimensjoneringsbeslutning blir tatt, til signalene om hvordan de ferdigutdannede kandidatene klarer seg på arbeidsmarkedet, kommer tilbake til institusjonene. Om vi i tillegg legger til den tiden det tar å utvikle et helt nytt studietilbud, øker dette etterslepet betydelig. UH-institusjonene opplever derfor signalene fra arbeidsmarkedet som langt mer usikre enn de tilsvarende signalene fra søkermarkedet. Dette gjelder ikke minst i en tid hvor dyptgående endringsprosesser som digitalisering og grønn omstilling gjør det svært utfordrende å utvikle gode prognoser for fremtidige kompetansebehov.<sup>7</sup>

Av samme grunn vil institusjonene ha gode grunner for å opptre avventende til kortsiktige svingninger i arbeidsmarkedet. Erfaring har vist at pendelen ofte svinger tilbake, og argumenter om viktigheten av å opprettholde en faglig beredskap over tid, gir dermed mening. Det er også på ethvert tidspunkt vanskelig å avgjøre hva som er en kortsiktig svingning, og hva som er starten på en mer grunnleggende og langsiktig trend.

På toppen av dette viser de nasjonale og lokale kandidatundersøkelsene at de aller fleste som tar høyere utdanning, får jobb. En betydelig andel rapporterer også at stillingen de går inn i, er relevante for den utdanningen de har. Mistilpasningen på arbeidsmarkedet er derfor tilsynelatende lav. I et stramt arbeidsmarked kan disse resultatene likevel ikke tas som et bevis på at de nyansatte kandidatene har en kompetanseprofil som fullt ut samsvarer med arbeidsgivernes behov. Heller ikke sier det noe om kompetansebehov som forblir udekket. Det kan derfor hevdes at signalene fra

---

<sup>7</sup> Tradisjonelle modeller, som de som benyttes i SSBs framskrivninger, takler ikke slike dype og grunnleggende endringsprosesser.

arbeidsmarkedet er svakere enn de ville vært i en situasjon hvor mistilpasning mellom tilbud og etterspørsel hadde ført til omfattende arbeidsledighet blant nyutdannede kandidater.

I tillegg til manglende økonomiske insentiver, er svake, usikre og forsinkede signaler derfor viktige årsaker til at arbeidslivets kompetansebehov tilsynelatende betyr mindre for UH-institusjonenes dimensjoneringsbeslutninger enn de tilsvarende signalene fra søkermarkedet.

Men at signalene fra arbeidsmarkedet er svakere enn signalene fra søkermarkedet, betyr ikke at de er uten effekt. For det første vil det kunne være i institusjonenes egeninteresse å lytte til, og ha et godt samarbeid med, regionale arbeidslivsaktører. Fra 2013 er et slikt samarbeid også institusjonalisert gjennom lovpålagt opprettelse av regionale *Råd for samarbeid med arbeidslivet* (RSA).<sup>8</sup> Her får regionalt arbeidsliv i privat og offentlig sektor muligheter til å signalisere sine kompetansebehov og forventninger til den enkelte UH-institusjon. Lydhørhet overfor disse forventningene vil gi institusjonenes legitimitet og bygge omdømme, men også legge forholdene til rette for annen type samarbeid som det er i institusjonenes egeninteresse å utvikle, først og fremst på forskningsområdet.

For det andre vil konkurransen mellom institusjonene alltid gi institusjonene insentiver til å fornye sin studieportefølje, og til å utvikle tilbud som kan skille dem fra konkurrentene. Det er rimelig å se for seg at signaler om nye og endrede kompetansebehov i arbeidslivet, vil være en kilde til inspirasjon og eksempler i dette fornyingsarbeidet. Dette fører oss tilbake til spørsmålet om hvor sterke koblingene mellom søker- og arbeidsmarkedet faktisk er.

## Svakt sammenkoblede markeder

I en tenkt verden med rasjonelle aktører, perfekt informasjonstilgang og fravær av friksjon<sup>9</sup>, er det mulig å se for seg at søker- og arbeidsmarkedet alltid vil være i en form for balanse. Nye årskull av studenter vil ha full informasjon om hvilken kompetanse arbeidslivet etterspør og velge utdanningsløp i tråd med dette. Markedet vil reguleres gjennom lønnsdannelsen (og studentenes kostnader ved å utdanne seg), og de utdanningssøkende vil ha sterke insentiver til å velge studier som kvalifiserer dem for de yrkene hvor etterspørselen er størst.

I en slik verden vil det derfor ikke være et behov for at utdanningsinstitusjonene responderer på signalene fra arbeidsmarkedet. Det vil være nok å tilpasse studietilbudet til etterspørselen i søkermarkedet. Søkerne vil alltid ha rett, og en søkerstyrt dimensjonering vil gi gode svar på arbeidslivets behov.

Men slik er jo ikke verden, og av flere ulike grunner. En av disse er den relativt sammenpressede lønnsstrukturen i det norske arbeidsmarkedet, som gjør forventninger om framtidig lønn til et svakere insentiv for ungdommens karrierevalg enn i et mer differensiert system. Som nevnt over, får de aller fleste med akademisk utdanning også jobb, så heller ikke utsiktene til arbeidsledighet (fravær av lønn) gir et særlig sterkt signal. Samtidig er det åpenbart at ungdommens studievalg ikke bare motiveres av framtidige inntektsmuligheter. Utdanningssøkere er ikke bare rasjonelle, nyttemaksimerende aktører – eller sagt på en annen måte – det velges med hjertet, ikke bare med hodet. I tillegg er de unges kunnskap om kompetansebehovet i arbeidslivet 3-5 år fram i tid, minst like fragmentert og usikker

---

<sup>8</sup> Senere er disse blitt komplimentert, og i noen tilfeller erstattet, av fylkeskommunale kompetanseforum med langt på vei samme formål.

<sup>9</sup> Dvs. den tregheten som alltid vil finnes fordi det tar tid å bygge opp nye studietilbud og legge ned andre.

som den kunnskapen utdanningsinstitusjonene besitter. Informasjonstilgangen er med andre ord langt fra perfekt.

Eksempelvis viser erfaring at søkerne er relativt raske til å droppe utdanninger som er relevante for næringer som opplever dype konjunkturfall, slik blant annet oljenæringen har gjort ved flere anledninger. Men søkerne bruker betydelig lenger tid på å komme tilbake når pendelen svinger andre veien.

Alt i alt er koblingene mellom søker- og arbeidsmarkedet derfor relativt løse. Utdanningsøkende ungdom er ikke isolert fra signalene og insentivene fra arbeidsmarkedet, men tilpasningen mellom de to markedene er på ingen måte perfekt. En dimensjonering av høyere utdanning som i dominerende grad er søkerstyrt, vil derfor ikke kunne sikre at arbeidslivet får tilført den kompetansen det er behov for.

## Mellom styring og marked

---

Dimensjoneringen av høyere utdanning skjer, som vi har sett, i et komplekst samspill mellom en rekke ulike aktører og påvirkningsfaktorer, og i spenningsfeltet mellom styring og marked. Både staten og ledelsen ved den enkelte institusjon har myndighet og midler til å påvirke dimensjoneringen, men i en sektor hvor både institusjonenes og det enkelte fagmiljøes autonomi tillegges betydelig vekt, er det grenser for hvor langt disse styringsambisjonene rekker. Signaler fra markedet, og da først og fremst fra søkermarkedet, får dermed stor innflytelse. Dette skyldes ikke minst at den resultatbaserte delen av finansieringssystemet gir institusjonene sterke insentiver til å tilpasse seg etterspørselen i søkermarkedet.

Tilsvarende sterke insentiver for å tilpasse seg etterspørselen etter kompetanse i arbeidsmarkedet finnes ikke, og signalene fra dette markedet er av en rekke ulike grunner, langt svakere. Vi har også sett at koblingene mellom søker- og arbeidsmarkedet er relativt løse, og at ungdommens søkerpreferanser ikke nødvendigvis sikrer at arbeidslivet får tilført den kompetansen det er behov for. I tillegg er det flere stabiliserende faktorer som bremser omstillingstakten. Dette gjelder før det første eksisterende fagstab og den tiden det tar å omdisponere ressurser. For det andre gjelder det basisfinansieringen som med dagens utforming reduserer nødvendigheten av å legge ned eller redusere tilbud med overkapasitet.

Beskrivelsene av signalene fra de to markedene understreker betydningen av informasjon og kunnskap. Skal institusjonene utvikle studieporteføljer som i sum møter arbeidslivets kompetansebehov, både på kort og noe lengre sikt, er tilgang til relevant informasjon og analyser helt avgjørende.

# Kapittel 3: Dimensjonering ved UiT og HVL

---

*Hvordan foregår dimensjoneringsarbeidet i praksis? Hvordan er beslutningsprosessen organisert, hvilke hensyn blir avveid, og hvilket kunnskapsgrunnlag baseres beslutningene på? I dette kapitlet går vi tettere inn på dimensjoneringsarbeidet ved to institusjoner; UiT Norges arktiske universitet (UiT) og Høgskulen på Vestlandet (HVL). Ved begge disse institusjonene har ledelsen det siste året tatt strategiske grep for å tilpasse dimensjoneringsarbeidet til en situasjon som oppleves som ny og til dels utfordrende. Presentasjonene og analysene tar utgangspunkt i modellen som ble presentert i forrige kapittel og bygger på intervjuer og gjennomgang av relevante dokumenter og rapporter. Kapitlet starter med en kort presentasjon av de to institusjonene.*

## UiT - Norges arktiske universitet

---

UiT, som ble vedtatt etablert i 1968, er det yngste av de klassiske breddeuniversitetene i Norge med rundt 17.500 studenter og 3.770 ansatte. Universitetet har fra starten hatt en markert landsdelsprofil. «Etableringen av UiT handlet om å sikre nordnorsk ungdom lettere tilgang til å skaffe seg høyere utdanning, og universitetet skulle sikre landsdelen akademisk arbeidskraft», oppsummeres det i en nylig utgitt rapport om utviklingen av studieporteføljen ved universitetet (UiT, 2023, s. 16). Gjennom en serie fusjoner med tidligere høyskoler i årene 2009-2016, endte UiT opp som et flercampus-universitet med undervisning på hele 11 studiesteder, fra Mo i Rana i sør til Svalbard i nord. Rundt 70 prosent av studentene er lokalisert i Tromsø, med Alta, Harstad og Narvik som de tre neste i rekken.

Den faglige profilen er fordelt på disiplinfag innenfor samfunnsfag, humaniora og realfag, treårige profesjonsutdanninger innen sykepleie, ingeniørfag, økonomi m.m. (dvs. studietilbud som tidligere var knyttet til de innfusjonerte høyskolene), samt høyere profesjonsutdanninger innen medisin, jus, psykologi, odontologi m.m. De ulike profesjonsutdanningene utgjør over 70 prosent av studentmassen ved universitetet.

Universitetet har de siste årene slitt med rekrutteringen, og med følgene av å opprettholde en omfattende studieportefølje i en region med et begrenset rekrutteringspotensial. Tallet på førstevalgssøkere per tilbudt plass har de siste par årene ligget rundt 1,3-1,4, som er for lavt til å fylle opp alle plassene etter endt opptak. Antall studenter per undervist emne er lavere enn ved de andre universitetene i Norge, og studiepoengproduksjonen per faglig årsverk ligger dermed også under gjennomsnittet for de norske universitetene.

## Høgskulen på Vestlandet (HVL)

---

HVL ble etablert i 2017 etter en fusjon mellom Høgskolen i Bergen, Høgskulen i Sogn og Fjordane og Høgskolen Stord/Haugesund. De opprinnelige studiestedene ble beholdt, og undervisningen er per i dag fordelt mellom fem campuser hvorav vel 60 prosent av studentene er lokalisert i Bergen. Med sine knappe 17 000 studenter og 1 930 årsverk er HVL den største av de statlige høyskolene i Norge.

HVL har en tydelig profesjons- og arbeidslivsrettet fagprofil, med hovedvekt på lærer-, helse- og sosialfagutdanninger, og flere studietilbud med tydelig relevans for det regionale næringslivet (ingeniørfag, økonomi- og administrasjon og marine- og maritime fag). Institusjonen tilbyr også enkelte disiplin-fag innenfor samfunnsvitenskap, humaniora og realfag og har i alt fem Ph.d.-program. HVL vil etter planen søke om godkjenning som universitet innen utgangen av 2023.

Tallet på førstevalgssøkere per tilbudt plass har de siste par årene ligget rundt 1,8-1,9, som i utgangspunktet er nok til å utnytte kapasiteten. Men institusjonene sliter med studentrekrutteringen ved et par av de regionale campusene, og har også lave søkertall på flere disiplin-fag.

## Organiseringen av det årlige dimensjoneringsarbeidet

---

Ved begge institusjonene beskrives det årlige dimensjoneringsarbeidet som en bottom-up-prosess som starter i instituttene og fakultetene og som ender opp med et vedtak i institusjonens styre. Behandlingen og det endelige vedtaket i styret ser i stor grad ut til å være en formalitet hvor det sjelden gjøres endringer i den forslåtte dimensjoneringen. Signaler fra styret vil kunne gi føringer for neste års revisjon, men for inneværende år er det meste fastlagt når styret setter sitt stempel på studieporteføljen.

Det viktigste arbeidet med den årlige dimensjoneringen ser dermed ut til å foregå i fagmiljøene og på fakultetsnivå. Her gjøres de nødvendige avveiningene og justeringene innenfor de rammene som de enkelte fakultetene rår over, og eventuelle forslag fra instituttene om nye tilbud, eller oppprioriteringer av eksisterende tilbud, må passes inn i disse rammene. Det fortelles om til dels harde prioriteringer hvor det er fakultetets ledelse (dekanatet) som har det siste ordet. Dette gjelder i særlig grad i situasjoner hvor det kan være snakk om å legge ned tilbud for å gi plass til nye prioriteringer.

Det betyr også at det sjelden gjøres mer grunnleggende og strategiske styrte endringer i studieporteføljen fra ett år til det neste. Som Høst m.fl. (2019) beskriver med utgangspunkt i erfaringer fra UiB, Nord universitet og USN, er det normale mønsteret at fakultetene eier sine ressurser og studieplasser, og at den sentrale universitetsledelsen sjelden griper inn i denne fordelingen. Dette bekreftes også av våre informanter fra UiT og HVL. Endringene innenfor det enkelte fakultet er normalt inkrementelle, og omfordelinger mellom fakultetene er stort sett fraværende.

Bakgrunnen for denne relative stabiliteten er den samme ved HVL og UiT som ved de tre andre institusjonene. Ressurser og studieplasser er knyttet til fagstab. Det handler om fagfolk med høyt spesialisert kompetanse i hovedsakelig faste stillinger. Det tar tid å bygge opp ett nytt fagmiljø, men med stillingsvern og manglende tradisjoner for nedbemanning, tar det også lang tid å bygge ned. Mulighetene for å omdisponere ressurser mellom studietilbud er også små og avhengig av fagenes egenart og spesialiseringsnivå. Mens en informatiker kanskje vil kunne undervise i flere programmeringsspråk, vil en professor i tysk neppe kunne undervise i spansk.

Som en instituttleder ved UiT uttrykker det:

«Vi har de ansatte vi har, og så har vi program etter det.»

Men selv innenfor dette litt fastlåste systemet, kan det bli tatt mer radikale grep. Ved UiT ble det integrerte teologistudiet lagt ned i forbindelse med den årlige revisjonen av studietilbudet høsten

2022. Tilsvarende ble årsstudium og bachelor i nordlige studier vedtatt nedlagt våren 2023 og forslag om oppløsning av instituttet i Alta som tilbyr disse studiene (Institutt for reiseliv og nordlige studier) er i skrivende stund til behandling i universitetsstyret. Både når det gjelder teologi og nordlige studier begrunnes nedleggelsene i sviktende søkertall, og i begge tilfeller skjer det hovedsakelig gjennom organisatoriske grep og omdisponering av ansatte. Det er også relevant å notere at initiativene i begge tilfeller har kommet nedenfra. Nedleggelsen av teologistudiet ble foreslått av Institutt for arkeologi, historie, religionsvitenskap og teologi, hvor studietilbudet var plassert, og forslaget om nedleggelse av nordlige studier i Alta er resultat av en intern prosess på fakultet, i dette tilfellet mot instituttledelsens eget ønske. Dynamikken er forskjellig, men i begge tilfeller framstår det endelige vedtaket i universitetsstyret som en bekreftelse på initiativ og vedtak fra et lavere nivå i organisasjonen.

Men selv om prosessene kan beskrives som bottom-up, betyr ikke dette at den øverste ledelsen ved institusjonene ikke har en hånd på rattet. Organiseringen av den årlige dimensjoneringsprosessen ved HVL kan fungere som illustrasjon. Her initieres prosessen med dialogmøter mellom institusjonsledelsen (ved prorektor for utdanning) og fakultetene, hvor fakultetene på forhånd har fått tilsendt en rekke spørsmål som må besvares skriftlig. På bakgrunn av dialog og skriftlige svar, forbereder ledelsen en første sak til styremøtet i juni hvor de foreløpige forslagene til endringer i studieporteføljen blir diskutert. Her vil ledelsen kunne se forslagene fra fakultetene i lys av mer overordnede strategier og planer og det kan gis tilbakemeldinger om ønskede endringer på et tidspunkt hvor det fortsatt er rom for å foreta justeringer. Behandlingen av det endelige forslaget til studieportefølje foregår på et styremøte i november. På dette tidspunktet er det kort tid til alt skal være klart for samordna opptak i desember, og det hører derfor til sjeldenhetene at det gjøres endringer av betydning.

## Nye tider krever nye grep

---

Ved begge institusjonene registrerer vi en bevissthet om at rammebetingelsene for UH-sektoren har endret seg de siste få årene. Dette handler først og fremst om de økonomiske rammene hvor signalene om strammere budsjetter gjør det nødvendig med tøffere prioriteringer og omdisponering av ressurser heller enn vekst. I noen grad handler det også om en oppfattelse av at konkurransen om søkerne vil stramme seg til. Selv om vi fra rundt 2026 vil gå inn i en ny periode med forsiktig vekst i ungdomskullene, er den langsiktige utviklingen negativ. Dette gjelder spesielt for UiT som rekrutterer fra en landsdel med en mer utfordrende demografisk utvikling enn resten av landet. I tillegg er det liten tvil om at de statlige signalene om økende knapphet på kompetanse og behovene for å tilpasse studiekapasiteten til arbeidslivets behov, blir tatt på alvor. Fra lederhold ved de to institusjonene registrerer vi et tydelig ønske om å imøtekomme disse signalene, om ikke annet for å ta kontroll over situasjonen og unngå sterkere statlig styring.

Nye rammebetingelser ser også ut til å ha skapt en erkjennelse av at de normale bottom-up-organiserte dimensjoneringsprosessene i seg selv ikke er tilstrekkelige for å tilpasse seg den nye virkeligheten. Det er behov for mer overordnede strategiske grep som kan se dimensjoneringsarbeidet i et større og mer langsiktig perspektiv. Ved begge institusjonene er det derfor satt i verk ledelsesinitierte prosesser med et mål om å få et bedre grep om dimensjoneringsarbeidet. Prosessene er forskjellige, både når det gjelder form og innhold, men de har begge som mål å legge grunnlaget for en sterkere strategisk styring av studieporteføljen.



## HVL – overordnede prinsipper for strategisk utvikling av studieporteføljen

Prosessen ved HVL ble initiert av rektor i januar 2023, og er ett av institusjonens fire tiltaksområder for omstilling. Initiativet begrunnes både med utgangspunkt i signaler fra staten (ny utviklingsavtale, tildelingsbrev, Utsynsmeldingen), institusjonens egne strategiske mål (ny virksomhetsstrategi), og at søkertallene ved høgskolen har gått ned. Ansvaret for gjennomføringen av prosessen ble lagt til prorektor for utdanning og forankret i arbeids- og ressursgrupper med bred representasjon i organisasjonen.

Parallelt med arbeidet med de nye prinsippene, har institusjonene også revidert den såkalte SEFØ-modellen. Dette er en modell som i ulike varianter brukes av flere UH-institusjoner i styringen av studieporteføljen. Modellen inkluderer fire dimensjoner som det skal tas hensyn til i alle dimensjoneringsbeslutninger: strategisk betydning, etterspørsel, faglig bærekraft og økonomisk bærekraft, og det er utviklet måleindikatorer for hver av disse dimensjonene. SEFØ-modellen skal etter revisjon benyttes i arbeidet med utvikling av det enkelte studieprogram.

De fem overordnede prinsippene som ble diskutert og vedtatt i styret i juni, er:

- 1) Hensyn til *framskrivinger av kompetansebehov nasjonalt og regionalt*. Dette er i tråd med HVLS overordnede strategi hvor det heter at institusjonene skal tilby utdanninger som er arbeidslivs- og profesjonsrettet.
- 2) *Campusansvar*. Dette handler om at alle fakultetene skal samarbeide om å utvikle studietilbud på alle campuser uavhengig av om man i utgangspunktet har aktivitet der. Fakultetene skal på campus og på tvers av campus utvikle studier som er attraktive for studenter og næringsliv.
- 3) *Økonomisk bærekraft*. Dette handler om effektiv ressursbruk der vurderinger av søker- og studenttall over tid nødvendigvis vil inngå.
- 4) *Kobling til aktive forskergrupper*. Aktive forskningsmiljø er vurdert som en forutsetning for kvalitet og arbeidslivsrelevans. At HVL er i prosess med søknad om status som universitet, kan nok også ha bidratt til å aktualisere dette prinsippet.
- 5) *Fleksibilisering*, dvs. et større antall emner og programmer som kan bli tilbudt flere enn heltidsstudenten.

Det understrekes at de fem prinsippene i noen tilfeller vil kunne stå i et motsetningsforhold til hverandre, og at det i slike tilfeller vil være nødvendig å foreta avveininger utfra et helhetsperspektiv (HVL, 2023).

Målet er at prinsippene skal være styrende for dimensjoneringsarbeidet på alle nivåer ved HVL. På denne måten ønsker man at det skal tas helhetlige og strategisk funderte dimensjoneringsbeslutninger også på de lavere nivåene i organisasjonen, og at det på denne måten skal bli enklere å få gjennomført nødvendige omprioriteringer. Tiltaket endrer ikke formalitetene rundt dimensjoneringsprosessen, men gir føringer for hvilke mål prosessen skal styres etter. Som prorektor for utdanning uttrykker det i intervju:

*Det er et redskap for å møte strammere tider og de tøffere beslutningene som må knyttes til studieporteføljen.*

Parallelt med arbeidet med de nye prinsippene for strategisk utvikling av studieporteføljen, har HVL også vedtatt å slå sammen to av sine fire fakulteter til ett.<sup>10</sup> Det er ingen direkte kobling mellom de to beslutningene, men gitt fakultetenes avgjørende rolle i dimensjoneringsarbeidet, er det ikke urimelig å slutte at færre og større fakulteter vil gjøre det enklere å gjennomføre nødvendige omdisponeringer av ressurser og studieplasser.

## UiT - fornyelse av studie- og emneporteføljen

Også ved UiT er prosessen lederinitiert og ble formelt vedtatt i universitetets styre i november 2022. UiT gjennomførte en tilsvarende gjennomgang av studie- og emneporteføljen i 2016, men vi får inntrykk av at den pågående prosessen er mer gjennomgripende. Som ved HVL er ansvaret for gjennomføringen plassert hos prorektor for utdanning. I første fase av prosessen, som oppsummeres i en rapport som ble lagt fram i mai 2023 (UiT, 2023), er det gjort grundige analyser av relevante data over søker- og arbeidsmarkedet. I tillegg har fem bredt sammensatte arbeidsgrupper undersøkt og kommet med innspill til muligheter og utfordringer innenfor ulike fagområder. Arbeidsgruppene fikk, ifølge mandatet, i oppdrag å tenke radikalt annerledes om hvordan studietilbudene kan organiseres.

Begrunnelsene for å sette i gang prosessen er langt på vei de samme som ved HVL. Det handler for det første om å sørge for at studieporteføljen ved UiT treffer langsiktige kunnskaps- og kompetansebehov. For det andre begrunnes arbeidet med de politiske signalene om trangere budsjetter i tiden som kommer. UiT legger også til at disse signalene kommer i en periode hvor de demografiske utviklingstrekkene, spesielt i nord, viser at ungdomskullene minker. Dette har skapt et behov for å «finne frem til modeller for organisering av studiene som reduserer sårbarheten i det samlede studietilbudet» (UiT, 2023, s. 5).

Og som ved HVL handler arbeidet først og fremst om å skape en felles forståelse for situasjonen og sikre en helhetlig og strategisk utvikling av studieporteføljen som peker ut over det enkelte fagmiljø og fakultets interne behov og interesser. I den første rapporten fra arbeidet, uttrykkes det slik:

«Det er et viktig prinsipp ved UiT at fagmiljø og fakultet har stor grad av autonomi når det gjelder både organisering og prioriteringer av studietilbud innen sine fagområder. Men de utfordringene UiT nå står overfor, treffer organisasjonen bredt og taler for en felles gjennomgang og ny organisering av studietilbudene.»<sup>11</sup>

I forlengelsen av dette er det også relevant å notere at UiT, parallelt med fornyelsen av studie- og emneporteføljen, har satt i gang et arbeid med å utvikle en ny intern budsjettmodell. Fakultetene er per i dag egne budsjettenheter med egne styrer og dette bidrar til en sementert situasjon. Målet for arbeidet er å utvikle en modell med mer fleksible mekanismer for omfordeling av midler til studieplasser, som i større grad legger til rette for samarbeid, tverrfaglighet og utviklingen av felles emner på tvers av administrative enheter. Dette til forskjell for dagens modell som i for stor grad fremmer «proteksjonisme og bidrar til konkurranse og hemmer dermed samarbeid på tvers». (UiT, 2023, s.14).

<sup>10</sup> Fakultet for ingeniør- og naturvitenskap (FIN) og Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap (FØS) blir slått sammen til ett fakultet fra 1. januar 2024.

<sup>11</sup> UiT, 2023, s.8.

UiT er spesielt opptatt av hvordan undervisningstilbudene *struktureres*. Det letes etter organisatoriske grep som kan bøte på den utfordrende ressursituasjonen som man ser for seg at universitetet er på vei inn i. Dagens portefølje er, ifølge analysen, for differensiert med for mange små programmer og emner. Dette skyldes et ønske fra fagmiljøene om å utvikle emner med en distinkt profil rettet mot bestemte studentgrupper. Resultatet av utviklingen er mange relativt like tilbud og mye parallellaktivitet hvor emner med tilnærmet likt faglig innhold gis innenfor flere program. Dette fører til at det allerede svake studentgrunnlaget smøres for tynt utover, med dårlig ressursutnyttelse som resultat.

Målet er derfor å arbeide for en sterkere konsolidering av studieporteføljen både på program- og emnenivå. Det foreslås også flere ulike prinsipper for hvordan dette skal gjennomføres i praksis; blant annet strengere kriterier for utlysning av program, matriseorganisering hvor ett fagmiljø underviser på tvers av UiT innenfor sitt fagfelt, fleksibilisering/modulisering, samt arbeidsdeling gjennom samarbeid med andre UH-institusjoner. Det pekes også på ulike modeller for hvordan fag og emner bygges sammen til grader, blant annet en major/minor-modell hvor studentene setter sammen emnepakker fra flere program. Felles for alle disse modellene og prinsippene er et ønske om bedre ressursutnyttelse, og en mer optimal ratio mellom studenttall og ressursbruk.

## Sterkere strategisk styring

Selv om innretningen på prosessene ved de to institusjonene er forskjellige, kan de begge forstås som verktøy for sterkere strategisk styring av studieporteføljen. De nye prinsippene og modellene vil legge føringer for de underliggende enhetenes dimensjoneringsarbeid og gjøre det lettere å styre den langsiktige utviklingen av den samlede studieporteføljen, både ut fra institusjonenes egne strategiske mål og ambisjoner, og med tanke på signalene om strammere budsjetter og krav om omdisponering fra de statlige myndighetene.

De nye signalene fra staten kan slik sett sies å ha styrket den sentrale universitetsledelsens muligheter til å styre utviklingen av studieporteføljen. Som faggruppelider for utdanningskvalitet ved UiT uttrykker det:

*Det at økonomien drar seg til, og at det sendes politiske signaler om at vi er nødt til å omprioritere innenfor egne rammer, det gir universitetsledelsen et helt annet utgangspunkt for å gjøre nødvendige prioriteringer. [...] Det gir også argumenter overfor fagmiljøene som eier sine ressurser.»*

Prorektor for utdanning ved UiT formulerer det slik:

*«Handlingsrommet finnes jo, så det handler langt på vei om å bruke det, og å ha et språk for det i organisasjonen om at man er på vei et sted.»*

I tillegg tar begge institusjoner administrative grep som vil gjøre det enklere å gjennomføre de nødvendige omprioriteringene. Ved UiT handler det om en ny intern budsjettmodell, og ved HVL om sammenslåing av fakulteter. Selv om tiltaket ved HVL ikke er eksplisitt koblet til dimensjoneringsarbeidet, vil det likevel kunne bidra til en enklere prosess.

## Statlig styring

---

De ulike statlige styringsmekanismene påvirker institusjonenes dimensjoneringsarbeid på ulike måter. På et generelt nivå opplever ledelsen ved de to institusjonene at de har en betydelig grad av autonomi, men sier samtidig at de legger stor vekt på å imøtekomme de ulike styringssignalene de mottar. At de i enkelte tilfeller opplever at styringssignaler kan være i konflikt med hverandre, kompliserer dette bildet.

### Kandidatmålene er absolutte

Kandidatmålene oppfattes som absolutte, og både ved HVL og UiT legges det stor vekt på å nå disse målene. Gitt at profesjonsutdanninger med kandidatmål utgjør en betydelig del av utdanningstilbudet ved begge institusjoner, betyr dette at en vesentlig del av dimensjoneringen er underlagt en relativt streng statlig styring.

Flere faktorer gjør det likevel utfordrende å nå de pålagte kandidatmålene. Det gjelder for det første tilgang på *praksisplasser*, og da særlig for helsefagene. Ifølge institusjonene nedlegges det en betydelig administrativ innsats i etableringen av avtaler om praksisplasser, særlig i den kommunale delen av tjenestesystemet. For det andre vil *søkertallene* alltid være bestemmende for hvor mange kandidater institusjonene klarer å produsere. Den generelle nedgangen i tilsøkningen til lærefagene skaper her særlige bekymringer.

For det tredje må *søkertallene* ses i sammenheng med at dette er utdanninger som institusjonene normalt tilbyr på *flere campuser*. Ved HVL fortelles det at de ikke ville hatt noe problem med å utdanne flere sykepleiere om institusjonen sentraliserte tilbudene i Bergen hvor tilsøkningen er svært god. Men så lenge det også er en viktig del av HVLs samfunnsmandat å opprettholde et desentralisert tilbud, er utfordringene større. Ved to av HVLs campuser, Førde og Stord, er *søkertallene* for lave til å fylle de utlyste plassene. Det samme gjelder lærerutdanningene, hvor studieplasser på Stord og Sogndal blir stående tomme etter endt opptak. Ledelsen ved institusjonen ser på dette som et avgjørende dilemma, og som et eksempel på innebygde målkonflikter i den statlige styringen av sektoren. Fordi tilbudene ved enkelte campuser i utgangspunktet er for smale til å skape et godt og variert studietilbud, vil nedleggelse av for eksempel sykepleier- eller lærerutdanninger ha avgjørende betydning for lærestedenes levedyktighet.

Også ved UiT fortelles det at det er et puslespill å nå kandidatmålene i en situasjon med desentraliserte tilbud. UiT tilbyr sykepleierutdanninger ved syv ulike campuser. Dette betyr, ifølge prorektor for utdanning, at institusjonen til enhver tid har 21 årskull med sykepleiestudenter som over tid skal gi det ønskede antall kandidater. Det sier seg selv at det hadde vært enklere med et mer sentralisert tilbud.

En fjerde utfordring, som i særlig grad ser ut til å gjelde de lengre profesjonsutdanningene, er frafall. HVL, som har en rekke helseutdanninger på masternivå, opplever at mange ikke fullfører

masterstudiet og at målene for uteksaminerte kandidater derfor ikke nås.<sup>12</sup> Samtidig gjør knappheten på praksisplasser det vanskelig å øke studentinntaket for å kompensere for et forventet frafall.

## Økonomiske insentiver påvirker adferd

Våre observasjoner fra HVL og UiT bekrefter langt på vei de konklusjonene som Høst m.fl. (2019) trekker når det gjelder institusjonenes tilpasninger til insentivene i det statlige finansieringssystemet. De to institusjonene har i betydelig grad benyttet de mulighetene som den resultatbaserte finansieringen gir til å øke studiekapasiteten ut over basisfinansieringen på områder med høye søkertall og lave marginalkostnader. Dette gjelder spesielt økonomisk-administrative fag og, for UiTs del, IT-fag.

Faggruppeleder for utdanningskvalitet ved UiT benevner fremgangsmåten som *marginalfinansiering*, og understreker at den bare er rasjonell å benytte i situasjoner hvor de ekstra inntektene fra studiepoengproduksjon er høyere enn ekstrakostnadene ved å øke studentopptaket ut over basisfinansieringen. Det er derfor ikke en modell som er anvendelig i alle tilfeller.

Det synes også å være en betydelig bevissthet rundt farene ved denne måten å finansiere vekst på. Det gjelder for det første *inntakskvaliteten*. Ved UiT fortelles det at søknaden til IT-fag er god og de har ingen problemer med å fylle de utlyste plassene. Men frafallet er for stort, noe som har konsekvenser for studiepoengproduksjonen og i neste omgang inntektene. Når studieplassene finansieres på marginalen, kan dette fort få økonomiske konsekvenser.

Det andre faremomentet som nevnes, er *kannibalisering*. Gitt at det totale søkermarkedet er begrenset, særlig for institusjoner med en sterk regional rekrutteringsbase, vil en for sterk økning i kapasiteten på enkelte fagområder, kunne gå på bekostning av rekrutteringen til andre prioriterte fagområder.

Men faren for kannibalisering gjelder også mellom institusjonene. For eksempel sier prorektor for utdanning ved HVL følgende:

*Hvis det er tilbud i uante mengder innenfor for eksempel økonomisk fag, som er veldig populært, og vi bygger ned for å kunne zoome mer studenter inn mot lærer og helse, så blir vi litt sjakk matt.*

Institusjonene må med andre ikke bare ta hensyn til faren for å «stjele» studenter fra andre prioriterte fagområder hos dem selv. De må også forsøke å hindre at konkurrerende institusjoner tiltrekker seg de samme studentene fordi de selv ikke tilbyr nok plasser på populære fagområder. Dette er en vanskelig strategisk balansegang.

## Basisfinansieringen virker stabiliserende

Mens den resultatbaserte delen av finansieringssystemet gir insentiver for vekst i populære fagområder, sørger basisfinansieringen for stabilitet og for at fag med sviktende tilsøkning likevel opprettholdes. Dette ser særlig ut til å gjelde UiT, hvor det ifølge en av våre informanter har vært

---

<sup>12</sup> Dette gjelder særlig sykepleiere som nytter seg av avstigningsmuligheten og avslutter masterutdanningen på 120 studiepoeng etter 90 studiepoeng. Både videreutdanning på 90 studiepoeng og masterutdanning på 120 studiepoeng kvalifiserer til arbeid som spesialsykepleier.

tradisjon for at fordelingen av basismidler på institutter ikke endres. Det er historisk gitte rammer som i liten grad avspeiler hvor mange studieplasser som lyses ut, og hvor mange av disse som faktisk fylles.

Prorektor for utdanning ved UiT bekrefter at lave søkertall nødvendigvis ikke fører til at studietilbud forsvinner. «*Det kan være fordi samfunnet trenger disse fagene*», legger hun til, og trekker fram kjemi som et eksempel. Det er behov for kjemikere i næringslivet, men ved UiT kan studenttallene være så lave som 1-3 per år. Et annet eksempel er samisk, som UiT har et særlig ansvar for. «*Det vil vi fortsette med uavhengig av alle konjunkturer*», sier prorektor, og legger til:

*Min påstand er at UiT er et universitet som har opprettholdt en stor bredde i porteføljen uavhengig av konjunktorene. Men det er også riktig at vi har oppjustert der vi har høye søkertall. Vi har tilpasset oss.*

Å opprettholde bredden i porteføljen har vært mulig fordi satsningen på blant annet økonomisk-administrative fag ikke har ført til en merkbar omdisponering av basisfinansieringen. Den er i all hovedsak finansiert av resultatbaserte midler. Samtidig er det også en grense for hvor langt universitetet kan strekke seg i å opprettholde fagtilbud med svært lave studenttall over tid.

*«Det er ingen som har råd til å leve bare på sin basis»,*

sier prorektor for utdanning ved UiT.

## Søkerstyrt dimensjonering?

---

Den viktigste konklusjonen fra Høst m.fl. (2019), er at dimensjonering av studietilbudet i høyere utdanning i all hovedsak er søkerstyrt, og at signalene fra studentmarkedet dermed betyr mer for dimensjoneringen enn de tilsvarende signalene fra arbeidsmarkedet.

Et stykke på vei bekrefter våre observasjoner fra HVL og UiT denne konklusjonen. Konkurransen om søkerne er en vesentlig drivkraft i dimensjoneringsprosessen, og veksten i studietilbudet innenfor enkelte fagområder er utvilsomt motivert av disse fagenes popularitet blant søkerne. Samtidig balanseres denne markedstilpasningen mot en rekke andre hensyn og målsettinger som institusjonene ønsker å realisere. Vi har sett at det legges stor vekt på å opprettholde og tilby et bredt fagtilbud på flere campuser selv om søkertallene ved enkelte av lokasjonene er svært lave. Og vi har også sett at enkeltfag, som av strategiske eller samfunnsmessige årsaker regnes som viktige, ikke forsvinner selv om søkerne uteblir. Signalene fra søkermarkedet kan slik sett sies å ha en asymmetrisk virkning. De bidrar til vekst på enkelte avgrensede områder når etterspørselen er stor, men fører ikke automatisk til reduksjon eller nedleggelse når etterspørselen går ned.

Det bekreftes også av våre informanter at den økende oppmerksomheten om arbeidslivets kompetansebehov, og behovet for å tilpasse seg disse innenfor eksisterende rammer, har gjort det nødvendig å dimensjonere på nye måter.

## Søkerne bestemmer til slutt

Så lenge vi har et noenlunde fritt marked for studieplasser, vil søkerne preferanser alltid veie svært tungt. Om de utdanningssøkende ikke ønsker å studere et fag, nytter det lite at

utdanningsinstitusjonene prioriterer å opprette eller opprettholde et tilbud. Som prorektor for utdanning ved UiT uttrykker det:

*Hvis du ikke skulle være søkestyrt i praksis, hva er egentlig alternativet? [...] Vår dimensjonering tar høyde for arbeidslivets kompetansebehov. Men det er søkerens preferanser som bestemmer hvor det faktisk blir utdannet noen.*

Og søkernes preferanser er, som vi var inne på i kapittel 2, ikke alltid i samsvar med arbeids- og samfunnslivets behov. Til tross for vedvarende lærermangel i deler av landet, går søkningen til lærerutdanningene drastisk ned. Og selv om både dagens og framtidens arbeidsliv vil ha behov for flere med ingeniørutdanning, sliter de aller fleste institusjonene som tilbyr disse utdanningene, med rekrutteringen. For eksempel forteller prodekan ved Fakultet for ingeniør- og naturvitenskap ved HVL at de tidligere var i en situasjon hvor det på grunn av høye søkertall var lett å starte opp nye studier. Nå har populariteten til ingeniørfagene falt, og det er i prinsippet søkerne som bestemmer hva slags tilbud som kan startes opp.

*Vi har studietilbud som vi har utviklet i tett samarbeid med næringslivet, hvor vi ikke har hatt nok søkere til å starte opp to år på rad.*

En instituttleder ved samme fakultet viser til et annet eksempel:

*Vi måtte legge ned akvakulturutdanningen. Det er et kjempestort behov, men vi hadde ikke studenter nok til at vi kunne opprettholde det.*

En instituttleder på språkfag ved UiT har gjort seg lignende erfaringer. På spørsmål om i hvor stor grad de lytter til behovene fra arbeidslivet, får vi følgende svar:

*Det hjelper jo ikke når studentene ikke kommer likevel. Vi har hatt et program som het språk og økonomi - det gikk jo ikke i det hele tatt.*

Prorektor for utdanning ved HVL er også sterkt opptatt av denne spenningen mellom studentenes preferanser og kompetansebehovene i samfunnet:

*Det er veldig fort at det er etterspørselen til studentene som styrer porteføljen. Vi må jo ha studenter. Men samtidig skal vi levere på samfunnsmandatet. Hvordan styrer vi porteføljen for å fylle studiene som ikke er så populære blant de unge?*

Og her er vi vel ved kjernen av problemet. I siste instans kan ikke institusjonene velge å overse søkertallene. Det ville ikke være økonomisk bærekraftig over tid. Men samtidig har de andre mandater og strategiske målsettinger de arbeider for som ikke lar seg forene med en ren tilpasning til søkermarkedet. Begge prorektorene vi har snakket med, opplever at dette er en vanskelig spagat å stå i, og at det er en grense for hvor lenge studietilbud med for lave søkertall kan opprettholdes.

## Opprettholdelse av kunnskapsbasen

Ett av hensynene som ifølge de to prorektorene veier tungt i institusjonenes dimensjoneringsbeslutninger, er å opprettholde en kunnskapsberedskap over tid, særlig i situasjoner der søkertallene svinger. Prorektor ved UiT benytter geologi som eksempel – et fagområde der en betydelig del av tilsøkningen er påvirket av de tilbakevendende opp- og nedturene i

petroleumsnæringen. En nedbygging av studietilbud, og i verste fall fagstab, i perioder når søkertallene svikter, ville gjøre det svært vanskelig å skalere opp igjen når studentene kommer tilbake.

Prorektor ved HVL mener også at det på enkelte områder er nødvendig å prioritere kunnskapsberedskap framfor økonomisk bærekraft:

*Noen sånne studieprogram må vi nok ha for å være i beredskap for hva samfunnet vil trenge. Det kan gå i syklus hva som rekrutterer godt.*

## Ingen kommer unna økonomien

I siste instans må institusjonene likevel sørge for at den samlede studieporteføljen er økonomisk bærekraftig. I Tromsø er strengere kriterier for utlysning av nye programmer en av strategiene som trekkes fram i rapporten fra porteføljegjennomgangen (UiT, 2023, s. 10). Målet er å redusere antallet programmer for å bedre den økonomiske bærekraften.

Ved HVL er økonomisk bærekraft ett av de fem prinsippene for utvikling av studieporteføljen, og det er laget indikatorer som fakultetene må svare ut i den årlige dimensjoneringsprosessen. Dette vil legge større press på fakultetene i deres planlegging, sier prorektor for utdanning:

*Hvis de ikke har en plan for hvordan studieplassen skal fylles, så må vi snakke om å flytte dem.*

HVL har også innført en såkalt trafikklys-modell for å sikre skjerpet bevissthet rundt søkertall og økonomisk bærekraft. Denne tas nå i bruk i den årlige dimensjoneringsprosessen, og vil bli benyttet som et redskap for vurdering av hvert enkelt program som skal lyses ut. Modellen tar utgangspunkt i antallet førstevalgssøkere og forventet frammøte i forhold til utlyste plasser. Ved grønt lys utlyses programmet som foreslått. Gult lys indikerer at det vil være nødvendig å se nærmere på programmet ved neste års porteføljegjennomgang. Ifølge prorektor er dette et signal om at programmets bærekraft må vurderes, for eksempel om det bør gjennomføres tiltak for å øke attraktiviteten, eller eventuelt sette opptaket på pause et år før det lyses ut på nytt. Ved rødt lys er søkersituasjonen så kritisk at det utlyste programmet må gjennom en særlig vurdering av om studietilbudet kan starte opp.

## Arbeidslivets kompetansebehov vektlegges

Flertallet av informantene ved de to institusjonene, mener at kompetansebehovet i arbeids- og samfunnsliv tillegges større vekt i dimensjoneringsarbeidet nå enn tidligere. Det er også bred enighet om at dette i betydelig grad skyldes den økte oppmerksomheten rundt disse spørsmålene fra statlige myndigheters side. Rapportene fra Helsepersonellkommisjonen og Kompetansebehovsutvalget, og ikke minst den nylig fremlagte Utsynsmeldingen, blir lest og vurdert og legger i noen grad føringer for institusjonenes dimensjoneringsarbeid. Ved begge institusjoner er det også, som vi har sett, tatt grep for å rigge dimensjoneringsprosessene med tanke på de omprioriteringene man ser vil måtte komme i tiden framover.

Samtidig påpekes det at både UiT og HVL har hatt et tydelig fokus på kompetansebehovene i sine respektive regionale arbeidsmarkeder også tidligere. Målet om å utdanne høyt kvalifisert arbeidskraft til det nordnorske arbeidsmarkedet var, som faggrupperleder for utdanningskvalitet ved UiT



formulerer, «*et slags fødselsmerke for universitetet når det ble opprettet i 1968*». Og innlemmelsen av flere fagskoler og en sterkere dreining mot profesjonsutdanninger, har nok over tid styrket den regionale identiteten og profilen. Samtidig er UiT et breddeuniversitet med mange disiplin-fag og en rekke studietilbud med røtter i sterke forskningsmiljø. Særlig på teknologiområdene er det utviklingen på forskningsfronten heller enn direkte signaler fra arbeidslivet som har formet studietilbudene, ifølge faggrupelederen. UiT har nok likevel en noe sterkere regional tilknytning enn de andre tradisjonelle breddeuniversitetene i Norge. Ifølge den siste lokale kandidatundersøkelsen fra 2021, kom 63 prosent av de uteksaminerte kandidatene fra Nord-Norge, mens 68 prosent arbeidet i landsdelen etter endt utdanning (Høgestøl og Bjørnebekk, 2021).

Også ved HVL har studieporteføljen vært arbeidslivs- og profesjonsrettet, og i betydelig grad utformet for å møte behovene i et kystvendt næringsliv. Utgangspunktet i flere regionale høyskoler, og fagstab og undervisning fordelt på fem campuser, har bidratt til denne nære koblingen. Rekrutteringsbasen er hovedsakelig regional. Ifølge den siste lokale kandidatundersøkelsen fra 2022, kom 76 prosent av de uteksaminerte kandidatene fra Vestland og Rogaland, og omtrent den samme andelen hadde fått seg jobb i disse fylkene etter endt utdanning. Dette til forskjell for UiB som er lokalisert i samme landsdel, men hvor de tilsvarende andelen er henholdsvis 56 og 57 prosent (Høgestøl mfl., 2023).

## Samarbeidsforum og lytteposter

Så langt vi kan se, har begge institusjoner mange kontaktpunkt og et forholdsvis tett samarbeid med lokalt arbeids- og samfunnsliv. Noe av dette skjer i institusjonaliserte fora på toppledernivå (Råd for samarbeid med arbeidslivet, og fylkeskommunale kompetanseforum), men det er også mye kontakt og samarbeid på lavere og mer operasjonelt nivå.

Ved UiT har de lovpålagte Rådene for samarbeid med arbeidslivet (RSA) en sentral rolle. Universitetet har brukt tid på å finne en god modell for denne samarbeidsarenaen, og hadde en periode to tematiske RSA-er. Nå er man tilbake til ett samlet råd, og prorektor for utdanning mener at man nå har kommet fram til en modell som vil kunne fungere rimelig godt, blant annet med en tydeligere rollefordeling mellom RSA og de fylkeskommunale kompetanseforumene. «*Det er viktig at man får de riktige type diskusjoner på riktig plass*», sier hun.

Faggrupeleder for utdanningskvalitet er noe mer reservert, og mener det er utfordrende å koble slike topptunge og politiserte organer på de interne og operasjonelle prosessene internt på universitetet. «*Det er politisk på et overordnet nivå, uten å treffe det operasjonelle nivået*», sier han. Han mener likevel at de spiller en rolle:

*De er koblet på, og de brukes aktivt inn som en lyttepost sånn at vi vet at vi treffer dem. Ikke minst er de med på å legitimere prosessen.*

Også ved HVL har det formaliserte samarbeidet mellom institusjon og arbeidsliv endret seg over tid. Fra 2018 har funksjonen til det opprinnelige Rådet for samarbeid med arbeidslivet blitt innlemmet i Kompetanseforum Hordaland (og senere Vestland) sammen med det tilsvarende rådet for UiB. Dette er altså et større og mer sammensatt råd hvor det er fylkeskommunen som er organisator og hvor også videregående utdanning og fagskolene er involvert. HVL deltar også i det tilsvarende Kompetanseforum Rogaland og i de lokale kompetanseforumene som ligger under disse fylkeskommunale arenaene. Prorektor for utdanning mener at dette er viktige fora og at de fungerer

godt. Det samme mener langt på vei også informanten fra avdeling for utdanningskvalitet. Det avholdes seminarer om regionale kompetansebehov, og utdanningsinstitusjonene mottar årlige meldinger som gir «*signaler og noen frampek*».

Ifølge informantene fra HVL eksisterer det et tett nett av kontaktpunkt mellom institusjonen og det regionale arbeids- og samfunnslivet også utenfor disse mer formelle arenaene. Fakulteter og fagmiljøer holder møter med foretak, skoler, kommuner og næringsliv. Det er ansatt samfunnskontakter på hver campus og det avholdes årlige møter med de fem vertskommunene hvor høgskolen er lokalisert.

Kontakten og samarbeidet er særlig sterk innenfor profesjonsfag med praksiskrav. Her handler det ikke bare om regionale og lokale kompetansebehov, men like mye om tilgang til praksisplasser, som er en begrensende faktor spesielt innenfor helsefagene. Dekan ved Fakultet for Helse og sosialvitenskap ved HVL forteller om et tett samarbeid med 51 kommuner, og aktive møtepunkter med helseforetak, fylkeskommuner, statsforvalteren og KS. De mange kontaktpunktene gir viktige innspill til dimensjoneringsprosessen, sier hun.

Men også på fagområder uten obligatorisk praksis kan kontakten med arbeidslivet være betydelig. Våre to informanter ved Fakultet for ingeniør og naturvitenskap ved HVL forteller om et tett samspill, og om studieprogrammer som utvikles i samarbeid med næringslivet. Tilsvarende samarbeid fortelles det om ved UiT. Leder for Institutt for informatikk sier at kontakten med næringslivet er omfattende, at mange av studentene skriver masteroppgaver i samarbeid med eksterne virksomheter, og at de også benytter innleide eksperter fra næringslivet som forelesere.

## Ikke alltid sammenfallende interesser og enighet

Selv om både UiT og HVL har en betydelig kontakt med samfunnet rundt seg, og så langt vi kan se legger stor vekt på å lytte til kompetansebehovene i sine respektive regionale arbeidsmarkeder, er samarbeidet ikke uten friksjon. Prorektor for utdanning ved HVL, sier det slik:

*Vi legger jo veldig vekt på hva de har behov for. Men samtidig må vi jo styre porteføljen vår selv. Vi har jo litt diskusjon.*

Et eksempel som løftes fram, omhandler opptakskrav til masterutdanninger innenfor klinisk sykepleie. Her ønsker helseforetakene at studentene må ha to års praksis etter bachelor før de kan gå videre. HVL ønsker derimot gjennomgående løp som ellers i UH-sektoren, og har innført en slik modell som en prøveordning, mot helseforetakenes ønske. «*Vi er litt på kollisjonskurs*» sier hun. «*Det er vi som bestemmer, men vi er avhengig av samarbeidet*».

Faggruppeleder for utdanningskvalitet ved UiT mener at UH-institusjonene ikke i for stor grad kan la seg styre av kortsiktige og konjunkturavhengige svingninger i behovet for kompetanse i arbeidslivet, og bruker etterspørselen etter prosessingeniører som eksempel.

*Vi kan ikke være rent etterspørselstyrt. Vi driver ikke med pop-up-virksomhet.*

Det stilles også spørsmål ved arbeidslivsaktørenes evne til å formulere hvilke kompetanser det vil bli behov for i årene framover. De vet hva de trenger her og nå, men har ikke nødvendigvis et så godt bilde av hva det vil være behov for noen år fram i tid. Prorektor for utdanning ved UiT sier det slik:

*Jeg synes ikke arbeidslivet er flinkere enn universitetene til å sette ord på hva de trenger. De er veldig gode på å sette ord på hva de mangler i dag, hva de gjerne skulle ha hatt mer av. Men det å klare å prospektere det ti år frem i tid, det er jo veldig krevende.*

Dette har også konsekvenser for hvordan universitetene bør tilpasse seg til de signalene som kommer fra arbeidslivet, mener prorektor ved UiT. Universitetene må evne å se framover og utdanne kandidater som kan komme ut og utfordre arbeidslivet til å gjøre ting på nye måter.

*Så hvis man skulle bli for blind på hva arbeidslivet satser på nå, da tar vi det som gitt at arbeidslivet kommer til å utvikle seg på akkurat samme måte som i dag. Men det gjør jo ikke det*

## Innholdet i fagene like viktig som hvilke fag som prioriteres

Og dette leder oss til et perspektiv som har stått særlig sterkt ved den omtalte porteføljegjennomgangen ved UiT. Kort fortalt handler dette om det som i rapporten fra første fase av arbeidet omtales som *framtidskompetanser*, og som er definert som «*generiske ferdigheter innen 1) digital kompetanse 2) internasjonal kompetanse 3) generell og spesifikk kompetanse innenfor bærekraft og innovasjon*» (UiT, 2023, s. 53). Tanken er at dette er faglig innhold som skal innarbeides i alle (eller mange) programmer og som skal gi uteksaminerte kandidater en kompetanseberedskap for å takle et arbeidsliv i endring. Heller enn mange smale og spesialiserte program, skal en slik innretning legge til rette for utdanninger med større faglig bredde, sier prorektor for utdanning:

*Vi vil kanskje treffe bedre på fremtidens kompetansebehov hvis flere kandidater hadde en litt bredere utdanningsbase, som gjorde at man er litt mer fleksibel og endringsdyktig i arbeidslivet, da gjerne kombinert med noe videreutdanning.*

Forslagene i porteføljegjennomgangen om færre og bredere studieprogram, mer generiske moduler som kan bli tilbudt på tvers av program, samt fleksibilisering, er virkemidler som skal kunne realisere et slikt prinsipp.

Langt på vei er dette en innretning som er i tråd med signaler fra blant annet Kompetansebehovsutvalgets rapport om grønn omstilling, hvor det påpekes at det grønne skiftet ikke bare skaper behov for nye og spesialiserte utdanninger, men også tilpasning av innholdet i eksisterende utdanninger, bl.a. med innføring av emner som gir bærekraftskompetanse (Kompetansebehovsutvalget, 2023).

## Kunnskapsgrunnlaget for dimensjoneringsarbeidet

---

Så langt vi kan se, er dimensjoneringsarbeidet ved de to institusjonene i betydelig grad basert på relevant og tilgjengelig kunnskap, både om søkermarkedet og om kompetansebehovene i arbeidslivet. Signalene fra den fyldige rekken av stortingsmeldinger, rapporter og utredninger er godt kjent, og mange av de relevante datakildene trekkes på ulike måter inn i arbeidet. Dette gjelder både på sentralt strategisk nivå og ved fakultetene og instituttene. Ved UiT gjennomføres det mye analysearbeid sentralt i organisasjonen (ved Seksjon for forskning og utdanningskvalitet). Ved HVL har

vi inntrykk av at bruken av kunnskapsgrunnlaget er noe mer desentralisert, men fakultetene er pålagt å begrunne sine behov for studieplasser med analyser basert på relevante datakilder.

## Et bredt tilfang av datakilder og analyser

Alle våre informanter ble stilt et åpent spørsmål om hvilke datakilder og analyser som brukes i dimensjoneringsarbeidet. Nesten uten unntak er det *søkertallene fra Samordna opptak* som nevnes først. Disse analyseres nøye, ikke bare for egen institusjon, men også for konkurrerende institusjoner. Tallene gir et umiddelbart inntrykk av de enkelte studietilbudenes popularitet og evne til å tiltrekke seg søkere i et marked med en betydelig konkurranse. Søkertallene spiller rollen som legitimering for studietilbud som lykkes i denne konkurransen, og som varselamper for tilbud hvor søkerne uteblir. Søkertallene til andre og sammenlignbare institusjoner brukes, så langt vi kan se, også i den strategiske tilpasningen i søkermarkedet.

Detaljerte søker- og studentdata er tilgjengelig direkte fra Samordna opptak sine nettsider eller fra Sikts STAR datavarehus. I den siste løsningen tilbys det avanserte rapporterings- og analysemuligheter ved hjelp av analyseverktøyet Tableau. Dette er en løsning som UiT har gjort seg nytte av.

Den andre kilden som nevnes av mange, er *kandidatundersøkelser*. Begge institusjoner gjennomfører egne lokale kandidatundersøkelser med et par års mellomrom rettet mot kandidater som er blitt uteksaminert i løpet av de to siste årene.<sup>13</sup> Resultatene fra kandidatundersøkelsene benyttes først og fremst som en kontroll på at studentene som gjennomgår studiene får seg jobb, og helst relevant jobb, etter endt utdanning. På samme måte som søkertallene fra Samordna opptak måler relevans i søkermarkedet, gir kandidatundersøkelsene derfor en indikasjon på utdanningenes relevans i arbeidsmarkedet. Søkertall og kandidatenes innpass på arbeidsmarkedet oppfattes som enkle og lett tolkbare signaler om hvor godt tilpasset institusjonens studieportefølje er i de respektive markedene.

Institusjonene bruker også en rekke andre data- og informasjonskilder i sin planlegging av studieporteføljen. Når det gjelder søkermarkedet, handler dette først og fremst om *demografiske data* som gir et bilde av størrelsen på de relevante årskullene i årene framover. Ved UiT har de også analysert data om *gjennomstrømning og programvalg i videregående skole*. Analysene viser viktigheten av å se disse faktorene i sammenheng. Mens størrelsen på de relevante ungdomskullene i UiTs primære rekrutteringsområde har gått ned, er fullføringsgraden i videregående skole økende. I tillegg har andelen som velger studieforberedende utdanningsprogram gått opp. Summen av disse trendene er en svak vekst i universitetets primære rekrutteringsbase.<sup>14</sup>

En instituttleder ved UiT forteller også at det tidligere har vært gjennomført analyser av *data fra Ungdata-prosjektet* for å få en bedre forståelse for hvordan de unge tenker når de velger studier. Det opplyses at dette var nyttige analyser i arbeidet med studieporteføljen.

På arbeidsmarkedssiden nevner informantene en lang rekke informasjonskilder. Den direkte kontakten med arbeidslivet gjennom formelle samarbeidsorganer (RSA og regionale kompetanseforum) og andre kontaktpunkter og nettverk, oppgis som viktig. Det samme gjør de

---

<sup>13</sup> For HVLs del er dette felles kandidatundersøkelser for HVL, UiB og NHH gjennomført i regi av Sammen Karriere.

<sup>14</sup> Betydningen av programvalg og gjennomføring i videregående utdanning er også grundig diskutert i Samfunnsøkonomisk Analyse, 2021.

mange meldingene, rapportene og utredningene som har satt søkelyset på kompetansebehovene i arbeidslivet framover (Utsynsmeldingen, Helsepersonellkommisjonen, Kompetansebehovsutvalget). Til sammen gir disse kildene signaler om hvilke generelle forventninger som stilles til de høyere utdanningsinstitusjonene i årene framover. Samtidig legger informantene vekt på at signalene fra disse kildene er nettopp generelle, og ikke alltid presise nok til å benyttes som et grunnlag for konkret handling. Det er også verdt å notere at ingen av informantene nevner SSBs modellbaserte framskrivninger av arbeidsstyrke og sysselsetting etter utdanning. Vi noterer en viss skepsis til de langsiktige prognosenes evne til å gi et riktig bilde av utviklingen, og dermed til å fungere som et relevant beslutningsgrunnlag for dimensjoneringsarbeidet.

De fleste konkrete datakildene om arbeidsmarkedet som benyttes i dimensjoneringsarbeidet, handler om nåsituasjonen og de mer akutte kompetansebehovene som registreres i arbeidslivet. Dette gjelder først og fremst *NHOs kompetansebarometer* og *NAVs bedriftsundersøkelse* som begge er årlige undersøkelser. Mens den første bare er rettet mot NHOs medlemsbedrifter, er den andre mer komplett og sektorovergripende og gir både et bilde av virksomhetenes rekrutteringsutfordringer (de siste tre månedene) og forventet sysselsettingsutvikling (det kommende året). Ved UiT nevnes også det regionale *konjunkturbarometeret* som en relevant del av dette kunnskapsgrunnlaget. Derimot er det ingen av informantene som inkluderer NIFUs arbeidsgiverundersøkelse fra 2019 (Støren m.fl., 2019) i listen over datakilder som de benytter. Dette er en undersøkelse som setter søkelyset på arbeidsgivernes forventninger til, og erfaringer med, nyutdannede fra universiteter, høyskoler og fagskoler.<sup>15</sup>

Ved UiT er det også blitt benyttet registerdata fra SSB. Her er det nylig gjort eksperimentelle analyser av data som beskriver den videre yrkeskarrieren til uteksaminerte kandidater fra universitetet. Dette er analyser som viser hvilken type jobber de går inn og hvor disse jobbene er lokalisert. Denne typen registerdata har dermed samme bruksområde som de survey-baserte kandidatundersøkelsene, men med større detaljrikdom og presisjon, understreker faggrupeleder for utdanningskvalitet.

Vårt generelle inntrykk er at ingen av disse kildene har forrang framfor andre. De benyttes om hverandre og mer for å danne seg et generelt inntrykk av kompetansebehovene enn for å få konkrete signaler om hvilke enkeltstående studietilbud som på kort sikt skal dimensjoneres opp eller ned. Faggrupeleder for utdanningskvalitet ved UiT formulerer det slik:

*Generelt sett er vi opptatt av å holde oss oppdatert. Vi leser oss opp på det, men vi går ikke til styret og sier at NAVs bedriftsundersøkelse viser at det er større behov for bygningsingeniører, så nå ønsker vi å øke med bygningsingeniører og ta ned studieplasser på filosofi. Det gjøres ikke.*

Og ved HVL forteller informanten fra avdeling for utdanningskvalitet at bruken av datakilder som beskriver kompetansebehov, er mindre systematisk enn den kanskje burde vært. Fakultetene er pålagt å belegge sine behov for nye studieplasser med data fra relevante kunnskapskilder, men det gis ingen føringer for hvilke kilder som skal brukes, forteller hun. Hun tror likevel at det nylig vedtatte prinsippet om bruk av framskrivninger av kompetansebehov nasjonalt og regionalt i utviklingen av studieporteføljen, kan gi en mer systematisk tilnærming.

---

<sup>15</sup> En ny runde av denne undersøkelsen har vært gjennomført og vil, så langt vi vet, bli publisert i løpet av 2023.

## Konkrete mangler og behov

En gjennomgående utfordring for begge institusjoner er å finne data som gir presise beskrivelser av kompetansebehovene i det *regionale* arbeidslivet, Mange av de aktuelle kildene, særlig de survey-baserte, bygger på nasjonale utvalg, og de aktuelle rapportene gir ikke alltid separate beskrivelser for den enkelte region. For institusjoner med en fagprofil tilpasset et geografisk avgrenset arbeidsmarked, vil nasjonale oversikter ikke alltid ha den nødvendige presisjon.

Ut over dette, er det få konkrete mangler og begrensninger i det eksisterende kunnskapsgrunnlaget som etterlyses av våre informanter, og de få som påpekes er som regel bare nevnt av én person:

- ◆ Informanten fra avdeling for utdanningskvalitet ved HVL mener at det finnes for lite kunnskap om hvordan framtidige studenter tenker når de velger utdanning, dvs. hvordan preferansene for ulike studievalg formes.<sup>16</sup>
- ◆ Samme informant etterlyser også mer kunnskap om behovet for etter- og videreutdanning innfor ulike fagområder i årene framover.
- ◆ Leder for Institutt for helse- og omsorgsvitenskap ved HVL ønsker mer kunnskap om «restkapasiteten», dvs. den delen av de relevante ungdomskullene som ikke tar høyere utdanning. Hva er grunnene til at de ikke søker, og hva skal til for å få dem til å gjøre det?
- ◆ Prorektor for utdanning ved UiT, påpeker at vi vet for lite om arbeidsgivernes vurderinger av kandidatene fra høyere utdanning som de ansetter. Hvilke kompetanser etterspør de, og hvordan verdsetter de ulike ferdigheter og kompetanser som kandidatene bringer med seg?<sup>17</sup>
- ◆ Faggruppeteleder for utdanningskvalitet ved UiT mener at det ligger et potensial i en mer omfattende og systematisk bruk av registerdata, og sier at dette er et område hvor det kan være behov for tilrettelegging på nasjonalt nivå.

## Er det behov for et nasjonalt tilrettelagt kunnskapsgrunnlag?

Våre informanter fikk også muligheten til å reflektere rundt behovet for et nasjonalt tilrettelagt kunnskapsgrunnlag, og hvordan et slikt felles kunnskapsgrunnlag eventuelt kunne vært utformet. Vurderingene ved de to institusjonene er her ganske forskjellige.

Prorektor for utdanning ved UiT, er rimelig tydelig på at det ikke er mangel på kunnskap som er den største utfordringen:

*Jeg tror kanskje hovedutfordringen vår ikke ligger i kunnskapsmangel, hvis du skjønner, i dimensjoneringsarbeidet. Vi er dårlige på å omprioritere, og ting tar tid. [...] Men vi blir ikke flinkere på å prioritere, hvis vi får vite enda mer.*

Faggruppeteleder for utdanningskvalitet ved UiT støtter dette synspunktet:

---

<sup>16</sup> En nyere datakilde som gir denne typen informasjon, *Nasjonal kartlegging av unges utdannings- og yrkesvalg: Utarbeidet for Avdeling for karriereveiledning i Utdanningsdirektoratet* (Ipsos, 2019), ble ikke nevnt av noen av våre informanter.

<sup>17</sup> Dette er for så vidt formålet med NIFUs arbeidsgiverundersøkelse, som ikke synes å være en kilde som de to institusjonene gjør bruk av.

*Jeg er generelt veldig skeptisk til at det som hindrer sektoren å dimensjonere riktig, er mangel på tilgjengelige data om kompetansebehovet nasjonalt. Hvis man mener det, har man ikke gjort jobben godt nok. Det er en utømmelig liste med analyser man kan prøve å holde seg oppdatert på.*

Men han legger også til at kapasiteten til å nyttiggjøre seg de dataene som finnes, nok varierer mellom de store og de litt mindre institusjonene. Det avgjørende er at institusjonene har et sterkt administrativt støtteapparat som kan tilgjengeliggjøre data og relevante analyser til lederne som skal ta beslutninger. Det er dette lederstøtteapparatet som må styrkes ved den enkelte institusjon, mener han. En måte å nærme seg denne utfordringen på, kan være å etablere en møteplass for erfaringsutveksling mellom administrativt personale som arbeider med slike spørsmål. «Jeg tror ikke du kan sentralisere denne funksjonen», legger han til.

Ledelsen ved HVL ser derimot et langt større behov for et nasjonalt tilrettelagt kunnskapsgrunnlag, ikke fordi institusjonene mangler data og relevante analyser, men fordi tilfanget av slike informasjonskilder er stort, og at det kan være behov for samordning, oversikt og prioritering. Prorektor for utdanning påpeker at det er mange ulike dokumenter og datakilder som man skal forholde seg til, og etterlyser nasjonale sammenfatninger og en helhetlig tilnærming:

*Nå er det lite sammenfattende nasjonal hjelp til sånne ting. Jeg vet at noen er skeptiske til det, men jeg tenker det er bra.*

Informanten fra avdeling for utdanningskvalitet er av samme oppfatning.

## Oppsummert

---

Våre samtaler med informanter fra HVL og UiT har til fulle illustrert hvor komplekst arbeidet med å dimensjonere studieporteføljen faktisk er. Dimensjoneringen skjer i skjæringspunktet mellom ulike føringer og hensyn, og beslutningstakerne opplever å måtte håndtere en rekke vanskelige dilemmaer og målkonflikter.

Våre observasjoner bekrefter et stykke på vei de viktigste konklusjonene fra Høst m.fl. (2019). Vi ser likevel tydeligere tegn på at universitetsledelsen rigger seg for en sterkere strategisk styring av studieporteføljen. Signalene om strammere budsjetter og behov for omprioritering heller enn vekst, synes å være en vesentlig årsak til dette. Samtidig synes det å være enighet om at kompetansebehovene i arbeidslivet tillegges større vekt nå enn for noen år tilbake, og at dette er en utvikling som vil bli enda tydeligere i årene framover.

Dimensjoneringsarbeidet framstår som kunnskapsbasert og i betydelig grad basert på relevant og tilgjengelig informasjon, både om søkermarkedet og om kompetansebehovene i arbeidslivet. Det synes også å være enighet blant våre informanter om at det ikke er mangelen på kunnskap om behovene i arbeidsmarkedet som er den viktigste årsaken til at det er vanskelig å prioritere. Derimot er informantene fra de to institusjonene uenige når det gjelder behovet for et nasjonalt tilrettelagt kunnskapsgrunnlag. Mens informantene fra UiT ikke ser den direkte nytten av et slikt tiltak, mener informantene fra HVL at det kan være behov for å skape oversikt over de mange informasjons- og datakildene som finnes.

# Kapittel 4: Fra datakilder til kunnskapsgrunnlag

---

*I kapittel 2 presenterte vi en analysemodell som et redskap for å forstå kompleksiteten i dimensjoneringsprosessen. Modellen består av fire dimensjoner, hvor to av dimensjonene er knyttet til henholdsvis søkermarkedet og arbeidsmarkedet og de signalene og insentivene som disse markedene gir UH-institusjonene til å innrette og dimensjonere studietilbudet på bestemte måter.*

*I dette kapittelet ser vi nærmere på noen av de relevante data og analysene som beskriver de to markedene, og vi gir en vurdering av hvordan disse kan utformes og sammenstilles på måter som møter UH-institusjonenes behov for et mer komplett og anvendelig kunnskapsgrunnlag til bruk i dimensjoneringsarbeidet. Kapittelet er dels basert på innspill fra behovskartleggingen ved HVL og UiT, og dels på våre egne vurderinger.*

## Studentmarkedet

---

Studentmarkedet, for UH-sektoren generelt, den enkelte institusjon, og det enkelte studieprogram, defineres av det totale omfanget av studentmarkedet i kombinasjon med studentenes studieønsker- og preferanser. «Fasiten» på både omfang og preferanser får sektoren informasjon om hver vår, når de nye studentkullene søker om, og får tildelt, studieplasser. I nåtid er altså datagrunnlaget «perfekt», og Hk-dir er godt posisjonert for å utnytte disse dataene, ettersom Samordna opptak f.o.m. januar 2022 er en del av direktoratet.

Dimensjoneringsarbeid handler imidlertid om mer enn å forholde seg til årlige søkertall. Det handler også om å se fremover, og danne seg et bilde av fremtidige behov.

## Omfanget av studentmarkedet

Omfanget av potensielle søkere til høyere utdanning er sterkt knyttet til demografi. I 2022 var omtrent halvparten av alle søkere som møtte til høyere utdanning 21 år eller yngre, og 85 prosent var 29 år eller yngre (HK-dir og Samordna opptak, 2022). Ettersom den primære søkegruppen befinner seg i dette alderssegmentet, er det relativt enkelt å estimere det forventede omfanget av studentmarkedet.

Med forbehold om uforutsette hendelser (f.eks. flyktningkrise), er det også forholdsvis enkelt å *fremskrive* størrelsen på de relevante ungdomskullene flere år frem i tid. Oppdaterte tall på størrelsen på ulike alderskull er til enhver tid tilgjengelig fra SSB, og tallene kan brytes ned på kommunenivå.<sup>18</sup>

Samtidig vet vi at ikke alle i hvert enkelt alderskull ønsker, eller har muligheten for, å ta høyere utdanning. For å estimere størrelsen på studentmarkedet, må man derfor ta høyde for utviklingen i

---

<sup>18</sup> Se f.eks. tabell 07459: Alders- og kjønnsfordeling i kommuner, fylker og hele landets befolkning (K) 1986 - 2023



antall elever og fullføringsgrad på studieforbereende utdanningsprogram i videregående skole.<sup>19</sup> Som nevnt i kapittel 3, påpekte faggrupeleder for studiekvalitet ved UiT at de langsiktige endringene i programvalg og gjennomstrømming i videregående skole var viktige faktorer for å forstå utviklingen av studentmarkedet i Nord-Norge.

Utdanningsdirektoratet offentliggjør detaljert statistikk om elevtall i videregående skole, brutt ned på program, skoleår og trinn. Det er også tilgjengelige tall på både fylkesnivå og for enkeltskoler.<sup>20</sup> Udir publiserer også historiske tall for gjennomføringsgrad på fylkesnivå.<sup>21</sup>

Dette tallgrunnlaget muliggjør relativt presis framskriving av antallet søkere til høyere utdanning i hvert fall tre år frem i tid. Ettersom andelen av årskullene som velger studieforbereende program er forholdsvis stabil, kan man med ganske stor sikkerhet også gjøre antagelser ut over de tre årene det tar å gjennomføre videregående skole.

Nytteverdien av slike beregninger øker ytterligere om man framskriver tall på regionalt nivå. Mange utdanningsinstitusjoner rekrutterer primært studenter fra nærområdet, og for disse institusjonene er det den lokale utviklingen i demografi og antallet elever som starter på studieforbereende utdanningsprogram, som er den viktigste indikatoren på omfanget av studentmarkedet.<sup>22</sup>

Det er flere ulike datakilder som gir informasjon om den geografiske rekrutteringsbasen til norske utdanningsinstitusjoner. Samordna opptak publiserer årlig statistikk som viser tilbud til søkere i hovedopptaket etter søkers hjemstedsfylke og fylket som studiestedet ligger i.<sup>23</sup> Man kan også benytte seg av lokale kandidatundersøkelser for å få informasjon om *kandidaters* opprinnelige bostedsfylke før oppstart av studier på den enkelte utdanningsinstitusjon. Virkelig presise tall forutsetter imidlertid bruk av koblede registerdata fra SSB.

Den overstående diskusjonen gjelder primært relevante datakilder for å beregne det potensielle omfanget av studenter som starter på ordinære gradsgivende studieprogram. De siste årene har også livslang læring og satsing på etter- og videreutdanning fått økt betydning. Det er langt mer utfordrende å fremskrive behovet for etter- og videreutdanning, ettersom alderssegmentet som søker seg til slike tilbud er bredere enn for ordinær høyere utdanning, og fordi det er andre og vanskelig målbare faktorer som avgjør hvor mange som søker seg til slike tilbud.

Historiske tall på deltakelse i ulike etter- og videreutdanningstilbud kan man imidlertid finne gjennom SSBs lærevilkårsmonitor,<sup>24</sup> eller ved å gjennomføre uttrekk fra Norsk utdanningsdatabase (NUDB).<sup>25</sup>

---

<sup>19</sup> 92 prosent av alle nye studenter i 2019 var registrert med generell studiekompetanse ved opptak til høyere utdanning for første gang (Moafi og Sundberg, 2021)

<sup>20</sup> Se: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-videregaende-skole/elevtall-i-videregaende-skole/elevtall-vgo-utdanningsprogram/>

<sup>21</sup> Se: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-videregaende-skole/tall-for-gjennomforing-av-videregaende-opplaring/gjennomforing-av-videregaende-opplaring--sortert-etter-fylke/>

<sup>22</sup> Merk imidlertid at det her er store forskjeller mellom de enkelte institusjonene. Eksempelvis kommer 75 prosent av kandidatene til Høgskulen på Vestlandet fra Vestland eller Rogaland, mens kun 27 prosent av kandidatene fra Norges Handelshøyskole kommer opprinnelig fra Vestland (Høgestøl m.fl., 2023)

<sup>23</sup> Se: <https://www.samordnaopptak.no/info/om/sokertall/sokertall-2022/so50---tilbud-til-sokere-etter-sokerens-hjemstedsfylke-og-studiestedets-fylke-i-hovedopptaket-2022-.xlsx>

<sup>24</sup> Se: <https://www.ssb.no/utdanning/voksenopplaring/statistikk/livslang-laering>

<sup>25</sup> Dette ble blant annet gjort av Etter- og videreutdanningsutvalget (2019)

Interessen for etter- og videreutdanning kartlegges blant annet i YS' arbeidslivsbarometer,<sup>26</sup> samt flere lokale kandidatundersøkelser.<sup>27</sup> Som kilde for framskriving av behov er alle disse spørreskjembaserte kildene usikre. Undersøkelsene måler ønsker om fremtidig deltakelse i etter- og videreutdanning, og det vil alltid være usikkert hvor mange som vil omsette ønsker i praktisk handling.

## Preferansene i studentmarkedet

Omfanget av studentmarkedet sier noe om antallet personer som til enhver tid vil være i målgruppen for å søke seg til høyere utdanning. Dimensjoneringsarbeid handler imidlertid om mer enn å estimere omfanget av det totale studentmarkedet. Like viktig er det å anslå hvilke studieretninger de potensielle søkerne retter seg mot. I nåtid får man en fasit på studentenes preferanser gjennom søkertall til Samordna opptak. Framskrivninger av preferanser er imidlertid en vanskeligere øvelse, dels fordi vi vet for lite om hva som faktisk motiverer studievalg, og del fordi det er vanskelig å utarbeide statistikk med ønsket detaljeringsnivå, altså ned på studienivå.

De første årgangene av Studiebarometeret, som gjennomføres av NOKUT, ble respondentene (aktive studenter) spurt om årsakene til valg av studieprogram (Lid, 2014 og Bakken, 2015). De viktigste årsakene var faglig interesse, yrkesplaner, faglig omdømme, selve byen/stedet, samt selve skolen/universitetet. Betydningen av faglig interesse som hovedmotivasjon, er også bekreftet i andre undersøkelser.<sup>28</sup> Nærhet til hjemmet er ikke en tungtveiende grunn for valg av studiested for de fleste norske studenter (Fidjeland og Hovdhaugen, 2022), men dette kan nok delvis forklares ved at den desentraliserte strukturen på norsk høyere utdanning gjør at mange studenter har et reelt studievalg i nærmiljøet.

En annen relevant kilde er undersøkelsen *Nasjonal kartlegging av unges utdannings- og yrkesvalg*, som IPSOS gjennomførte for Avdeling for karriereveiledning i Utdanningsdirektoratet i 2019 (IPSOS, 2019). Også her er det faglig interesse og faktorer knyttet til framtidig yrkesvalg som teller mest.

Det finnes også enkeltteksempler på at økonomiske konjunkturer trolig påvirker studievalg. Eksempelvis falt søkingen til Institutt for petroleumsteknologi ved Universitetet i Stavanger betraktelig både mellom 2014 og 2017, samt mellom 1998 og 1999 – dvs. i perioder med oljeprisfall. Men dette er for varierende og usikre data til å kunne brukes i et jevnlig oppdatert kunnskapsgrunnlag.

Fidjeland og Hovdhaugen (2022) påpeker at det er «behov for videre forskning på feltet valg av studiested, for å bedre kunne forklare studenters valg og hvordan disse blir tatt». Mer kunnskap om hva som motiverer studievalg vil være en viktig kilde for å utvikle et effektivt kunnskapsgrunnlag for dimensjonering av utdanningene.

## Arbeidsmarkedet

---

I kapittel 2 påpekte vi at signalene fra arbeidslivet spiller en forholdsvis begrenset rolle når institusjonene utformer sine studieporteføljer, og at det er flere årsaker til det. Forklaringene som gjerne trekkes fram, er at de økonomiske insentivene fra arbeidsmarkedet, sett fra utdanningsinstitusjonenes ståsted, er svake, og at det er et betydelig tidsetterslep mellom når et

---

<sup>26</sup> Se <https://ys.no/ys-jobber-med/ys-arbeidslivsbarometer/>

<sup>27</sup> Se blant annet Høgestøl m.fl., 2023, og Bjørnebekk og Høgestøl, 2023

<sup>28</sup> Se blant annet: Wiers-Jenssen, 2012, og Høgestøl og Skjervheim 2014

kompetansebehov oppstår og når et studieprogram er fullført (spesielt om nye studietilbud må opprettes for å fylle behovet).

Uavhengig av dette er arbeidsmarkedets behov, og studentenes innpass på arbeidsmarkedet, viktig informasjon for dimensjoneringsarbeidet. I det følgende gjennomgår vi flere ulike datakilder som kan brukes for å bygge kunnskap om arbeidsmarkedets behov, både på kort og lengre sikt.

Kandidatundersøkelsene, både de nasjonale og de lokale, gir et gjennomgående positivt bilde på arbeidsmarkedets evne til å utnytte kompetansen som utdannes i UH-sektoren. Arbeidsledigheten er lav, få arbeider ufrivillig deltid, og den klare majoriteten av nyutdannede opplever å ha relevant jobb. Selv om det kan være fristende å tolke dette som et uttrykk for at kompetansen som produseres i UH-systemet er godt tilpasset behovene i arbeidslivet, er det flere grunner til å ikke slå seg til ro med en slik konklusjon. I et marked med mangel på arbeidskraft vil de fleste få seg jobb, selv om de ikke fullt møter den kompetanseprofilen som er etterspurt. I tillegg sier kandidatundersøkelsene ikke noe om kompetansebehov som ikke blir oppfylt.

## Kandidaters tilpasning i arbeidsmarkedet

Tilpasning til arbeidsmarkedet er et begrep som sier noe om i hvor stor grad kandidatene som uteksamineres, får seg jobb. Begrepet tar utgangspunkt i en idealsituasjon der arbeidstakeren har en jobb å gå til, arbeider fulltid dersom det er det vedkommende ønsker, og utfører et arbeid som oppleves relevant i forhold til egen utdanningsbakgrunn. Dersom en av disse faktorene ikke er oppfylt, anses kandidatene å være mistilpasset på arbeidsmarkedet. Høy mistilpasning kan være en indikasjon på dårlig samsvar mellom kompetansen som utdannes, og arbeidslivets behov.

*Arbeidsledighetsstatistikk* er lett tilgjengelig gjennom flere ulike kilder. NAV publiserer månedlige tall på arbeidsledighet og antall registrerte ledige brutt ned på utdanningsnivå og yrke,<sup>29</sup> mens SSB publiserer kvartalsvis statistikk på arbeidsstyrkestatus etter kjønn, alder og utdanningsnivå.<sup>30</sup>

En svakhet med begge disse åpne kildene, er at de ikke gir muligheter for å trekke ut tall for f.eks. spesifikke aldersgrupper (eksempelvis personer i alderen 25-30 år), nyutdannede, eller personer tilknyttet spesifikke institusjoner eller studieprogram. I prinsippet kan dette imidlertid hentes ut gjennom kobling av registerdata fra NUDB og SSB-databasen FD-Trygd. På sikt vil forhåpentligvis slike analyser også kunne gjøres gjennom Microdata.no, men manglende nøkkelvariabler gjør ikke dette mulig per dags dato.

Registerdata kan også brukes for å gjøre analyser av *deltidsarbeid*,<sup>31</sup> men registerdata setter oss ikke i stand til å avgjøre om deltidsarbeidet er frivillig eller ikke. I likhet med spørsmål om relevant arbeid, må vi til nasjonale og lokale *kandidatundersøkelser* for å kunne hente inn slik informasjon.

*Kandidatundersøkelser* er spørreskjemabaserte undersøkelser som stort sett er rettet mot nyutdannede. I Norge har vi to nasjonale kandidatundersøkelser, som fra og med 2023 gjennomføres av NIFU på oppdrag fra HK-dir. «Halvtårsundersøkelsen», som har blitt gjennomført siden 1972, er

---

<sup>29</sup> Se: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger-statistikk/hovedtall-om-arbeidsmarkedet>

<sup>30</sup> Se: Tabell 13784: Personer, etter arbeidsstyrkestatus, kjønn, alder og utdanningsnivå 2021K1 - 2023K1 – Merk at SSBs statistikk er basert på Arbeidskraftsundersøkelsen

<sup>31</sup> Se f.eks. SSB-variabel: ARBLONN\_ARB\_STILLINGSPST\_KILDE fra A-ordningen

rettet mot nyutdannede kandidater ca. 6 måneder etter uteksaminasjon. «Spesialundersøkelsen» har hatt litt ulike spesifikasjoner gjennom årene, men har stort sett gått ut til kandidater 2-3 år etter uteksaminasjon – dvs. når de begynner å etablere seg ordentlig på arbeidsmarkedet.

Som nevnt er HK-dir oppdragsgiver for disse undersøkelsene fra og med 2023, og burde således være godt posisjonert for å kunne utnytte mulighetene dette datamaterialet gir. I kontekst av dimensjoneringsarbeid er det spesielt interessant å bruke denne kilden for å hente ut tall på tilpasning til arbeidslivet, brutt ned på institusjon, fakultet, institutt og i noen tilfeller også studieprogram.

Det finnes i tillegg en rekke lokale kandidatundersøkelser, som gjennomføres på oppdrag fra enkelte høyere utdanningsinstitusjoner. Noen av disse undersøkelsene retter seg også mot kandidater som ble uteksaminert for 5-10 år siden, og gir dermed muligheter for å se på langsiktig tilpasning til arbeidslivet.

## Arbeidsmarkedets behov

Kandidatundersøkelsene og arbeidsledighetsstatistikken beskriver tilpasningen i arbeidsmarkedet fra de arbeidssøkendes ståsted. Dette gir viktige perspektiver, men forteller ikke hele historien. Får å få et mer komplett bilde av samsvaret mellom tilbud og etterspørsel etter kompetanse, er det også nødvendig å studere dette markedet fra arbeidsgivernes ståsted. Det er en rekke kilder som kan si oss noe om behovene i arbeidsmarkedet. Vi vil i det følgende presentere et utvalg av disse kildene med våre vurderinger av styrker og svakheter.

## SSBs Framskrivninger av arbeidsstyrken og sysselsettingen etter utdanning

SSB publiserer med jevne mellomrom framskrivninger av etterspørselen etter arbeidskraft for ulike utdanningsgrupper. Framskrivningene baserer seg på et sett med forutsetninger om demografisk utvikling, yrkesdeltakelse og utdanningsvalg i en gitt tidsperiode.

Den siste framskrivningen ble publisert i 2020, og viser en marginal vekst i total sysselsetting for personer med lang høyere utdanning, og noe høyere vekst for personer med kort høyere utdanning. På utdanningsnivå ser SSB en tydelig vekst i sysselsetting for personer med både kortere og lang høy utdanning innen økonomisk administrative fag, samt kortere utdanning innen helsefag/pleie- og omsorgsfag. Sammenligner man sysselsettingsbehov og arbeidsstyrke vil vi i 2035 ha et overskudd av personer med bachelor- og masterutdanning, og et underskudd av personer med videregående utdanning som høyeste utdanningsnivå. Forfatterne påpeker at dette trolig vil «gi seg utslag i at personer med høyere utdanning går inn i arbeidsoppgaver som før ble utført av personer med videregående allmennutdanning eller bare grunnskoleutdanning» (Cappelen m.fl., 2020:41).

Vårt inntrykk er at SSBs framskrivninger ikke vektlegges som et relevant kunnskapsgrunnlag i sektoren. Delvis fordi perspektivene er såpass langt frem i tid, samtidig som tallene oppleves som usikre.

Framskrivningene er i tillegg kun nasjonale, og presenterer ikke tall som tar hensyn til regionale forskjeller i kompetansebehov. Det er heller ikke alle utdanningsgruppers utvikling som presenteres, og nytteverdien er dermed begrenset for mange av utdanningene i UH-sektoren.

## NHOs kompetansebarometer

NHO gjennomfører årlig en spørreundersøkelse rettet mot sine medlemsbedrifter.<sup>32</sup>

Kompetansebarometeret for 2022 viser et stort udekket kompetansebehov i norsk næringsliv: 65 prosent av bedriftene mener å ha et udekket kompetansebehov (siste fire år). Behovet for yrkesfaglig kompetanse er størst, men 44 prosent av de spurte bedriftene oppgir et behov for kompetanse på bachelornivå, 35 prosent har behov for kompetanse på mastergradsnivå, mens 6 prosent angir kompetansebehov på doktorgradsnivå. Det beregnes også behov for nytilsatte etter utdanningsnivå. Et tydelig funn er at det er innenfor fagområdet «ingeniør og tekniske fag» at behovet for personer med høyere utdanning er størst.

Dataene presenteres i rapportform på medlemsregion (som i stor grad, men ikke fullt ut, følger fylkesinndelingen), gradsnivå, og for utvalgte fagområder.

NHOs kompetansebarometer er en interessant kilde for å vite mer om arbeidsmarkedets behov. Vi vet at enkelte utdanningsinstitusjoner også har fått tilgang på rådata fra undersøkelsen. Med tanke på bruk i et nasjonalt kunnskapsgrunnlag, vil mulighetene for å gjøre egne analyser av datamaterialet være viktig.

Det er to hovedutfordringer med Kompetansebarometeret i vår kontekst. For det første er svarprosenten i undersøkelsen forholdsvis lav (25,7 prosent i 2022). For det andre omfatter undersøkelsen bare NHO medlemsbedrifter. Dermed ekskluderes både private bedrifter uten NHO-medlemskap, og sektorer som ikke organiseres av NHO, fra undersøkelsen. Over halvparten av alle nyutdannede kandidater fra norsk UH-sektor jobber i det offentlige, og innenfor f.eks. helseutdanning er andelen også langt høyere enn dette. NHOs kompetansebarometer gir dermed kun et delvis bilde av kompetansebehovene i norsk arbeidsliv.

## NAVs bedriftsundersøkelse

NAV har i en årrekke gjennomført årlige bedriftsundersøkelser som ser på hvilke forventninger norske bedrifter har til sysselsettingsutviklingen det kommende året, om bedriftene har mislyktes i å rekruttere arbeidskraft de siste tre månedene, og om dette skyldes for få kvalifiserte søkere på stillingene. På bakgrunn av svarene estimerer NAV tall på arbeidskraftmangel i landet som helhet, for ulike regioner, samt enkeltnæring og utvalgte yrker.<sup>33</sup>

Bedriftsundersøkelsen for 2023 finner at 26 prosent av de spurte bedriftene har hatt problemer med å få tak i arbeidskraft med ønsket kompetanse de siste tre månedene før spørretidspunktet. Problemene er spesielt store innenfor helse, pleie og omsorg.

I motsetning til NHOs kompetansebarometer retter NAVs undersøkelse seg mot både offentlig og privat sektor. Hovedproblemet i vår kontekst er at undersøkelsen ikke differensierer mellom utdanningsnivå, noe som svekker relevansen for et kunnskapsgrunnlag for dimensjonering i høyere utdanning.

---

<sup>32</sup> Se: <https://www.nho.no/publikasjoner/kompetansebarometer/nhos-kompetansebarometer-2022/>

<sup>33</sup> Se: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/bedriftsundersokelsen>

## Kommunesektorens arbeidsgivermonitor

KS har siden 2012 gjennomført «Kommunesektorens arbeidsgivermonitor», som gir en beskrivelse av utviklingen innenfor sentrale arbeidsgiverrelaterte områder i norske kommuner og fylkeskommuner.<sup>34</sup> Undersøkelsen gjennomføres nå annethvert år. Monitoren tar opp flere tematiske områder, inkludert kompetanse- og rekrutteringsbehov.

Den foreløpig siste rapporten ble publisert i 2021, og et av hovedfunnene er at kommunesektoren frem mot 2031 må øke antallet årsverk med 46 600 for å opprettholde dagens nivå på tjenestene. Rapporten viser ellers at mange kommuner opplever utfordringer med å rekruttere nok personell innenfor enkelte yrkesgrupper, spesielt sykepleiere og leger.

Datagrunnlaget for arbeidsgivermonitoren er primært en landsomfattende spørreundersøkelse blant kommune- og fylkeskommunedirektører. I 2021 oppnådde undersøkelsen svar fra 51 prosent av landets kommuner og fylkeskommuner. I tillegg hentes data fra andre kilder, blant dem KS' eget PAI-register.<sup>35</sup>

KS' arbeidsgivermonitor viser behov og framskrivninger for personell på yrker innenfor kommunal- og fylkeskommunal sektor (eks. sykepleiere, samfunnsvitere, etc.), og bryter også tall ned etter tjenesteområde.

Publiserte tall fokuserer ikke direkte på kompetansebehov for høyere utdannet arbeidskraft, selv om man delvis kan lese dette ut av yrkene som presenteres. Data kan ikke fordeles etter gradsnivå, eller på relevante regioner. Dette svekker relevansen til KS' arbeidsgivermonitor for vår kontekst.

## Andre relevante datakilder

I tillegg til de overnevnte datakildene, er det en rekke andre, mer spesialiserte kilder som kan være relevante for et nasjonalt kunnskapsgrunnlag. Dette inkluderer blant annet «Virksomhetsbarometeret» til Hk-dir,<sup>36</sup> NITOs Behovsundersøkelse,<sup>37</sup> SSB-rapport om tilbud og etterspørsel for lærerutdanninger 2020-2040,<sup>38</sup> og SSB-rapport om arbeidsmarkedet for helsepersonell fram mot 2040.<sup>39</sup>

## Oppsummert

---

Som vist, finnes det et bredt spekter av aktuelle datakilder som er relevante for et kunnskapsgrunnlag for dimensjonering i høyere utdanning. Kildene inkluderer alt fra komplette og kontinuerlig oppdaterte registerdata, til surveybaserte data med ulik regularitet og varierende sannsynlighet for tilgang på rådata. I vår kontekst bør en optimal datakilde sette brukeren i stand til å bryte tall ned på kombinasjoner av region, gradsnivå, og fagområde. I tillegg bør dataene hentes inn regulært, ha et

<sup>34</sup> Se: <https://www.ks.no/fagomrader/statistikk-og-analyse/arbeidsgivermonitoren/>

<sup>35</sup> PAI-registeret er et register med lønns- og personalopplysninger om samtlige ansatte i kommunal sektor

<sup>36</sup> Se: <https://hkdir.no/rapporter-undersokelser-og-statistikk/virksomhetsbarometeret-2019-arbeidslivets-kompetansebehov-handler-om-mer-enn-fagkunnskap>

<sup>37</sup> Se: <https://www.nito.no/contentassets/274285f95c25406191193ecf6298dad/nitos-behovsundersokelse-2023.pdf>

<sup>38</sup> Se: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/artikler/laerermod-2020-2040>

<sup>39</sup> Se: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/artikler/arbeidsmarkedet-for-helsepersonell-fram-mot-2040>

nasjonalt utvalg, og omfatte både offentlig og privat sektor. Per dags dato er den eneste muligheten for å dekke opp for alle disse behovene, bestilling av koblede registerdata fra SSB. Slike data kan imidlertid aldri beskrive hele virkeligheten, eksempelvis arbeidslivets reelle behov, eller opplevelse av jobbens relevans for den utdanningen man har tatt.

## Et nasjonalt tilrettelagt kunnskapsgrunnlag

---

Våre informanter fra henholdsvis UiT og HVL er ikke samstemte når det gjelder behovet for et nasjonalt tilrettelagt kunnskapsgrunnlag. Informantene fra UiT betviler nytten av et slikt tilbud, og mener at det ikke er kunnskapsmangel som preger dimensjoneringsarbeidet, men heller handlingsrommet og evnen til å gjøre mer grunnleggende omprioriteringer. Informantene fra HVL er mer positive, og etterlyser et kunnskapsgrunnlag som kan gi oversikt over, samordne, og prioritere mellom de mange data- og informasjonskildene som finnes.

## Et spørsmål om størrelse?

En mulig forklaring på disse forskjellene er at UiT, etter det vi oppfatter, har en betydelig analysekapasitet sentralt plassert i organisasjonen. Ved HVL er dette arbeidet mer desentralisert, og det er i større grad opp til fakulteter og institutter å velge hvilke datakilder de benytter til å begrunne sine dimensjoneringsbehov. Vårt observasjonsmateriale fra to institusjoner er for smalt til å brukes som en indikasjon på behovene for et nasjonalt kunnskapsgrunnlag i hele UH-sektoren, men resultatene viser at institusjonene er forskjellige og har ulike behov. Lokal analysekapasitet kan være en avgjørende faktor i denne sammenheng og dette henger i sin tur sammen med institusjonenes størrelse.

Både UiT og HVL er store UH-institusjoner i norsk sammenheng, men mens UiT ifølge DBH har knapt 850 årsverk i kategorien administrative stillinger (inkl. lederstillinger), er det tilsvarende antallet hos HVL knapt 450.<sup>40</sup> Flertallet av UH-institusjonene i Norge er imidlertid enda mindre enn dette, og med presumptivt svakere administrativ kapasitet til denne typen spesialisert analysearbeid. Det synes derfor rimelig å ikke avskrive behovet for et felles nasjonalt kunnskapsgrunnlag, selv om en av de største institusjonene ikke ser den direkte nytten av et slikt verktøy til eget bruk.

## Ambisjonsnivå

Et felles grunnlag for kunnskapsbasert dimensjonering kan utformes på mange måter og med ulikt innhold. I den mest ambisiøse enden av skalaen er det mulig å se for seg en database eller et datavarehus hvor institusjonene kan hente ut spesialtilpassede rapporter som beskriver kompetansebehovene i de regionale arbeidsmarkedene som de primært retter seg mot.

De opprinnelige beskrivelsene av «*et helhetlig analyse- og informasjonssystem om nasjonale og regionale kompetansebehov*» i Styringsmeldingen (Meld. St. 19, 2020–2021, s. 67-69) ser ut til å helle i denne retningen. Å utvikle og vedlikeholde et slikt system vil imidlertid være en svært krevende oppgave, og det betviles om de tilgjengelige datakildene, bestående av flere uavhengige, og tildels

---

<sup>40</sup> [https://dbh.hkdir.no/tall-og-statistikk/statistikk-meny/tilsatte/statistikk-side/11.1/param?visningId=21&visKode=false&admdebug=true&columns=arstall&hier=instkode%219%21finans%219%21st\\_kode&formel=329&index=1&sti=&param=arstall%3D2022%219%21dep\\_id%3D1%219%21st\\_kat2%3Dad1%218%21ad2&binInst=1101](https://dbh.hkdir.no/tall-og-statistikk/statistikk-meny/tilsatte/statistikk-side/11.1/param?visningId=21&visKode=false&admdebug=true&columns=arstall&hier=instkode%219%21finans%219%21st_kode&formel=329&index=1&sti=&param=arstall%3D2022%219%21dep_id%3D1%219%21st_kat2%3Dad1%218%21ad2&binInst=1101)

surveybaserte datainnsamlinger, vil kunne støtte opp under en slik funksjonalitet. Særlig gjelder dette muligheten for å kunne bryte ned tallmaterialet på regioner som er meningsfulle for de enkelte institusjonene. I Styringsmeldingen påpekes det at det må «*legges vekt på å skaffe bedre informasjon om arbeidsmarkedssituasjonen for ulike fagfelt på regionalt nivå*» (Meld. St. 19, 2020–2021, s. 69), men denne utfordringen løses ikke med et nytt system alene. Det vil være derimot være nødvendig med nye eller forbedrede datainnsamlingsrutiner for de datakildene som systemet skal bygge på. Dette er et langt større steg å ta.

Slik vi har forstått det, er ambisjonsnivået for det oppdraget som Kunnskapsdepartementet har gitt til HK-dir, noe lavere enn de opprinnelige beskrivelsene i Styringsmeldingen. I det følgende velger vi derfor å se bort fra en slik komplett og ideell løsning og tar utgangspunkt i en forutsetning om at kunnskapsgrunnlaget i all hovedsak skal bygge på eksisterende informasjonskilder og datainnsamlingsopplegg. Vi konsentrerer oss også om arbeidsmarkedssiden, først og fremst fordi det er på dette området behovet for et bedre tilrettelagt kunnskapsgrunnlag ser ut til å være størst.

## Utfordrende å skaffe seg oversikt

Vårt observasjonsmateriale gir få holdepunkter for hvordan et nasjonalt tilrettelagt kunnskapsgrunnlag skal se ut og hva det skal inneholde. For HVL, som ser behovet for et slikt kunnskapsgrunnlag, er formålet først og fremst å få en mer systematisk oversikt. Det er ikke mangel på kunnskap og data som er utfordringen, men å finne fram i, og prioritere mellom, de ulike kildene.

Dette er forståelig. Det er et omfattende kunnskapsmateriale å sette seg inn i, og det er en krevende oppgave å holde seg oppdatert og trekke ut relevant informasjon på tvers av de ulike kildene. Det er flere grunner til dette:

For det første finnes det nesten ingen kilder som er representative for hele arbeidsmarkedet. Det er i dag bare NAVs bedriftsundersøkelse og HK-dirs eget Virksomhetsbarometer som gir representative beskrivelser av dagens arbeidsmarked (ikke framskrivninger). Alle de andre dekker avgrensede sektorer eller medlemsbedriftene til ulike organisasjoner. Generelt er offentlig sektor dårligere dekket enn privat næringsvirksomhet.

For det andre er den metodiske kvaliteten varierende. Det gjelder både utvalgsmetodikk, svarprosent og spørsmålsstillinger. Dette kan gjøre det utfordrende å vurdere kvaliteten på resultatene som presenteres, og å vite om undersøkelsene faktisk måler det de hevder å måle.<sup>41</sup> At flere av de aktuelle rapportene produseres av interesseorganisasjoner og aktører som representerer sektorinteresser, vanskeliggjør dette ytterligere. Som påpekt i Styringsmeldingen, kan dette være aktører som «*arbeider aktivt for å øke kapasiteten i bestemte utdanninger, blant annet gjennom å produsere egne beskrivelser av behovet*». Alternativt kan det være «*aktører som ønsker å nedtone behovene. Resultatet kan være et uoversiktlig bilde som er vanskelig å bruke som grunnlag for dimensjoneringsbeslutninger.*» (Meld. St. 19, 2020–2021, s. 68).

For det tredje varierer det hvor detaljerte nedbrytninger av viktige kjennetegn datakildene tillater. Det kan blant annet gjelde fordelinger på sektorer, yrker eller fagområder, om det skiller mellom behov for kompetanse på ulike utdanningsnivå, og om det er mulig å bryte tallene ned på større eller mindre

---

<sup>41</sup> Dette er blant annet påpekt i Kompetansebehovsutvalget (2023) som gjennomgår en rekke av de aktuelle kildene



regioner. Om kildene ikke gir muligheter for å bryte ned tallene på denne måten, kan presisjonen bli for lav for en UH-institusjon som vil vite hvilke konkrete høyere utdanningstilbud det er behov for i det regionale arbeidslivet. Tilsvarende vil varierende detaljeringsgrad på tvers av datakilder skape problemer når funn fra ulike kilder skal sammenstilles. Dette problemet er særlig stort fordi informasjonene fra de ulike datakildene som oftest bare er tilgjengelig i form av rapporter, ikke som analyserbare data. Brukerne av informasjonen er derfor avhengig av at de som har utarbeidet de aktuelle rapportene, har inkludert tabeller på det detaljeringsnivået som den enkelte institusjon har bruk for.

Kompetansebehovsutvalget har gjennomgått mange av de relevante datakildene for å trekke ut generell informasjon om hvordan grønn omstilling påvirker behovet for ulike typer arbeidskraft (Kompetansebehovsutvalget, 2023, s. 48-58). Gjennomgangen viser med all tydelighet hvor vanskelig det kan være å vurdere og sammenligne disse kildene. Signalene spriker, og det er utfordrende å trekke klare og entydige konklusjoner. For UH-institusjoner som skal benytte kunnskapen til å ta konkrete beslutninger om sammensetningen av studieporteføljen, er ikke utfordringene mindre.

## Rydding – jobb nummer én

Gitt dette utgangspunktet, vil en trolig kunne møte en betydelig del av kunnskapsbehovet ved å utarbeide et felles kunnskapsgrunnlag som har som primære mål å rydde i informasjonstilfanget. Vi ser for oss at et slikt kunnskapsgrunnlag bør ha følgende kjennetegn:

**Oversiktlig:** Kunnskapsgrunnlaget bør gi oversikt over alle viktige data- og informasjonskilder som gir relevant informasjon om kompetansebehovene i arbeidslivet. Dette gjelder både primære datakilder og rapporter og utredninger som formidler relevante analyser basert på disse datakildene.

**Kvalitetssikret:** Kunnskapsgrunnlaget bør også inneholde en vurdering av den metodiske kvaliteten til de ulike data- og informasjonskildene. Dette vil gjøre det enklere for brukerne å prioritere mellom kildene, og til å veie ulike signaler opp mot hverandre. Datakilder som vurderes som metodisk svake, bør ikke tas med.

**Oppsummerende:** Kunnskapsgrunnlaget bør oppsummere de viktigste konklusjonene og signalene fra de ulike data- og informasjonskildene. Formålet må være å gjøre det enklere for brukerne å få oversikt, og å trekke ut den informasjonen som er relevant for dem. For brukere som har behov for ytterligere detaljer på et bestemt område, vil det være mulig å gå videre til de fulle informasjonskildene.

**Samordnet:** I den grad det er mulig, bør kunnskapsgrunnlaget også presentere oversikter som samordner data og resultater på tvers av kilder. Dette er den vanskeligste delen av jobben, nettopp fordi strukturene i datamaterialet er forskjellig, for eksempel når det gjelder detaljeringsgrad og muligheter for å lage regionale fordelinger.

Det vil være en fordel om de som utarbeider kunnskapsgrunnlaget, har tilgang til de primære datakildene og kan gjennomføre egne analyser. Dette vil kreve en større arbeidsinnsats, men vil utvilsomt kunne bidra til at kunnskapsgrunnlaget blir mer anvendelig for brukerne.

Et kunnskapsgrunnlag utviklet med utgangspunkt i disse kjennetegnene vil kunne utformes som en rapport eller en nettside og vil forutsette at det gjøres jevnlig oppdateringer når nye årganger av data er tilgjengelige. En nettside vil ha den tilleggsfordelen at den også kan inkludere et forum for

kommunikasjon og utveksling av erfaringer mellom brukerne av kunnskapsgrunnlaget, en funksjon som ble etterlyst av faggrupeleder for utdanningskvalitet ved UiT.

## Registerdata – en uutnyttet mulighet?

Norge er i den heldige situasjon at vi har svært gode offentlige dataregistre. Registerdata fra mange ulike aktører samles hos SSB og kan kobles for analyseformål. Nylig er tilgangen til disse registerdataene blitt forbedret og forenklet gjennom tjenesten Microdata.no, som er utviklet og driftes i samarbeid mellom SSB og Sikt (tidligere NSD).

Som nevnt i kapittel 3, har UiT gjort eksperimentelle analyser av registerdata fra SSB for å få mer detaljert kunnskap om yrkeskarrierene til sine uteksaminerte kandidater. Denne typen analyser vil kunne supplere de periodiske kandidatundersøkelsene, blant annet ved å følge kandidatene over en lengre tidsperiode. Våre informanter fra UiT forteller at det ligger et stort potensial i bruk av denne typen data og analyser, og mener at dette er et område hvor det kan være behov for nasjonal tilrettelegging.

En mulighet kunne være å formidle eksempler på analyser basert på registerdata i det foreslåtte kunnskapsgrunnlaget, og eventuelt formidle informasjon om hvordan man går fram for å få tilgang til koblede datafiler som er skreddersydd for den enkelte institusjon.<sup>42</sup>

## Utfordring én – geografi

Det er to avgjørende utfordringer med det eksisterende kildetilfanget som ikke alene kan løses innenfor rammene av et felles kunnskapsgrunnlag. Den første av disse handler om geografi og om de tidligere nevnte mulighetene for å bryte ned tallmaterialet på regioner. Flertallet av UH-institusjonene utdanner kandidater for et hovedsakelig regionalt arbeidsmarked, og vil derfor ha behov for beskrivelser av kompetansebehovene i disse regionale markedene, ikke i Norge som helhet.

Flere av de relevante datakildene presenterer ikke tall på regionalt nivå. Dette kan skyldes at man ikke har prioritert å presentere regionaliserte tabeller i de aktuelle rapportene fra undersøkelsene. Men i de fleste tilfeller handler dette om data som ikke lar seg bryte ned, som oftest fordi utvalgene er for små til å gi rimelig presis informasjon på regionalt nivå. I all hovedsak er dette derfor en utfordring som bare kan løses i samarbeid med produsentene av de aktuelle datasamlingene.

## Utfordring to – tid

Det samme gjelder den andre utfordringen, som handler om tid. Nesten alle relevante datakilder som beskriver kompetansebehovene i arbeidslivet, handler om nåsituasjonen. Gitt den tiden det tar å få studentene gjennom et utdanningsløp, må dette regnes som relativt upresis informasjon. Om vi tillegg legger til den tiden det tar å utvikle og implementere helt nye studietilbud, øker denne usikkerheten ytterligere.

Informasjon om framtidige kompetansebehov, kan normalt genereres på to ulike måter; ved å spørre sentralt plasserte aktører, f.eks. dagens arbeidsgivere, om hvordan de tror kompetansebehovene vil

---

<sup>42</sup> Gitt at microdata.no er en scriptbasert tjeneste, vil det også være mulig å bygge og formidle skreddersydde analysescript som utfører ulike typer analyser.

utvikle seg noen år fram i tid, eller ved modellbaserte framskrivninger hvor man tar utgangspunkt i det man vet om dagens arbeidsmarked og noen sentrale endringsparametere som man antar er med på å drive utviklingen.

Den første metoden er beheftet med en betydelig grad av usikkerhet, først og fremst fordi det er vanskelig for de fleste å se for seg hvordan utviklingen vil bli, særlig på områder som omhandler mer dyptgående endringsprosesser. Også modellbaserte framskrivninger er normalt svært usikre, både fordi de bygger på forutsetninger som normalt ikke samsvarer med virkeligheten (at sentrale aktørers adferd ikke endres, at det ikke gjøres politiske inngrep osv.), og fordi de tar utgangspunkt i eksisterende næringer og yrker og derfor ikke har muligheter for å forutse helt nye kompetansebehov. Dette er godt illustrert av Kompetansbehovsutvalget (2023) som beskriver utfordringene i SSBs modellberegninger med å framskrive kompetansebehovene som er skapt av det grønne skiftet.<sup>43</sup>

*De er ikke prognoser som har som formål å anslå det som er mest sannsynlig. Resultatene bør derfor heller tolkes som situasjonen som vil oppstå hvis det ikke er endringer og omstillinger.<sup>44</sup>*

Det sier seg selv at verdien av modellbaserte framskrivninger som beslutningsgrunnlag for UH-institusjonenes dimensjoneringsarbeid, derfor kan oppleves som noe begrenset. Dette blir også bekreftet av våre informanter, som ikke nevner relevante framskrivninger blant de informasjonskildene de baserer seg på.

## Oppsummert

---

De konkrete behovene for et nasjonalt kunnskapsgrunnlag til bruk i dimensjoneringsarbeidet varierer mellom UH-institusjonene, og avhenger blant annet av institusjonens egen analysekapasitet. Vårt observasjonsmateriale indikerer at det i utgangspunktet ikke er mangel på kunnskap, men på oversikt og evne til å trekke ut den mest relevante informasjonen fra de mange informasjonskildene som finnes.

Dette er et behov som langt på vei kan møtes ved å utarbeide et felles kunnskapsgrunnlag som har som primært mål å rydde i informasjonstilfanget. Et slikt kunnskapsgrunnlag kan utarbeides som en hyppig oppdatert rapport eller nettside med vekt på å skape oversikt, kvalitetssikre, oppsummere og samordne den relevante informasjonen. Vi tror også at tilrettelegging for mer omfattende bruk av relevante registerdata med fordel kan inngå i et slikt kunnskapsgrunnlag.

Å bygge de eksisterende datakildene inn i et mer strømlinjeformet datavarehus eller tilsvarende, vil være svært utfordrende, ført og fremst på grunn av mangler ved, og forskjeller mellom, de enkelte datakildene.

---

<sup>43</sup> På områder hvor behovene for kompetanse i vesentlig grad er drevet av demografiske prosesser, er det nok enklere å framskrive med rimelig presisjon enn på andre områder. Et eksempel er behovet for helsepersonell hvor aldersutviklingen i befolkningen spiller en dominerende rolle på etterspørselssiden.

<sup>44</sup> Kompetansbehovsutvalget, 2023, s. 60. Se også Vedlegg 2 som går nærmere inn på de metodiske prinsippene som de ulike makroøkonomiske modellene bygger på.

# Litteratur

---

- Bakken, P. (2015). Studiebarometeret 2014 – gjennomføring og svarinnngang. Studiebarometeret: Rapport 3-2015. Oslo: NOKUT
- Bjørnebekk, O. og Høgestøl, A. (2023). Kandidatundersøkelsen 2022 for Universitetet i Agder – Hovedrapport
- Cappelen, Å., Dapi, B., Gjefsen, H. M., og Stølen, N.M. (2020). Framskrivninger av arbeidsstyrken og sysselsettingen etter utdanning mot 2040. SSB Rapporter 2020/41.
- Endresen Normann, H., Steen, M., Mäkitie, T., Klitkou, A., Børing, P., Solberg, E., Brynthe Lund, H., Wardeberg, M. og Wanderås Fossum, L. (2023). Kompetanse for grønn omstilling. En gjennomgang av forskningslitteratur og arbeidslivets kompetansebehov knyttet til miljø- og klimautfordringer. NIFU Rapport 2023:5. Hentet fra: <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/3063455/NIFURapport2023-5.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Etter- og videreutdanningsutvalget (2019). Kunnskapsgrunnlaget – Deltakelse i videreutdanning. [https://www.kompetansenorge.no/contentassets/eecd93b3823c4549986e6e9b450cd65c/videreutdanning-i-norge\\_080519.pdf](https://www.kompetansenorge.no/contentassets/eecd93b3823c4549986e6e9b450cd65c/videreutdanning-i-norge_080519.pdf)
- Fidjeland, A.Ø., og Hovdhaugen, E. (2022). Studenters motiver for valg av studiested. NIFU Arbeidsnotat 2022:5
- Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) og Samordna opptak. (2022). Søker- og opptaksstatistikk 2022 – Opptak til grunnstudier ved universiteter og høyskoler. Sluttrapport. <https://www.samordnaopptak.no/info/om/sokertall/sluttstatistikker/sluttstatistikk-uhg-2022.pdf>
- Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) og Samordna opptak. (2023). Hovedopptaket til høyere yrkesfaglig utdanning ved fagskoler Mai 2023. Hentet fra: <https://www.samordnaopptak.no/info/om/sokertall/faktanotat-fsu-hovedopptak-2023.pdf>
- Høst, H., Aamodt, P.O., Hovdhaugen, E. og Lyby, L. (2019). Styrte eller søkerstyrte? En undersøkelse av hvordan universiteter og høyskoler dimensjonerer sine studietilbud. NIFU Rapport 2019:15.
- Høgestøl, A., Bjørnebekk, O., Kristoffersen, E.M., og Misje, I. (2023): Kandidatundersøkelsen 2022 – Fra studier til jobb på Vestlandet. ideas2evidence-rapport 02:2023)
- Høgestøl, A. og Skjervheim, Ø. (2014): Studentrekruttering ved Universitetet i Bergen – en tidsserierapport. ideas2evidence-rapport 08:2014
- Høgskulen på Vestlandet (2023). Strategisk utvikling av studieporteføljen ved HVL. Arkivsak-dok. 23/01867-4.
- IPSOS (2019). Nasjonal kartlegging av unges utdannings- og yrkesvalg. Utarbeidet for Avdeling for karriereveiledning i Utdanningsdirektoratet. Februar 2019. Hentet fra: [https://utdanning.no/sites/default/files/kartlegging\\_av\\_unges\\_utdannings-\\_og\\_yrkesvalg\\_2019.pdf](https://utdanning.no/sites/default/files/kartlegging_av_unges_utdannings-_og_yrkesvalg_2019.pdf)

Kompetansbehovsutvalget. (2023). Fremtidige kompetansebehov: Utfordringer for grønn omstilling i arbeidslivet. Temarapport 1/2023. Hentet fra: <https://kompetansbehovsutvalget.no/wp-content/uploads/2023/06/KBU-temarapport-2023.pdf>

Kunnskapsdepartementet (2021). Styring av statlige universiteter og høyskoler. (Meld. St. 19 (2020–2021)). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/e3ccd14012d3458db739786f20ea7a41/no/pdfs/stm202020210019000dddpdfs.pdf>

Kunnskapsdepartementet (2022). Arbeidsgruppe om dimensjonering for framtidens kompetansebehov. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/3a10b98ab5b94214bcf7b0919498a468/rapport-fra-arbeidsgruppen-om-dimensjonering-i-uh.pdf>

Kunnskapsdepartementet (2023). Utsyn over kompetansebehovet i Noreg. (Meld. St. 14, (2022–2023)). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/d4a1053c98614420a71de98352902464/no/pdfs/stm202220230014000dddpdfs.pdf>

Lid, S.E. (2014). Studiebarometeret 2013 – gjennomføring og svarinngang. Studiebarometeret: Rapport 2-2014. Oslo: NOKUT

Mikkelsen, S. (2023, 6. mai): 65 humaniora-fag er lagt ned de siste 20 årene. Khrono. Hentet fra: [https://khrono.no/65-humaniora-fag-er-lagt-ned-de-siste-20-arene/778850?utm\\_campaign=2023-05-06%3A+65+humaniorafag+borte+%2F%2F+Professor+uten+doktorgrad+%2F%2F+Forst%C3%A5r+ikke+svensk+eller+dansk&utm\\_source=newsletter&utm\\_medium=email&utm\\_content=header](https://khrono.no/65-humaniora-fag-er-lagt-ned-de-siste-20-arene/778850?utm_campaign=2023-05-06%3A+65+humaniorafag+borte+%2F%2F+Professor+uten+doktorgrad+%2F%2F+Forst%C3%A5r+ikke+svensk+eller+dansk&utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_content=header)

Moafi, H., og Sundberg, K. (2021): Veiene inn til høyere utdanning. SSB Rapporter 2021/16

Samfunnsøkonomisk Analyse (2021). Dimensjonering av utdanningstilbudet. Rapport 25-2021. Hentet fra: <https://static1.squarespace.com/static/576280dd6b8f5b9b197512ef/t/61f155ee5b21452ae7b200cf/1643206128675/R25-2021+Dimensjonering+av+utdanningene.pdf>

Støren, L.A., Borgan Reiling, R., Skjelbred, S., Ulvestad, M.E., Carlsten, T.C., og Sutherland Olsen, D. (2019). Utdanning for arbeidslivet. Arbeidsgivers forventninger til og erfaringer med nyutdannede fra universiteter, høyskoler og fagskoler. Nifu Rapport 2019:3. Hentet fra: <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/2589732/NIFURapport2019-3.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

UiT Norges arktiske universitet. (2023). Fornyelse av studie- og emneporteføljen ved UiT. Rapport fra kartleggingsfasen. Hentet fra: <https://acrobat.adobe.com/link/track?uri=urn%3Aaaid%3Ausc%3AUS%3Ab379a538-7c0c-355b-a395-4963028b565c&viewer%21megaVerb=group-discover>

Wiers-Jenssen, J. (2012). Valg av lærested: Begrunnelser og informasjonskanaler ved valg av universitet/høgskole – en pilotstudie. NIFU rapport 11/2012. Oslo: NIFUBakken, P. (2015). Studiebarometeret 2014 – gjennomføring og svarinngang. Studiebarometeret: Rapport 3-2015. Oslo: NOKUT



IDEAS2EVIDENCE  
Bygger kunnskap