

HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENTET
Postboks 8011 Dep
0030 OSLO

Vår ref:
23/00771-2

Dato:
02.05.2023

Høringssvar for Helsepersonellkommisjonen

Helsepersonellkommisjonens utredning er omfattende og viser at utfordringene sektoren står overfor er sammensatte. Løsningene er avhengig av styrket samarbeidet internt i forvaltningen og mellom forvaltningen, utdanningsinstitusjonene og arbeidslivet. Utredningen går igjennom et omfattende kunnskapsgrunnlag og går grundig inn på utfordringene knyttet til demografiske endringer, et stramt arbeidsmarked og det store behovet for ny og oppdatert kompetanse.

Utfordringene Helsepersonellkommisjonen løfter, er sentrale kompetansepolitiske utfordringer Norge står overfor. Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) vil understreke viktigheten av å finne gode løsninger både for hvordan vi utnytter arbeidsstokkens kompetanse bedre og hvordan vi utvikler den på måter som gir uttelling der behovet er størst.

HK-dir ønsker å trekke frem at kunnskapsgrunnlaget i utredningen viser betydningen av å koble helse- og kompetansepolitikken. Det kommer for eksempel frem i vurderingene kommisjonen gjør når det gjelder at kvaliteten på de desentraliserte utdanningene må være god nok. De vurderer at fordelene med desentralisert utdanning veier opp for ulempene og at lokale behov i helsesektoren, på tross av ulempene, tilsier at utdanningene bør tilrettelegges for voksne. Vi tilslutter oss denne vurderingen, og vi ønsker å understreke at det også er viktig å utvikle kunnskapsgrunnlaget videre. Det innebærer å følge med på deltakelse og fullføring innen helse- og omsorgsfag. Blant annet viser søkertallene til sykepleierutdanning våren 2023 en nedadgående trend. Det er på sikt viktig å unngå en tilsvarende nedgang i antallet uteksaminerte kandidater.

Helsepersonellkommisjonen konkluderer med at arbeidskraft allerede er et knapphetsgode og at helse- og omsorgstjenestenes andel av samfunnets totale arbeidsstyrke ikke kan øke vesentlig. Utredningen vektlegger at arbeidet må skje helhetlig og strukturert i helse- og omsorgstjenestene, for å gi parallell utvikling på de seks

innsatsområdene utredningen kommer fram til. Det er lett å slutte seg til dette, men det er ingen enkle løsninger på utfordringen.

HK-dir slutter seg til at det er avgjørende at kompetansen hos helsepersonellet forvaltes og utvikles godt fremover. Dette vil inkludere å tilføre relevant kompetanse og at det gis tilbud om aktuell kompetanseutvikling. Som utredningen viser, er potensialet for god kompetanseutvikling størst i institusjoner med faste og fortrinnsvis hele stillinger. Videre kan lokale tiltak som omdisponering av ressurser og større stillingsprosenter forebygge sykefravær, slitasje på ansatte, uførhet og tidligpensjonering ([Fafo-rapport 2022:21 Bransjespesifikk seniorpolitikk](#)). Slik forebygging kan gi positive utslag lokalt, men vil også ha stor betydning i et samfunnsperspektiv med positiv effekt på flere politikkområder, herunder kompetansepoltiske målsettinger. Vi støtter derfor anbefalingene om å vurdere betydningen av tiltak på tvers av nivåer og sektorer.

Vi har samlet våre hovedpunkter i høringssvaret her. (Vi omtaler utfordringer knyttet til utdanning og kompetanseutvikling i større detalj lenger ned.)

- Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse er enige i vektleggingen i utredningen av styrket arbeid for helhetlig strukturering, samordning og koordinering mellom innsatsområdene. Dette tar høyde for at behovet for helsepersonell virker inn på mange aktører, om det gjelder mellom forvaltningsområder, nivåer i utdanningen og/eller yrkesgruppene. Dette er avgjørende for å ivareta de allerede pressede helseinstitusjonene. Vi anta at så godt som alle innsatsområdene vil kreve økte ressurser i disse institusjonene. Dette er noe man bør være særlig oppmerksom på i oppfølgingen.
- Vi støtter utredningens påpekning av behovet for livslang læring og tilrettelegging for voksne.
- Vi støtter kommisjonens forslag om økt samarbeid mellom Helsedirektoratet og HK-dir. Vårt arbeid med dimensjonering av høyere utdanning etter arbeidslivets kompetansebehov gir et godt grunnlag for å styrke samarbeidet mellom direktoratene om helhetlige analyser for helse- og omsorgsfagene.
- Vi er enige i kommisjonens vurdering av pilotordningen for kommunal praksis i helse- og sosialfagutdanningene. Ordningen kan bidra til modeller med nødvendig effektivisering og stor spredningsverdi.
- Vi støtter kommisjonens forslag om at det igangsettes nye forsøk med y-vei for helsefagutdanninger.
- HK-dir er enig i kommisjonens vurdering om at høyere yrkesfaglig utdanning er et viktig virkemiddel for å øke kompetansen i helsesektoren. Kvalifisering for flere

oppgaver for disse fagarbeiderne henger sammen med at innsats for tydelig oppgavefordeling i helsesektoren blir styrket.

- Direktoratet støtter kommisjonens vurdering om at fleksible og desentraliserte utdanninger er viktig for at utdanning skal være tilgjengelig for voksne, uavhengig av bosted og livssituasjon. HK-dir vil poengtere at slike tilbud må ha rammer som ivaretar kvaliteten. Viktige faktorer å vurdere i videre arbeid er:
 - formålet med fleksibel og/eller desentralisert modell
 - tilpasningsbehov lokalt/regionalt
 - forutsetninger og betingelser ved utdanningsinstitusjonen(e)
 - undervisningsdesign tilpasset studentgruppen og læringsmål sett i sammenheng med de foregående faktorene
- Kommisjonen foreslår krav til grundige utredninger av konsekvensene for personellbehov av politikk på helse- og omsorgsområdet. HK-dir mener dette bør gis en tydeligere kobling mot utdanningssystemet, altså at dersom en vedtar politikk eller tiltak som krever styrket utdanningsinnsats, må ressurser til dette være en integrert del av beslutningen.

Utdanning og kompetanse

Helhetlige perspektiv på innsatsområdet kompetanseutvikling og utdanningssystemet

Utdanning og kompetanse er ett av de seks innsatsområdene kommisjonen har identifisert for å øke omfanget av helse- og omsorgstjenester og samtidig begrense økningen i behovet for personell. HK-dir støtter Helsepersonellkommisjonen i at utdanning og kompetanse er sentralt for å løse utfordringene som den demografiske utviklingen og mangel på helsepersonell gir. Tilgang på relevant kompetanseutvikling og livslang læring er avgjørende for at helsepersonell skal kunne utføre nye oppgaver på en forsvarlig måte, ta i bruk ny teknologi og digitale løsninger, og oppleve helse- og omsorgssektoren som en attraktiv karrierevei og arbeidsplass.

Utdanningsinstitusjonene må i samarbeid med helse- og omsorgssektoren utvikle og tilby opplæring og utdanning som helsesektoren trenger, både profesjonsutdanninger og korte og fleksible utdanningsprogram som kan kombineres med jobb. HK-dir forvalter tilskuddsordningen Fleksible og desentraliserte utdanningstilbud, et kompetansepolitisk virkemiddel for tilbud i hele landet og tilrettelegging for voksne som kombinerer utdanning med jobb og andre forpliktelser. Treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling kan også være et aktuelt virkemiddel. I perioden 2018 til 2021

administrerte vi et bransjeprogram rettet mot kommunal helse- og omsorgssektor. Som del av bransjeprogrammet er det utviklet og gjennomført korte, fleksible kompetanseutviklingstilbud på ulike utdanningsnivåer, særlig på fagskolenivå. Blant annet er tilbudet Observasjons- og vurderingskompetanse i helsetjenesten utviklet for helsefagarbeidere. Det gir spisskompetanse for tidlig oppdagelse av funksjonssvikt og forverret helsetilstand hos pasienter.

Deltidsarbeid er svært utbredt i deler av helse- og omsorgstjenestene, spesielt blant helsefagarbeidere i den kommunale helse- og omsorgstjenesten. Deltidsarbeid gjør at det tar lenger tid å opparbeide seg nok relevant arbeidserfaring til å kunne ta fagbrev gjennom praksiskandidatordningen, noe som normalt krever fem års relevant praksis. Deltidsarbeid kan dermed være en barriere for kompetanseutvikling for mange som arbeider i sektoren. Heltidsstillinger kan gjøre denne prosessen enklere.

Utredningen viser til utfordringene ved overgang fra fagutdanning på videregående nivå og høyere yrkesfaglig utdanning, til høyere utdanning. For god utnyttelse av elev- og studieplasser er et viktig tiltak at oppgavefordelingen i helse- og omsorgssektoren blir utviklet i tråd med anbefalingene fra kommisjonen om oppgaveløsning på lavest egnet nivå, og at dette så blir tydeliggjort og innarbeidet i utdanningene. Utfordringene viser betydningen av god kunnskapsbasert karriereveiledning om de ulike utdanningsløpene i helsesektoren og hvilke oppgaveporteføljer som ligger til de ulike yrkesrollene. God karriereveiledning forutsetter at inndeling av oppgaver til de ulike yrkesrollene er godt beskrevet og formidlet. Vi mener at det omtalte arbeidet med oppgavefordeling både kan styrke kvalitet i undervisningen og i karriereveiledningen, samt gi bedre utnyttelse av elev- og studieplasser.

HK-dir støtter Helsepersonellkommisjonens forslag om at det igangsettes nye forsøk med y-veien for helsefagutdanninger. Kommisjonen påpeker at det med riktig organisering bør være mulig å oppnå like gode resultater innen helsefag som innenfor ingeniørfag.

Kommisjonen har et forslag om krav til grundige utredninger av konsekvensene for personellbehov som følger av politikk på helse- og omsorgsområdet. HK-dir mener ressursbehovene og andre behov i for tiltak i utdanningssystemet bør være en tydelig del av slik konsekvensutredning.

Fagutdanning på videregående nivå

Gode kvalifiseringsløp som leder frem til fagbrev for personell uten helse- eller sosialfaglig utdanning, er viktig både for den enkelte og for sektoren. Dette er også den største yrkesgruppen i den kommunale helse- og omsorgstjenesten. Det er stor etterspørsel etter

fagarbeidere, og kvalifisering av voksne til helsearbeiderfaget har vært en viktig kilde til kvalifisert personell. Det er fortsatt et stort behov for kvalifisering av voksne, men de ulike kvalifiseringsordningene beskrives som kompliserte å gjennomføre.

HK-dir samarbeidet i 2022 med Utdanningsdirektoratet om å utrede endringer i eksamensordningen for praksiskandidater slik at det skal bli enklere for voksne ufaglærte å ta fag- eller svennebrev. Dette kan bidra positivt også innenfor helse- og omsorgsfag.

Utredningen anbefalte flere tiltak, som også kan kombineres:

- utprøving av en obligatorisk prøve for store fag, med en sentral oppgavebank
- prøve ut en skriftlig-muntlig eksamensform i enkelte fag
- vurdere om oppmeldingsfristen til eksamen kan utvides
- flytte ansvar for sensur fra fylkeskommunen til statsforvalteren
- økt informasjon, veiledning og oppfølging av praksiskandidater
- tiltak rettet mot å kutte ned ventetid for fag- og svenneprøven

Kunnskapsdepartementet har gitt Utdanningsdirektoratet i oppgave å utrede kostnadene for tiltakene nærmere.

HK-dir vil legge til at i 2024 blir modulstrukturert opplæring innført som hovedmodell for voksne i flere lærefag, også i helsearbeiderfaget. Dette gir mer fleksibilitet i opplæringen og er bedre tilpasset voksnes livssituasjon. Modulstrukturert opplæring vil gjøre det enklere for arbeidstakere uten formell helsefaglig utdanning å formalisere sin kompetanse.

HK-dir støtter Helsepersonellkommisjonen i at en bør satse mer på utdanning, læreplasser og tilrettelegging for livslang læring for fagarbeidere i helse- og omsorgstjenestene. En bedre bruk og utvikling av yrkesgruppens kompetanse gjennom hele yrkeslivet, og tilrettelegging for ulike karriereveier for fagarbeidere, vil gjøre utdanningen og yrket mer attraktivt og øke rekrutteringen, slik kommisjonen påpeker.

Høyere yrkesfaglig utdanning

HK-dir er enig i kommisjonens vurdering om at høyere yrkesfaglig utdanning er et viktig virkemiddel for økt kompetanse og kvalifisering for flere oppgaver. Dette henger sammen med styrket innsats for tydelig oppgavefordeling i sektoren. Helsefagarbeidere og andre fagarbeidere innen helse kan for eksempel få relevante tilbud innen høyere yrkesfaglig utdanning, som gjør at de kan utføre enkelte oppgaver sykepleiere gjør i dag.

En synliggjøring av karriereveier som oppstår gjennom fagskoleutdanning, kan motivere flere unge til å ta fagbrev. Det gjelder helsefagarbeidere som kvalifiserer for flere oppgaver med videreutdanning innen høyere yrkesfaglig utdanning. Det forutsetter økt

kunnskap om høyere yrkesfaglig utdanning som utdanningsløp, samt om videre muligheter i utdanningssystemet, blant rådgivere i skolene.

HK-dir støtter vurderingen om at hensiktsmessig dimensjonering forutsetter et helhetlig perspektiv og samarbeid. Studieplasser kan ikke ses uavhengig av praksisplasser. Slike behov knyttet til høyere yrkesfaglig utdanning bør dermed også være en del av grunnlaget for samarbeid mellom involverte aktører i høyere utdanning. Kapasitetsproblemene i kommunal sektor påvirker også studenter fra fagskolene gjennom mangel på praksisplasser.

Prosjekter rettet mot økt veilederkompetanse ute i kommunene vil også komme høyere yrkesfaglig utdanning til gode. En kombinasjon av økt veilederkompetanse og større kjennskap til fagskolene som relevant utdanningstilbyder ute i kommunene, vil kunne bidra til å styrke samarbeidet mellom aktørene og møte utfordringene rundt kapasitetsproblemer.

Universiteter og høyskoler

HK-dir ønsker spesielt å kommentere på to forhold knyttet til universiteter og høyskoler. Utfordringer knyttet til dimensjonering er grundig omtalt i utredningen, og vi gir her en beskrivelse av arbeidet HK-dir bidrar med på dette feltet. Vi omtaler også fleksible og desentraliserte utdanningstilbud og distriktsperspektiver.

Dimensjonering

I Meld. St. 5 (2022-2023) Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2023-2032 omtales sektorens ansvar for å dimensjonere studietilbudene, og institusjonenes, søkerne og myndighetenes behov for oppdaterte og gode analyser av kompetansebehov. I januar 2023 fikk HK-dir i oppdrag av Kunnskapsdepartementet å utvikle et kunnskapsgrunnlag for bedre å kunne dimensjonere høyere utdanning etter studentens etterspørsel og samfunnets og arbeidslivets kompetansebehov. I forlengelsen av oppdraget skal HK-dir forvalte og videreutvikle kunnskapsgrunnlaget. Dette vil også gjelde helseutdanningene.

I sammenheng med dimensjoneringsutfordringene påpeker helsepersonellkommisjonen at praksisundervisningen i helse- og omsorgstjenestene krever god koordinering mellom helse- og omsorgsmyndighetene og utdanningsmyndighetene. En økning av antallet studieplasser vil ikke gi flere ferdigutdannete kandidater uten at det samtidig blir økt tilgang på praksisplasser. HK-dir har ingen direkte koordinerende rolle mellom utdanningsinstitusjonene og helse- og omsorgssektoren i kompetansearbeidet. Vi ser imidlertid behov for et tettere samarbeid med Helsedirektoratet om utviklingen av kunnskapsgrunnlaget knyttet til dimensjonering.

Det er flere måter utdanningsinstitusjonene forsøker å møte uforutsigbarhet i søkertallene på. Blant annet omtaler kommisjonen institusjonenes planlegging med «overbooking» av studenter i forhold til studieplasser for å bøte på manglende oppmøte til og frafall underveis i studiene. «Overbooking» kan gjøre at de når kandidatmåltall om uteksaminerte kandidater, men kull kan også bli større enn planlagt dersom flere enn antatt møter og fullfører. «Overbooking» kan bidra til uforutsigbarhet mellom utdanningsinstitusjonene. Dette kommer fram i HK-dir sin pågående kunnskapsinnhenting. Samtidig bør kapasitetsvurderinger for helse- og omsorgssektoren knyttet til høyere utdanning, inngå i en helhetlig vurdering sammen med behov på de andre utdanningsnivåene, som poengtert innledningsvis.

Helsepersonellkommisjonen mener at Pilotordning for kommunal praksis i helse- og sosialfagutdanningene er av betydning for kvalitetsutvikling og effektivisering av veiledning. Ordningen skal oppnå dette gjennom å utvikle, prøve ut og evaluere nye praksismodeller og gjennom måter å organisere samarbeidet på mellom høyere utdanningsinstitusjoner og kommuner om praksisstudier i helse- og sosialfagutdanningene. HK-dir delte i 2020 ut midler til tolv prosjekter for slike nye praksismodeller og måter å organisere samarbeidet på. Prosjektene er halvveis i prosjektperioden, på inntil fire år, men flere har allerede konkrete effekter å vise til. Vi følger opp dette i samarbeid med Helsedirektoratet. Det overordnede målet med ordningen er at universiteter og høyskoler skal levere et tilstrekkelig antall kompetente kandidater til helse- og omsorgstjenesten i kommunene. Ordningen har også som mål at prosjektene skal øke antallet kommuner som tilbyr praksisplasser for helse- og sosialfagsstudenter, samt at det totale antallet praksisplasser skal øke. Prosjektene bidrar til å løse det store behovet for kapasitetsøkning innenfor praksisfeltet i helse og sosialfagene, og HK-dir er enig i at ordningen kan bidra til modeller med nødvendig effektivisering og stor spredningsverdi.

Fleksible og desentraliserte utdanningstilbud

Helsepersonellkommisjonen trekker frem utdanning som den enkeltfaktoren som har sterkest sentraliserende effekt på flyttemønsteret i Norge. HK-dir støtter kommisjonens vurdering om at fleksible og desentraliserte utdanninger er avgjørende for å tilgjengeliggjøre utdanning for befolkningen, uavhengig av den enkeltes livssituasjon og geografiske tilhørighet. Disse utdanningstilbudene er også et sentralt tiltak for rekruttering av helse- og omsorgspersonell til distriktene. HK-dir støtter også kommisjonens beskrivelser av muligheter og utfordringer ved fleksible og spesielt desentraliserte utdanningstilbud.

NIFU har på oppdrag fra HK-dir evaluert tilskuddsordninger for fleksible utdanningstilbud. I 2022 kom rapporten [Utdanning uavhengig av bosted og livssituasjon? Sluttrapport for evaluering av tilskuddsordninger for fleksible utdanningstilbud](#). Rapporten konkluderer med at tilskuddsordningene bidrar til livslang læring gjennom økt tilgang til utdanning, blant annet ved at institusjonene etablerer flere utdanningstilbud i distriktene enn de ville gjort uten tilskuddsmidler. Syv av ti som har deltatt på tilbudene oppgir at de ikke ville ha fullført utdanningen uten den fleksibiliteten programmet ga.

Etterspørselen og behovene utenfor de store bysentrene er ofte ikke store nok til å etablere permanente studietilbud, og ordningene bidrar derfor også til å møte skiftende kompetansebehov. Det er imidlertid dyrere å drifte utdanninger utenfor de ordinære campusstrukturene til institusjonen.

NIFU sin rapport trekker fram at fagskoler, universitet og høyskoler sitt samarbeid med studiesentre kan bidra til å redusere kostnadene ved å distribuere utdanning ut i distriktene. HK-dir støtter vurderingen av at studiesentrene kan være en god samarbeidspartner. Studiesentrene har god kompetanse på de regionale behovene og etterspørselen etter utdanningstilbud og kan også være aktive tilretteleggere for desentralisert og samlingsbasert utdanning. Samordning er her viktig for å unngå u hensiktsmessig konkurranse på steder med svakt rekrutteringsgrunnlag, og for å unngå fragmentering av tilbudet.

I forbindelse med årets utlysning av midler til fleksible og desentraliserte utdanningstilbud (2023), har HK-dir gjennomført innspillmøter med fylkeskommunene, fagskolene, høyskolene og universitetene. I møtene ble det påpekt at organiseringen av undervisningen og graden av fleksibilitet må hensynta både fagenes egenart, læringsmål og målgruppa for studietilbudet. Det ble også understreket at regionene har ulike behov basert på blant annet geografiske og demografiske ulikheter. Det medfører at det i noen regioner er hensiktsmessig å sette opp midlertidige (samlingsbaserte/deltidsutdanninger) utdanningstilbud utenfor ordinære campus, mens andre regioner har større behov for ordinære samlingsbaserte utdanningstilbud. I tillegg viser innspill knyttet til dimensjoneringsutfordringer at institusjonen ikke nødvendigvis kjenner studentgruppen som søker seg til en fleksibel/desentralisert utdanning. For eksempel kan en slik utdanning basert på et lokalt behov for videreutdanning av voksne tiltrekke seg grunnutdanningsstudenter som bor utenfor regionen. Det kan dermed være krevende å tilpasse tilbudet til begge studentgruppene.

Basert på NIFU-rapporten, innspillmøter og erfaringer HK-dir har etter flere års forvaltning av tilskuddsordninger, ønsker vi å oppsummere følgende faktorer som viktige i det videre arbeidet med desentraliserte og fleksible utdanningsmodeller:

1. En generell bevissthet rundt og avklaring av formålet med utvikling og bruk av fleksible og/eller desentraliserte utdanningsmodeller. Er det primære målet tilgang til utdanningen uavhengig av bosted og livssituasjon, eller er stedsdimensjonen viktigst, for å sikre lokal rekruttering.
2. Arbeidslivets behov og andre lokale forhold. Det bør gjøres lokale og regionale tilpasninger, for å møte ulike behov rundt i landet.
3. Ta med i betraktningen de ulike forutsetningene og betingelsene ved den enkelte fagskole, høyskole eller universitet for å finne hensiktsmessig modell.
4. Undervisningsdesign, digitaliseringsgrad, samlinger og lokal stedstilknytning må tilpasses ønsket læringsutbytte, studentgruppen(e) og lokale forhold.

Med vennlig hilsen

Sveinung Skule
direktør

Kristine Oftedal
divisjonsdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

Mottaker:
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENTET