

Innspill til Utsynsmeldingen

Innledning

Fylkeskommunene takker for muligheten for å gi innspill tidlig i arbeidet med Utsynsmeldingen. Som regionale folkevalgte organ er fylkeskommunene tildelt en viktig rolle som samfunnsutvikler, og setter kurs for samfunnsutviklingen gjennom regionale planer og ved forvaltning av de virkemidler vi er tildelt.

Kompetansepolitikken er sentral for utviklingen av bærekraftige samfunn og lønnsomt næringsliv både på kort og lang sikt. Det er positivt at en nå gjennom Utsynsmeldingen vil bidra til et omforendt grunnlag for en ny strategi for å dekke fremtidens kompetansebehov. Det er også viktig at kompetansebehovsutvalgets arbeid nyttegjøres.

Fylkeskommunene har nå etablert kompetanseforumer regionalt, med bl.a. intensjon om å skape bedre balanse mellom tilbud og etterspørsel innen kompetanse i regionene. Kompetanseforumene har gjerne representanter fra universitet/høyskole, fagskole, NAV, statsforvalter samt arbeidslivets parter. Det er også eksempler på organisering av lignende forumer for regioner som utgjør deler av et fylke, for å sikre rask og effektiv tilpasning til næringslivets og offentlig sektors forventede behov for arbeidskraft. Det vil være fornuftig at fylkeskommunenes struktur med kompetanseforumer involveres i arbeidet med Utsynsmeldingen.

Innspill til om temaene som er listet opp er dekkende

Dersom Utsynsmeldingen skal kunne svare på det overordnede målet for meldingen om å dekke arbeids- og samfunnslivets kompetansebehov fremover, og sørge for at innbyggerne i hele landet har tilgang til utdanning, da må den fokusere på flere vesentlige faktorer. Temaene som er listet opp som aktuelle, er godt dekkende og viktige for å nå målet med meldingen. Vi vil fremheve noen momenter i temalisten, og spiller i tillegg inn et moment som vi mener mangler for at temaene skal være dekkende:

-Fremtidig satsing, prioriteringer og tiltak bør bygge på de viktige driverne (se utdyping nederst i dokumentet) for fremtidens kompetansebehov:

- Grønn omstilling
- Teknologisk utvikling
- Pandemi
- Aldrende befolkning

-Etter- og videreutdanning for hele landet bør få et nasjonalt løft, hvor UH-sektoren og høyere yrkesfaglig utdanning brukes til å dekke både nasjonale og regionale behov. Det er viktig at den tar hensyn til voksnes livssituasjon, da det vil være avgjørende for å lykkes med et etter- og videreutdanningsløft. Det synes at ansvaret for et slikt nasjonalt løft må deles mellom arbeidsgiver, det offentlige og den enkelte innbygger.

-Fullføringsreformen er et vesentlig grunnlag for at innbyggerne i landet skal ha godt nok grunnlag for fremtidig etter- og videreutdanning. Det å lykkes med reformen vil bety at sikkerhetsnettet løftes høyere opp, og samtidig gir den enkelte og samfunnet et bedre grunnlag for fremtidig kompetanseheving.

-Arbeidskraftreserven inkluderer de som utgjør utenforskapet, og det er en stor utfordring for samfunnet at en vesentlig del av personer i arbeidsdyktig alder ikke får tatt del i verdiskapingen og de sosiale nettverkene knyttet til det. For å sikre bærekraftig velferd er det viktig at vi lykkes med å få en større andel av oss i arbeid. Det er viktig at tverrsektorielt samarbeid blir en del av fremtidige tiltak, og at sentrale myndigheter stiller høye krav og forventninger til alle for å lykkes. Lykkes vi med fullføringsreformen, vil det bidra til å redusere utenforskapet systemisk, og i mengde.

-I tillegg til temalisten som er nevnt, er det trolig fornuftig at en også har fokus på mobilitet av arbeidskraft. Mennesker flytter på seg, utfra egne preferanser og arbeidsmarkedets behov, både mellom fylker og mellom land. Dette for å bidra til at virksomheter med størst behov/betalingsevne for løst oppgavene. Utformingen av kompetansepolitikken henger sammen med mobiliteten i arbeidsmarkedet, herunder mulighetene for arbeidsinnvandring i gode tider. Antageligvis er det fornuftig at man også på fylkesnivå har en bevisst tilnærming til arbeidsinnvandring/mobilitet for å sikre at næringslivet og offentlig sektor får dekket behovene på en akseptabel måte.

Innspill til tiltak som bør prioriteres i årene som kommer

I lys av temaene som er pekt på, samt behov for å også vurdere mobilitet/arbeidsinnvandrerpolitikk nasjonalt og regionalt, synes det fornuftig å prioritere følgende:

-Iverksette så mange som mulig av tiltakene i Fullføringsreformen så raskt som mulig.

-Desentralisere etter- og videreutdanningsmulighetene i landet. Desentralisert i dagens forstand er ikke kun fysisk og geografisk, men det inkluderer også digitale utdanningsmuligheter som bevarer og styrker desentralisert bosetting og samtidig tar hensyn til voksnes livssituasjon når det gjelder utdanning. Tilbudene bør være dynamiske for å kunne tilpasses behovene på en kostnadseffektiv måte.

-Fortsette med å utvikle og igangsette modulbasert utdanning.

-Bruke fylkeskommunenes kompetanseforumer i prosessen med dimensjonering av utdanningstilbud. Autonomien som både nasjonale og regionale kompetansetilbydere har, må i større grad brukes til å dekke yrkeslivets faktiske kompetansebehov.

-Bedre finansiering av høyere yrkesfaglig utdanning. Dagens finansieringsmodell er for begrensende på utvikling og fremtidig vekst i sektoren, og dermed nasjonens mulighet for å bruke sektoren til å dekke samfunnets kompetansebehov.

-Utenforskapet i landet nærmer seg 700 000 mennesker, og vi må finne tiltak for å få så mange som mulig i arbeid, samtidig som vi reduserer påfyllet til utenforskapet. Vi må som samfunn inkludere så mange som mulig over i fellesskapet, og stenge utenforskapet. Fullføringsreformen er også viktig for dette arbeidet. Tiltak for å redusere utenforskapet bør utredes mer, og det må gjøres tverrsektorielt slik at alle berørte aktører blir involvert i igangsetting og virkeliggjøringen.

-Ny arbeidsinnvandringspolitikk både nasjonalt og regionalt. Arbeidsinnvandringsutvalget skal levere sin NOU i slutten av 2022, og vil danne grunnlag for politiske prosesser nasjonalt. Men det er også et viktig tiltak at det blir prosesser i hvert fylke for å etablere regional politikk basert på lokale behov. Det kan f.eks. gjøres gjennom regionvekstavtaler, som kan være et godt virkemiddel for å bidra til samarbeid mellom ulike statlige sektorer, fylkeskommunen og eventuelt kommuner. I den sammenheng vil det også være hensiktsmessig å vurdere behov for mobilitet av arbeidskraft fra andre deler av landet eller utlandet.

Sentrale drivere

Notatet bygger først og fremst på Kompetansebehovsutvalget (KBU) sitt tidligere arbeid, men også dets vurdering av drivere for fremtidig kompetansebehov. OECD omtaler i tillegg økt forventet levealder, globalisering og migrasjon som andre «megatrender» som stiller store krav til livslang læring (OECD 2021).

Informasjon om fremtidens kompetansebehov tar utgangspunkt i historiske data, virksomheters rapportering om dagens situasjon og statistiske framskrivninger. Det er forventet at mange utviklingstrekk vil fortsette i tiden fremover og at noen vil forsterkes. Samtidig er det stor usikkerhet knyttet til fremtidens kompetansebehov. Drivere for endringer i kompetansebehov som teknologisk utvikling, klimaendringer, migrasjon, demografiske endringer og pandemi kan ta en annen retning eller få andre konsekvenser enn det som forventes i dag.

1. Grønn omstilling

Grønn omstilling er et tema det er vanskelig å komme utenom. Vi har store utfordringer foran oss, som petroleumsavhengighet, der nye teknologier og næringer som del av løsningen. Dette skaper nye kompetansebehov. Det forrige Kompetansebehovsutvalget skrev noe om hvilke kompetanser det er behov for, men det foreligger lite empirisk forskning.

Klimaendringene kommer raskere og blir mer intense (IPCC 2021). For å nå Parisavtalens 1,5-graders mål, må olje-, kull- og gassforbruket reduseres raskt (IEA 2021). Dette vil kreve omstilling til nye energiformer og endringer i produksjons- og forbruksmønsteret vårt.

Omstilling til en grønnere økonomi vil gi behov for ny og endret kompetanse i samfunns- og arbeidsliv. Nye grønne jobber skapes, og eksisterende jobber blir grønnere. Innovasjon og teknologisk utvikling er særlig sentralt, og næringslivet vil være en viktig drivkraft. Fordi olje og gass utgjør en så stor del av den norske økonomien, vil utfordringen være særlig stor her til lands.

Det finnes lite empirisk forskning og historisk erfaring når det gjelder konsekvenser av grønn omstilling for kompetansebehovene i arbeidslivet. Alle arbeidstakere vil bli berørt av det grønne skiftet. Endringene vil trolig være små for de fleste, men kan bli betydelige for enkelte (OECD og Cedefop 2018). Endringene vil være størst for personer som jobber i næringer hvor stor omstilling forventes, som i oljenæringen og relaterte næringer, som leverandørindustrien.

For å møte endringer som følger av omstilling til grønnere produksjonsmåter, forbruk og leveste, er det viktig at kompetanse tilpasses og heves i næringer som opplever endringer, at utdanningsaktører tilbyr kompetanse som er tilpasset de nye behovene og at personer i spesielt utsatte næringer får nødvendig opplæring og muligheter for omstilling.

2. Digitalisering

Digitalisering er koblet til det grønne skiftet. Digitalisering skaper nye kompetansebehov for generell og spesifikk (IKT-)kompetanse. Det treffer ulike næringer og befolkningen ulikt, og det kan skape nye former for utenforskap.

Økt digitalisering av samfunns- og arbeidsliv innebærer nye produksjons- og arbeidsmåter som gir behov for omstilling og ny kompetanse på kort, mellomlang og lang sikt. I NOU 2019: 2 peker KBU på at det er faglig uenighet om hvilke følger digitaliseringen vil ha for arbeidslivet og samfunnet vårt. På den ene siden kan man tenke seg at digitalisering vil bidra til et mer effektivt og miljøvennlig arbeidsliv, men på andre siden frykter man at maskinene skal ta over jobbene og at det kan føre til færre jobber, jobbpolarisering og digitalt utenforskap.

Et hovedtrekk i digitaliseringen er at standardiserte oppgaver forsvinner. Samtidig oppstår nye oppgaver, hvor emosjonelle og sosiale ferdigheter stadig blir viktigere. Evner til å lære og tenke kritisk, gode samarbeidsferdigheter og god IKT-kompetanse vil bli viktigere i fremtidens arbeidsliv. Behovet for generelle digitale ferdigheter vil øke hos alle, mens behovet for digital spisskompetanse vil øke hos noen.

Gode muligheter for etter- og videreutdanning og rask kompetanseheving vil være avgjørende for å møte nye kompetanseutfordringer som følger av digitaliseringen. De raske endringene gjør det vanskelig å forutse dreininger i kompetansebehov, særlig på lang sikt. Dette gjør blant annet dimensjonering av utdanning utfordrende, og øker behovet for tett dialog med arbeidslivet i utformingen av nye utdanningstilbud. Sverige har for eksempel regionale digitaliseringskoordinatorer som er ansvarlige for regionalt utviklingsarbeid.

Digitaliseringen treffer næringer, yrker og befolkningen ulikt. Samtidig vil muligheter for kompetanseheving variere mellom ulike sektorer, næringer og yrkesgrupper. En utfordring er dermed å inkludere ulike samfunnsgrupper og sørge for at særlig utsatte grupper, som eldre og personer med lav utdanning, er i stand til å håndtere endringer som oppstår. Dette krever gode grunnleggende ferdigheter og øker behovet for god grunnkompetanse.

Grønn omstilling og digitalisering henger sammen. Det handler om å bruke digital teknologi for å skape nye bærekraftige løsninger.

3. Pandemi

Pandemien var en stor markedsforstyrrelse som skapte mange ledige og permitterte. Satte fart på digitalisering og omstillinger. Nedstengningen hadde konsekvenser for læring og psykisk helse. Nå ser vi oppsving i økonomien. Det er stabil knapphet i noen bransjer, nå særlig innen reiseliv, hotell og restaurant. I disse bransjene har mange forsvunnet ut i løpet av pandemien.

Koronapandemien har en rekke konsekvenser for kompetansebehovene, både på kort og lang sikt. Pandemien økte raskt behovet for arbeidskraft innen helse- og omsorgssektoren og viste hvordan sektoren ikke er godt nok rustet til å møte en akutt økning i behovet for spesialisert kompetanse, som for eksempel intensivsykepleiere. Pandemien økte også farten på digitaliseringen av samfunnet og behovet for generell digital kompetanse. Med økt behov

for generell digital kompetanse, øker risikoen for å falle fra i et lengre tidsperspektiv. Dette vil særlig gjelde utsatte grupper, som eldre, personer med svak eller ingen tilknytning til arbeidsmarked og personer med lav utdanning. Samtidig økte behovet for kvalifisert arbeidskraft kraftig både innen IKT-næringen og innen andre næringer med behov for IKT-spesialister (NAV 2021a).

Koronapandemien rammet enkelte næringer hardere enn andre, og smitteverntiltakene traff arbeidsmarkedet og regionene raskt og ulikt med permitteringer og oppsigelser. Næringer tilknyttet butikk- og salgsarbeid, reiseliv, transport og kultur var særlig utsatt. Unge ble hardt rammet av smitteverntiltakene. Sannsynligheten for å være langtidsarbeidssøker som følge av koronapandemien er likevel størst for eldre, innvandrere og personer med grunnskoleutdanning som høyeste fullførte utdanningsnivå (NAV 2021b). En langsiktig konsekvens av langvarig utenforskap kan være større forskjeller, særlig mellom dem med og uten utdanning (Bjørnset 2021).

Siden 2020 har det blitt 62 500 færre lønnstakere i Norge, ifølge Statistisk sentralbyrå. 3 Nedstengingen rammet utenlandsk arbeidskraft hardest – særlig de som var ansatt gjennom norske utleieselskap innen industri, bygg/anlegg og overnatting/servering. Utenlandsk arbeidskraft har samlet stått for 30 prosent av den reduserte sysselsettingen i Norge det siste året.⁴ Innreiserestriksjoner for utenlandsk arbeidskraft reduserte aktivitet i bedrifter særlig innen byggenæringen og matindustrien. Dette synliggjorde mangel på norske (fag)arbeidere i disse næringene. I tillegg var det krevende å få matchet tilbud og etterspørsel av arbeidskraft på tvers av regioner.

Smitteverntiltak har også hatt negative konsekvenser i grunnskolen, videregående skole, og høyere utdanning. Hjemmeundervisning har påvirket mange elevers og studenters læring negativt (Parr mfl. 2021; Solberg mfl. 2021). For de som har opplevd dårligere læringsutbytte og muligheter for oppfølging, kan de langsiktige konsekvensene være negative, for eksempel når det gjelder generelle ferdigheter og gjennomføring. Blant nyutdannede fra universiteter og høyskoler har pandemien ført til økt ledighet og til at flere ikke får arbeid som er relevant for utdanningen deres (Skjebred mfl. 2021). Smitteverntiltakene rammet også elever i fagopplæringen ved at mange lærlinger ble permittert (Bjørnset 2021). Regjeringen satt i gang flere tiltak for at flest mulig skulle få ta fag- eller svenneprøven sin uten vesentlige forsinkelser. En konsekvens kan likevel være dårligere gjennomføring og senere tilknytning til arbeidslivet for de som ble hardest rammet.

4. En aldrende befolkning

Aldrende befolkning gir behov for at folk står lenger i arbeid. Befolkningen aldres raskere i periferien.

Vi lever stadig lenger, og det blir flere eldre per yrkesaktive person. Dette skaper usikkerhet om hvordan velferdsnivået skal kunne opprettholdes i fremtiden og nye kompetansebehov. Utfordringen og løsningen er at flere må stå lenger i arbeid og at flere må inkluderes i arbeidslivet (Meld. St. 14 (2019–2020)).

KBU har tidligere pekt på hvordan anerkjennelse og aktiv bruk av seniorenas kompetanse er viktig for å forlenge yrkeskarrierer. Etter- og videreutdanning og kompetanseheving rettet mot seniorer vil være avgjørende for å oppdatere kunnskap og hindre tidlig utstøting fra arbeidslivet. Å forhindre digitalt utenforskap i og utenfor arbeidslivet er også en aktuell problemstilling.

Ivaretagelse av befolkningens helse er en nasjonal oppgave. Helse- og omsorgssektoren står allerede overfor store kompetanseutfordringer, og den økende andelen eldre vil fortsette å øke behovet for kompetent arbeidskraft. Kompetanseutfordringene vil gjelde hele landet, men det kan bli ekstra krevende å rekruttere helsepersonell i distriktene fordi andelen unge trolig vil fortsette å synke der, som beskrevet i NOU 2020: 2. Sverige, som står overfor tilsvarende utfordringer, har nedsatt et offentlig råd for kompetanse i helsesektoren som skal skape et tydelig og felles bilde av nåværende og framtidige kompetansebehov i helsesektoren.

Konsekvensene av en aldrende befolkning er sterkere i områder utenfor de store byene, dels på grunn av fraflytting og mindre tilstrømning av (arbeids)innvandrere. Utviklingen gjør at det kan bli utfordrende å rekruttere til små arbeidsmarkeder, noe som kan begrense muligheter til å vokse og skape verdier for kommuner og mindre bedrifter. Tilgjengelige og relevante utdanningstilbud er derfor viktig, særlig i områder med store geografiske avstander (Meld. St. 14 (2019–2020)).

Andre drivere:

- Økende utenforskap: De som mangler videregående opplæring er en selektert gruppe. Det er økende kompetansekrav i arbeidsmarkedet, og det hever terskelen for varig fotfeste for denne gruppen.
- Migrasjon: Det har vært lite innvandring under pandemien. Men det er mange kriser i verden. Migrasjon i framtiden vil gi tilførsel av personer uten tilstrekkelig kompetanse for å klare seg i det norske arbeidslivet.