



Arbeidsnotat
2021:18

Fleksibilitet og valgfrihet i utdanningstilbud

Status for tilskudd til fleksible videreutdanningstilbud og
program for fleksible utdanninger høsten 2021

Lene Korseberg, Helge Holtermann, Vegard Wiborg og Thea Eide

Arbeidsnotat
2021:18

Fleksibilitet og valgfrihet i utdanningstilbud

Status for tilskudd til fleksible videreutdanningstilbud og
program for fleksible utdanninger høsten 2021



Lene Korseberg, Helge Holtermann, Vegard Wiborg og Thea Eide

Arbeidsnotat 2021:18

Utgitt av Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU)
Adresse Postboks 2815 Tøyen, 0608 Oslo. Besøksadresse: Økernveien 9, 0653 Oslo.

Prosjektnr. 21236

Oppdragsgiver Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse
Adresse Skriv inn adresse til oppdragsgiver

Fotomontasje NIFU

ISBN 978-82-327-0543-6
ISSN 1894-8200 (online)



Copyright NIFU: CC BY 4.0

www.nifu.no

Forord

Dette notatet representerer første del av en større evaluering av midler til fleksible utdanningstilbud. Hensikten med evalueringen er å vurdere hvorvidt to tilskuddsordninger – tilskudd til fleksible videreutdanningstilbud og program for fleksible utdanningstilbud – har fungert etter hensikten. Arbeidsnotatet begrenser seg til å beskrive status for tilskuddsordningene høsten 2021, basert på en systematisk gjennomgang av relevant dokumentasjon. Funnene i statusrapporten vil bli brukt som utgangspunkt for arbeidet med prosjektets sluttrapport, som vil bli publisert høsten 2022.

Evalueringen gjøres på vegne av Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir). Thea Eide, Helge Holtermann og Lene Korseberg har gjennomført den systematiske kartleggingen av utlysings- og søknadstekstene i kapittel 3 og 4, mens Vegard Wiborg har hatt ansvar for analyse av data tilknyttet tildeling av midler i de samme kapitlene. Lene Korseberg har vært prosjektleder og skrevet øvrige deler av rapporten. Nicoline Frølich, Sabine Wollscheid og Dorothy Sutherland Olsen har lest gjennom og kvalitetssikret statusrapporten.

Vi vil takke HK-dir, herunder tidligere Kompetanse Norge og Diku, for et spennende prosjekt – vi ser frem til å jobbe videre med evalueringen i 2022. En spesiell takk rettes til ansatte i HK-dir som tok seg tid til å stille til intervju.

Oslo, 7. januar 2022

Vibeke Opheim
direktør

Nicoline Frølich
forskningsleder

Innhold

Sammendrag	7
1 Introduksjon	11
1.1 Formål og omfang.....	11
1.2 Metoder og datakilder.....	12
2 Hensikt og bakgrunn for fleksible utdanninger.....	15
2.1 Hva er fleksibel utdanning?.....	15
2.1.1 Dimensjoner ved fleksibilitet.....	16
2.1.2 Fleksibel utdanning innebærer valgfrihet og mulighet for tilpasning.....	19
2.2 Behovet for fleksible utdanningstilbud i Norge.....	21
2.2.1 Kompetansereformen.....	21
2.2.2 Distriktsmeldingen.....	24
2.2.3 Arbeidsrelevansmeldingen.....	25
2.3 Hurdalsplattformen og fleksible utdanninger i fremtiden.....	27
2.4 Formålet med fleksible utdanningstilbud i Norge.....	27
3 Tilskudd til fleksible videreutdanningstilbud.....	29
3.1 Hensikt, målgruppe og vurderingskriterier	30
3.1.1 Vurderingskriterier.....	30
3.1.2 Søknader.....	32
3.2 Hva kjennetegner de fleksible utdanningstilbudene?.....	34
3.2.1 Institusjonell og geografisk fordeling.....	34
3.2.2 Samarbeid	37
3.2.3 Fleksibilitet i utdanningstilbudene	38
3.2.4 Oppsummering og diskusjon	42
3.3 Status for ordningen høsten 2021	43
4 Program for fleksible utdanningstilbud	45
4.1 Hensikt, målgruppe og vurderingskriterier	46
4.1.1 Vurderingskriterier.....	46
4.1.2 Søknader.....	47

4.2	Hva kjennetegner de fleksible utdanningstilbudene?.....	48
4.2.1	Institusjonell og geografisk fordeling.....	49
4.2.2	Målgruppe	51
4.3	Fleksibilitet i utdanningstilbudene	53
4.3.1	Oppsummering og diskusjon	57
4.4	Status for ordningen høsten 2021	58
5	Status for fleksible utdanningstilbud.....	60
5.1	Komplementære eller overlappende tilskuddsordninger til fleksible utdanninger?	60
5.2	Individuell tilpasning og valgfrihet	61
5.3	Koronapandemien og fleksible utdanninger.....	62
5.4	Fleksible utdanninger: for hvem, hvor og hvordan?.....	63
	Referanser	64
	Tabelloversikt.....	66
	Figuroversikt.....	67

Sammendrag

Det er en uttalt politisk målsetting at ingen skal gå ut på dato på grunn av manglende kompetanse og at høyere utdanning skal være tilgjengelig, uavhengig av hvor man bor i landet. Å tilby utdanning som er fleksibel, slik at flest mulig får mulighet til å delta uavhengig av bosted og livssituasjon, sees på som sentralt for å nå dette målet.

NIFU evaluerer for tiden to tilskuddsordninger for fleksible utdanningstilbud: tilskudd til fleksible videreutdanningstilbud og program for fleksible utdanningstilbud. Begge ordningene administreres i dag av HK-dir, men var tidligere administrert av henholdsvis Kompetanse Norge og Diku. Ordningene retter seg mot ulike målgrupper og legger til grunn forskjellige kriterier. De har imidlertid et felles overordnet mål: å fremme livslang læring gjennom fleksible utdanningstilbud som imøtekommer arbeidslivets lokale og regionale behov.

Formålet med NIFUs evaluering er å vurdere om de to tilskuddsordningene har fungert i tråd med denne hensikten. Som et første steg har vi gjennomført en systematisk kartlegging av relevant dokumentasjon. Her presenterer vi resultatet av denne gjennomgangen. Et sentralt mål har vært å undersøke om utlysningene og tilbudene som har fått støtte er i tråd med ordningenes formål. Dette er først og fremst et ledd i å kartlegge bakgrunn og status for ordningene. I tillegg vil informasjonen presentert her også bli brukt som grunnlag for det videre arbeidet i evalueringen, spesielt i datainnsamlingsprosessen. NIFU vil gjennomføre en spørreundersøkelse blant studenter som har benyttet seg av et fleksibelt utdanningstilbud, og intervjuer med aktuelle læresteds- og arbeidslivsaktører.

Siden såpass lite rapporteringsmateriale foreligger på dette stadiet vil vi i denne statusrapporten kun presentere status for tilskuddsordningene og foreløpige funn. Per i dag vet vi lite om hvordan de fleksible utdanningstilbudene har fungert i praksis, hvordan de har blitt mottatt av målgruppen, og hvorvidt de har gjort utdanning tilgjengelig for flere. Den faktiske vurderingen av hvorvidt ordningene har fungert etter sin hensikt vil først bli gjort i sluttrapporten som publiseres høsten 2022, etter at prosjektets primære datainnsamling er fullført.

Fleksibel utdanning gir valgfrihet og tilpasningsmuligheter

Fokus for denne evalueringen er fleksibel utdanning. Hva som menes med «fleksibilitet» er imidlertid gjenstand for debatt. Her har vi valgt å skille mellom to ulike forståelser av fleksibilitet: valgfrihet og muligheten for å gjøre tilpasninger. Valgfrihet betyr muligheten til å velge mellom spesifiserte alternativer, uten at studentene kan påvirke progresjon eller innhold i disse tilbudene. Fleksibilitet forstått som mulighet for tilpasning legger derimot til grunn at studenten selv kan tilpasse utdanningsopplegget til sin livssituasjon og læring.

Valgfrihet åpner opp for at personer i ulike livssituasjoner kan finne utdanningstilbud som passer deres situasjon. Deltidsutdanninger kan for eksempel gi folk i jobb muligheten til å studere, mens nettbaserte utdanninger kan gjøre studier mulig for folk som ikke kan eller vil flytte fra distriktene. Muligheten til å gjøre tilpasninger kan i stedet sies å gi den enkelte student større innflytelse over hvordan utdanningen gjennomføres. For eksempel kan studentene her velge om de vil ta eksamen eller ikke, og om de ønsker å være til stede fysisk eller over nett.

Tilskudd til fleksible videreutdanningstilbud ser ut til å samsvare med formålet

Tilskuddsordningen for fleksible videreutdanningstilbud ble opprettet i 2018, og har siden da delt ut midler til 63 ulike utdanningstilbud. Ordningen skal fremme korte og fleksible videreutdanningstilbud, som kan kombineres med tilnærmet full jobb. Vår gjennomgang tyder på at de planlagte tilbudene samsvarer med hovedformålet til ordningen. Tilbudene retter seg hovedsakelig mot personer med fullført videregående utdanning. De legger stort sett til rette for at studentene kan studere samtidig med at de er i tilnærmet full jobb, uavhengig av bosted.

De fleste utdanningstilbudene tilbys som korte deltidsmoduler. I over halvparten kan studentene velge hvilke deler av tilbudet som passer best for dem, noe som gir mulighet for individuell tilpasning. I noen tilfeller har studentene også mulighet til å velge i hvilken rekkefølge de ulike modulene gjennomføres i. Dette åpner opp for fleksibel oppstart og gjennomføring innenfor de tids- og progresjonsrammene som er satt for utdanningstilbudet.

Program for fleksible utdanningstilbud legger til rette for utdanning utenfor campus

Program for fleksible utdanningstilbud ble lyst ut første gang i 2019, med første utdeling av midler i 2020. Siden oppstart har 87 utdanningstilbud fått støtte under ordningen. Både grunn-, etter- og videreutdanninger kan motta midler, så fremt de retter seg mot studenter som av ulike årsaker ikke kan studere fast ved et studiested eller campus.

Den systematiske gjennomgangen viser at midlene i stor grad har gått til tilbud rettet mot denne studentgruppen. Utdanningstilbudene legger hovedsakelig opp til nett- eller samlingsbaserte tilbud, med en kombinasjon av synkron og asynkron undervisning. Flesteparten av de samlingsbaserte tilbudene gjennomføres i tillegg på desentraliserte studiesteder. Tilbudene finansiert av tilskuddsordningen kan dermed sies å være relativt fleksible når det kommer til hvor utdanningen skal gjennomføres. Flexibilitet utover dette ser derimot ut til å være noe begrenset. En del søknader inkluderer noe flexibilitet i studiets omfang, men veldig få nevner flexibilitet i opptakskrav, oppstartstidspunkt, innleveringstidspunkt eller innhold.

Fleksibiliteten er begrenset til tid og sted

De planlagte utdanningstilbudene samsvarer med hovedformålet til de to tilskuddsordningene. De tilbyr utdanninger som kan kombineres med jobb, og som legger opp til at studentene kan følge utdanningen andre steder enn ved det aktuelle lærestedet.

Samtidig viser den systematiske gjennomgangen at flexibiliteten i tilbudene i stor grad er begrenset til tid og sted, dvs. når og hvor læringsaktiviteten gjennomføres. Dette gjelder spesielt program for fleksible utdanningstilbud, hvor mange av tilbudene vil organiseres som ordinære studieløp utenfor campus. Det er få muligheter for å gjøre individuelle tilpasninger når det kommer til progresjon, omfang, innhold og vurdering. Disse utdanningstilbudene fremstår primært som alternativer til ordinær, campus-basert utdanning. Dette gjelder også til en viss grad tilskudd til fleksible videreutdanningstilbud, selv om disse tilbudene fremstår som fleksible langs flere dimensjoner.

Muligheten for å tilpasse utdanningen til ulike livssituasjoner er et viktig aspekt ved utdanningsflexibilitet, som kanskje ikke har fått like mye fokus som det valgfrihet har gjort. Det kan derfor være viktig å se på tilpasningsmuligheter, ikke bare innenfor det enkelte kurs, men også mer aggregert innenfor det fullstendige utdanningstilbudet. I tillegg kan flexibiliteten i de *faktiske* tilbudene naturligvis skille seg fra beskrivelsene i søknadene. Hvorvidt tilbudene faktisk oppfattes som fleksible for målgruppen vil være et sentralt spørsmål i den videre evalueringen.

Ordningenes målgruppe er yrkesaktive

Størsteparten av utdanningstilbudene, uavhengig av hvilken tilskuddsordning de faller under, retter seg mot folk i jobb. Dette er i tråd med formålet til begge tilskuddsordningene. Tilskudd til fleksible videreutdanningstilbud retter seg eksplisitt mot folk i jobb. Program for fleksible utdanningstilbud retter seg mot personer som ikke kan studere fast ved en campus, hvorav yrkesaktive er en viktig gruppe.

Det kan imidlertid være studentgrupper som ikke er i jobb, men som av andre årsaker ikke har mulighet til å følge et ordinært utdanningsløp på campus. Det er ikke gitt at et studietilbud som oppleves som fleksibelt av folk i jobb oppleves på samme måte av andre studentgrupper. Det er heller ikke gitt at etter- og videreutdanningstilbud, som de fleste av de innvilgede søknadene er, er den utdanningstypen som disse gruppene etterspør. I det videre arbeidet vil vi reflektere over hvorvidt tilskuddsordningene faktisk når ut til de som kan ha nytte av fleksibel utdanning, og hva som eventuelt kan gjøres for å sikre dette.

1 Introduksjon

Dette arbeidsnotatet representerer første del av NIFUs pågående evaluering av to tilskuddsordninger. Den første ordningen, tilskudd til fleksible videreutdanningstilbud, er forvaltet av det som før var Kompetanse Norge og er en del av Kompetanseprogrammet. Den andre ordningen, program for fleksible utdanningstilbud, forvaltes av det som tidligere var Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (Diku). Begge ordningene administreres nå av Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir). Selv om ordningene retter seg mot ulike målgrupper og legger til grunn forskjellige kriterier så deler de et overordnet mål: å fremme livslang læring gjennom fleksible utdanningstilbud som imøtekommer arbeidslivets lokale og regionale behov.

1.1 Formål og omfang

Det overordnede målet med denne evalueringen er å undersøke om ordningene har fungert etter intensjonen, om de har nådd de tilsiktede målgruppene, samt å identifisere eventuelle styrker og svakheter. Det er også et mål å undersøke hvorfor ordningene fungerer som de gjør, og på dette grunnlaget vurdere eventuelle justeringsbehov. NIFUs evaluering gjennomføres i to stadier. Først gjøres en kartlegging av bakgrunnen og status for ordningene. Her er målet er å få frem kunnskap om hvordan tilskuddsordningene har fungert siden oppstart. Vi vil også undersøke hvilke institusjoner som har fått tildelt midler, hvilke studietilbud som har blitt utviklet som følge av tilskuddsordningene, og hvor langt de ulike studietilbudene har kommet i utvikling og gjennomføring.

Statusrapporten inneholder funn fra dette første stadiet av evalueringen. Funnene er primært basert på en gjennomgang av relevant dokumentasjon knyttet til ordningene, fra både HK-dir og institusjonene selv. Kapittel 2 vil først redegjøre for hva som menes med fleksibel utdanning, og spesielt forskjellene som finnes mellom fleksibilitet forstått som valgfrihet på den ene siden og mulighet for tilpassning på den andre. Vi vil også diskutere hvordan de to ordningene kan sees i sammenheng med de overordnede politiske målsettingene knyttet til fleksible utdanningstilbud.

I kapittel 3 og 4 vil vi redegjøre for status til de to ordningene, først tilskudd til fleksible videreutdanningstilbud (Komptanse Norge) og deretter program for fleksible utdanningstilbud (Diku). Vi vil gjennomgå bakgrunnen og hensikten med ordningene, etterfulgt av en analyse av deres forståelse av fleksibilitetsbegrepet. Dette er nødvendig for å forstå hvordan tilskuddsordningene ser for seg gjøre utdanning tilgjengelig for flere. I tråd med dette vil vi også gjennomgå vurderingskriterier som har blitt lagt til grunn for tildelingene. Deretter følger en diskusjon av hva som kjennetegner de fleksible studietilbudene, før status for prosjektene blir redegjort for. Til slutt, i kapittel 5, vil vi gi en oppsummering av evalueringen så langt, og diskutere noe nye problemstillinger som har oppstått som følge av denne kartleggingen.

Denne statusrapporten vil bli etterfulgt av en utfyllende sluttrapport høsten 2022, hvor de overordnede problemstillingene for evalueringen vil bli besvart. Sluttrapporten vil bygge på en analyse av to primære datakilder. Vi vil først sende ut en spørreundersøkelse til alle studentene som har deltatt på et fleksibelt utdanningstilbud finansiert av tilskuddsordningene. I tillegg vil vi gjennomføre intervjuer med fagansatte, arbeidslivrepresentanter og andre aktuelle aktører som har vært tilknyttet ordningene.

1.2 Metoder og datakilder

Statusrapporten bygger på en systematisk gjennomgang av relevant dokumentasjon knyttet til tilskuddsordningene for fleksible utdanninger. I tillegg har vi gjennomført innledende intervjuer med nøkkelaktører i HK-dir som står tett på ordningene.

Formålet med dokumentanalysen har vært å beskrive, undersøke og systematisere de aktuelle dokumentene knyttet til ordningene med fleksible utdanningstilbud. Dette er først og fremst et ledd i å kartlegge bakgrunn og status for ordningene for denne rapporten. I tillegg vil informasjonen presentert her også bli brukt som grunnlag for å utarbeide intervjuer og spørreundersøkelsen for sluttrapporten i prosjektet. Dokumentanalysen har vært sentral i å undersøke mål og innretning på de aktuelle utlysningene, også med tanke på dimensjoner ved utdanningsfleksibilitet. Fire sett med dokumenter ble analysert: utlysningstekstene, dokumentasjon av søknadsprosessene, rapporteringsdata og relevante kunnskaps- og styringsdokumenter.

Som et første steg i dokumentanalysen gikk vi gjennom utlysningstekstene for de aktuelle ordningene fra 2018 og frem til i dag. Her fokuserte vi særlig på å kartlegge målgruppen for hver utlysning, samt å undersøke de endringene som har blitt gjort i utlysningstekstene i løpet av perioden. Målet var å identifisere de ulike

behovene beskrevet i utlysningstekstene, i tillegg til å kartlegge hvilke overlapp og/eller komplementaritet som finnes mellom de to ordningene.

Deretter fulgte en gjennomgang av relevant dokumentasjon knyttet til søknadsprosessene. Der det kom frem av søknadene ble følgende informasjon systematisert:

- Hvem som har søkt og deltatt i hver av utlysningene fra 2018 til 2021. Dette omfatter studenter, utdanningsinstitusjoner, private og offentlige virksomheter.
- Samarbeidsinstitusjoner.
- Målgruppe.
- Hvilke typer fleksibilitet som kommer fram i søknadene.
- Arbeidslivskobling¹.

For begge tilskuddsordningene gjennomgikk vi de fullstendige søknadstekstene for prosjektene som fikk tilskudd.² I lys av ulike dimensjoner av fleksible utdanninger (se kap. 2.1. nedenfor) kodet vi blant annet hvorvidt søknadene la opp til et heldigitalt undervisningstilbud, eller en kombinasjon av nett- og samlingsbasert; synkron eller asynkron undervisning; fleksibilitet i omfang, osv.

Denne evalueringen ønsker, så langt det har vært mulig, å vurdere rapporteringsdata fra prosjektene. På dette stadiet er det imidlertid begrenset hvilke rapporteringsdata som foreligger, spesielt når det gjelder fullførte prosjekter. De fleksible videreutdanningstilbudene som fikk tilskudd fra Kompetanse Norge i 2018 er nå avsluttet og diskusjonen i kapittel 3 knyttet til resultatoppnåelse er basert på innsendte sluttrapporter fra disse prosjektene. Når det gjelder tilskudd gitt under Dikus program for fleksible utdanningstilbud foreligger det ingen sluttrapportering, siden de første tildelingene ble utdelt i 2020. For disse prosjektene finnes det kun midtveirapporter. Diskusjonen i kapittel 4 knyttet til foreløpige resultater er basert på disse.

Siden såpass lite rapporteringsmateriale foreligger, og siden prosjektets primære datainnsamling – spørreundersøkelse blant studenter, og intervjuer med fagansatte og andre relevante aktører – ikke er fullført, vil vi i denne statusrapporten kun presentere status for tilskuddsordningene og foreløpige funn. Den faktiske vurderingen av hvorvidt ordningene har fungert etter sin hensikt vil først bli gjort i sluttrapporten som publiseres høsten 2022.

¹ Informasjon om dette vil analyseres i sluttrapporten, i lys av informasjonen samlet inn gjennom spørreundersøkelsen blant studentene og intervjuene med de fagansatte, samarbeidsinstitusjoner og representanter for offentlig og privat næringsliv.

² Av de 63 innvilgede søknadene under tilskudd til fleksible videreutdanningstilbud manglet selve søknadsteksten for to av dem. Her er analysen basert på en oppsummering av søknadsteksten skrevet av Kompetanse Norge. Av de 87 søknader som fikk tilskudd under program for fleksible utdanningstilbud manglet søknadsdokumenter for 4, som derfor ikke er en del av materialet.

På dette stadiet i evalueringen har det vært viktig å se målsettingene for tilskuddsordningene i sammenheng med de overordene politiske målsettingene knyttet til fleksible utdanningstilbud. I denne statusrapporten har vi derfor inkludert en gjennomgang av relevante kunnskaps- og styringsdokumenter som tar for seg denne tematikken. Dette inkluderer Kompetansereformen, Distriktsmeldingen og Arbeidsrelevansmeldingen. Vi har også inkludert den nylig publiserte Hurdalsplattformen, som utgjør grunnlaget for regjeringskoalisjonen mellom Arbeiderpartiet og Senterpartiet fra høsten 2021.

Det er viktig å presisere at styringsdokumentene angir en retning for en ønsket politisk utvikling. Vi vil her redegjøre for hvilke prioriteringer, muligheter og utfordringer politiske myndigheter oppfatter som gjeldende for utdanningsfeltet i dag. Vi vil også vise hvordan formålet med de to ordningene kan knyttes til dette. Statusrapporten begrenser seg dermed til å redegjøre for de politiske føringene som ligger til grunn for fleksible utdanningstilbud. I den videre evalueringen se på forholdet mellom målsettinger og virkemidler for å se om politikken har fått ønsket resultat.

I tillegg til dokumentgjennomgangen bygger denne statusrapporten på informasjon innhentet gjennom fem innledende intervjuer. Disse ble gjennomført med nøkkelaktører i HK-dir som står tett på tilskuddsordningene. Disse intervjuene var i hovedsak utforskende. Vi ønsket å kartlegge aktuelle utfordringer og betingelser for ordningene, søkemønstre, tilbakemeldinger knyttet til ordningene, fleksibilitetsdimensjonene osv. Vi ønsket også å få innsikt i hvordan de programansvarlige myndighetene selv vurderer at ordningene har fungert. På grunn av det begrensede omfanget vil informasjonen fra intervjuene primært brukes som supplement til dokumentanalysen. Der hvor det har kommet frem noe i intervjuene som ikke er oppgitt i dokumentene er dette presisert.

2 Hensikt og bakgrunn for fleksible utdanninger

En sentral del av NIFUs oppdrag er å gi en vurdering av hvorvidt tilskudd til fleksible videreutdanningstilbud og program for fleksible utdanningstilbud har fungert etter hensikten. Dette spørsmålet vil være fokus for prosjektets sluttrapport. I denne statusrapporten vil vi diskutere hva fleksibel utdanning kan innebære og hvorfor man ønsker å gi tilskudd til slike utdanningstilbud. For å gjøre dette er det nyttig å skille mellom tilskuddsordningenes mål og formål. Mens *målet* referer til hvilke resultater man ønsker å oppnå som følge av tilskuddsordningene, referer formålet til den overordnede hensikten med ordningene. Målene for de to tilskuddsordningene vil bli diskutert i detalj i kapittel 3 og 4. Kapittel 2 går nærmere inn på *formålet* med fleksible utdanninger, og hvordan hensikten bak tilskuddsordningene kan forstås i lys av dette.

Først diskuterer vi definisjonen av fleksibel utdanning, og viser hvordan fleksibilitet kan forstås på ulike måter. Deretter følger en redegjørelse for bakgrunnen og hensikten med fleksible utdanningstilbud. Vi vil her vise hvordan ønsket om å tilby tilgjengelig utdanning uavhengig av bosted, arbeids- og livssituasjon henger med sammen med mer overordnede politiske ambisjoner knyttet til arbeids-, kompetanse- og distriktspolitikk.

2.1 Hva er fleksibel utdanning?

Fleksibel utdanning benyttes gjerne synonymt med åpen læring, fjernundervisning, blandet læring og e-læring. Selv om begrepene er beslektede, skiller fleksibel utdanning seg ut ved at opplæringen nettopp skal være fleksibel.

Hva som menes med «fleksibilitet» er imidlertid gjenstand for debatt. En kunnskapsoppsummering NIFU laget for Kompetanse Norge påpeker at det ikke finnes én entydig definisjon av begrepet «fleksibel utdanning» i litteraturen (Wollscheid, Bergene og Olsen, 2020). Begrepet blir ofte brukt upresist (Li og Wong, 2018), spesielt med tanke på hvor mange ulike typer utdanning som kan falle under denne definisjonen. Først og fremst brukes begrepet «fleksibel utdanning» gjerne i

studier av voksenopplæring. Dette gjelder både den formelle oppæringen som skjer gjennom høyere utdanning og fagskoler, og den mer uformelle opplæringen som skjer i arbeidslivet. I disse studiene rettes ofte fokus mot personer, enten i arbeidslivet eller utenfor, som ikke har fått tilbud om eller tilegnet seg den kompetansen de trenger for å bli inkludert i arbeidslivet.

I den senere tid har begrepet blitt brukt mer generelt. Nå brukes det ofte om utdanningstilbud som skal gjøre læring lettere tilgjengelig for en større og mer mangfoldig studentgruppe. Dette inkludert førstegangsstudenter som ikke ønsker eller har mulighet til å studere ved en sentral campus, etablerte voksne som ønsker å gå tilbake til UH-sektoren for å få mer formell kompetanse, og de som ønsker påfyll av kompetanse gjennom kortere kurs og etter- og videreutdanningstilbud mens de fortsatt er i jobb.

2.1.1 Dimensjoner ved fleksibilitet

Kompetanse Norge (2021) definerer fleksibel opplæring (her: utdanning)³ som opplæring som «setter den lærende i sentrum ved å tilby et pedagogisk opplegg med flere alternativer for hvordan læringsaktivitetene kan gjennomføres». Denne definisjonen tar utgangspunkt i åtte ulike dimensjoner ved fleksibilitet: tid, sted, omfang, progresjon, vurdering, formalisering, samhandling og innhold. Wollscheid, Bergene og Olsen (2020, s. 46) grupperer disse som:

- Tid og progresjon.
- Sted og samhandling.
- Omfang og innhold.
- Vurdering og formalisering.

Tid og progresjon

Fra forskningslitteraturen vet vi at begrepet «fleksibel utdanning» ofte blir brukt i sammenheng med tids- og progresjonsdimensjonen (Veletsianos og Houlden, 2019; Wollscheid, Bergene og Olsen 2020). Grunntanken bak begge disse dimensjonene er at de lærende skal få mulighet til å tilpasse utdanningen til deres individuelle behov og livssituasjon.

Tidsdimensjonen omhandler studiers varighet, oppstartstidspunkt, tidspunkt for innleveringer og eksamener, og opplæringsbolkers varighet. Et studium kan være fleksibelt dersom det gir ulike alternativer for når et utdanningstilbud starter og avslutter, valgfrihet i når undervisning og gruppearbeid gjennomføres, og når vurdering skjer. For eksempel: mens ordinære studieløp ofte legges opp etter

³ «Fleksibel utdanning» brukes her i stedet av «fleksibel opplæring», siden det begrenses til universiteter, høyskoler og fagskoler.

en bestemt semesterstruktur, med oppstart i august og januar, kan et fleksibelt utdanningstilbud ha rullerende opptak eller andre former for valgfri oppstart.

Tidsdimensjonen henger nøye sammen med *progresjonsdimensjonen*. Sistnevnte omhandler gjennomføringstempoet i utdanningstilbudet. En fleksibel utdanning innebærer at den lærende kan lære i sitt eget tempo, på tidspunkt som passer den enkelte. Dette er særlig relevant for voksne lærende i jobb. Det er også relevant for studenter i en livssituasjon som gjør det utfordrende å følge et ordinært studieløp, for eksempel dersom man har barn eller andre forpliktelser. Konkrete eksempler på fleksibel progresjon kan være at studiet gjennomføres på deltid, eller at den lærende kan velge når ulike læringsbolker gjennomføres og i hvilken rekkefølge.

Sted og samhandling

Stedsdimensjonen handler om hvor utdanningen skjer. Det kan først og fremst innebære fleksibilitet i hvor man fysisk befinner seg, for eksempel at studentene har valget mellom en sentralisert campus eller et desentralisert studiesenter. Det kan også bety valgfrihet når det kommer til om undervisningen foregår fysisk i det hele tatt, eller over nett. For noen vil fleksibilitet på stedsdimensjonen bety at de er fysisk til stede på campus, ved et studiested eller i en opplæringsbedrift. For andre vil det bety at de kan delta på en kombinasjon av fysiske og nettbaserte møter, eller en variant hvor all kommunikasjon og læring skjer over nett.

Med andre ord vil det variere fra student til student hvorvidt et utdanningstilbud er stedsfleksibelt. For eksempel så kan nettbaserte studier gjøre utdanningen tilgjengelig for flere, ved at de lærende kan gjennomføre undervisningen på sin egen arbeidsplass. Samtidig innebærer ikke nettbasert undervisning nødvendigvis fleksibilitet. Dette er tilfellet dersom det verken er valgfritt eller studentene har anledning til å gjøre tilpasninger. For eksempel så vil heldigital undervisning oppfattes som lite fleksibelt for lærende som foretrekker å være fysisk i et klasserom.

Læring skjer i stor grad gjennom *samhandling*, for eksempel i forelesning eller seminar. Her kan også fleksibiliteten variere. Samhandlingen kan være fysisk eller nettbasert, én-til-én eller en-til-flere. Et fleksibelt utdanningstilbud omfatter muligheter til å kunne samhandle på den måten og på det tidspunktet som passer den lærende best. For eksempel kan bruk av digitale læringsplattformer gjøre det enkelt for de lærende å stille spørsmål og komme i kontakt med andre studenter. Samtidig kan samlingsbaserte undervisningsopplegg tilrettelegge for fysiske oppøring og samhandling som ikke vil være mulig digitalt, for eksempel laboratorieopplæring.

Omfang og innhold

Dimensjonene omfang og innhold omhandler mulighetene fleksible utdanninger gir til å definere og endre innholdet i et studium. Studentene får her muligheten til å engasjere seg i innholdet på ulike og nye måter (Wollscheid, Bergene og Olsen, 2020, s. 58).

Fleksibilitet i *omfang* handler om at den lærende selv kan velge hvor omfattende en læringsperiode skal være. Dette kan bety muligheten for å delvis følge et kurs eller emne, eller at man får muligheten til å kun velge de delene av et utdanningsløp som passer for seg. I tillegg innebærer omfangsfleksibilitet muligheten til å avslutte utdanningstilbudet når man har oppnådd sitt eget mål for læringsaktiviteten.

Fleksibilitet i *innhold* kan omhandle ulike måter å tilegne seg fagstoff. Her peker Kompetanse Norge (2021) på muligheten til å velge mellom ulike medium, for eksempel å lese en tekst, se en film, høre en podkast, delta i diskusjoner eller få innhold presentert i en forelesning. Innholdsfleksibilitet innebærer at den lærende kan velge det innholdet som engasjerer mest innenfor et konkret tema. I tillegg kan det være en viss valgfrihet i rekkefølgen på innholdet som skal læres eller læringsmålene som skal nås.

Vurdering og formalisering

Vurdering kan anses som en del av lærings situasjonen – både underveis og ved slutten. Fleksibilitet i vurdering kan omhandle tidspunkt for sluttvurdering, valg av vurderingsform og krav, betydningen av innlevering og eksamen for sluttresultatet osv. (Li og Wong, 2018). For eksempel kan dette være muligheten til å velge om man vil gjennomføre eksamen, eller om man kun vil delta på undervisningen uten formell vurdering

Med *formaliseringsdimensjonen* menes blant annet krav til immatrikulering og dokumentasjon på fullføring. Fleksibilitet i formalisering kan for eksempel være at det ikke stilles krav til dokumentert kompetanse (f.eks. generell studiekompetanse eller fag-/svennebrev), forkunnskaper (f.eks. grunnleggende kjennskap til konkrete læringsverktøy) eller arbeidslivserfaring. I slike tilfeller blir utdanningen fleksibel ved at den gjøres tilgjengelig for alle, uavhengig av bakgrunn og tidligere kompetanse. I tillegg omhandler formaliseringsdimensjonen fleksibilitet i fullføringen av utdanningstilbud. Et eksempel på dette kan være at man får mulighet til å velge hvorvidt man ønsker dokumentasjon på formell kompetanse, for eksempel gjennom studiepoeng eller vitnemål, eller om man foretrekker en mer uformell kompetanseheving, for eksempel gjennom et kursbevis eller dokumentasjon på gjennomføring.

Tabell 2.1 Dimensjoner ved fleksibilitet

Dimensjon	Betydning
Tid	Studiers varighet Tidspunkt for oppstart Tidspunkt for vurdering
Sted	Hvor opplæringen skjer (lokasjon) Medium (fysisk/digital)
Omfang	Mengden innhold i konkrete læringsbolker Antall læringsbolker
Progresjon	Når utdanningen starter og avsluttes Når lærings skjer Hva som skal læres
Vurdering	Hvorvidt man skal delta i vurderingssituasjoner Valg mellom ulike vurderingssituasjoner Når vurderingen skjer
Formalisering	Krav til immatrikulering Krav til dokumentasjon Formell versus uformell kompetanse Opptakskrav
Samhandling	Ulike typer samhandling (en-til-en, grupper) Sted for samhandling (fysisk/digital) Tidspunkt for samhandling
Innhold	Måter å tilegne seg et fagstoff eller tema på Måter å nå et gitt læringsmål på

2.1.2 Fleksibel utdanning innebærer valgfrihet og mulighet for tilpasning

Denne gjennomgangen viser at «fleksibel utdanning» er et mangfoldig og komplekst begrep, som kan forstås ulikt ut fra hvilke studenter man spør og hvilket utdanningsopplegg som anvendes. I et forsøk på å konkretisere dette begrepet har Wollscheid, Bergene og Olsen (2020) identifisert to sentrale definisjonskriterier for fleksibel utdanning: valgfrihet og tilpasningsmulighet for studentene.

Valgfrihet forstås i denne sammenhengen som muligheten til å velge mellom spesifiserte alternativer. For eksempel kan dette være valget mellom heldigital eller fysisk undervisning, mellom å studere på heltid eller deltid, å gjennomføre campus-basert eksamen eller bli vurdert ut fra en mappeinnlevering osv.

Det som er viktig å legge merke til her er at studentene ikke nødvendigvis har mulighet til å påvirke innholdet eller utformingen av de ulike alternativene. I stedet velger man det alternativet som passer best for seg, for deretter å forholde seg til de rammene som er satt for studiet. Hvilke alternativer som er tilgjengelige, og hvilke rammer og innhold som er satt for disse, bestemmes av lærestedet eller bedriften som tilbyr utdanningstilbudet. Dette er med andre ord en «plukk-og-miks»-tilnærming til fleksibel utdanning, med forhåndsdefinerte valgalternativer (Wollscheid, Bergene og Olsen, 2020, s. 77).

Fleksibilitet forstått som mulighet for tilpasning legger derimot til grunn en annen forståelse av fleksibilitetsbegrepet. Denne forståelsen er i større grad student-sentrert og innebærer at studenten selv kan tilpasse utdanningsopplegget til sin livssituasjon og læring. Med andre ord betyr dette fleksibilitet, ikke bare i valg av alternativ, men også i gjennomføringen av det alternativet man velger. For eksempel kan tilpasningsmulighet bety at man velger fra uke til uke hvorvidt man har behov for digital eller fysisk undervisning, hvorvidt man ønsker å gjennomføre hele kurset eller kun de delene én selv oppfatter som nyttige eller nødvendige.

Dette betyr at studenter på det samme utdanningstilbudet har mulighet til å gjennomføre på ulike måter, tilpasset deres individuelle ønsker og livssituasjon. I praksis vil slik fleksibilitet ofte medføre hybride undervisnings-, vurderings- og læringsformer. På denne måten kan det samme utdanningstilbudet tilpasses så mange av studentene som mulig. Selv om grunntanken bak mulighet for tilpasning er at utdanningen skal bli mer studentsentret, stiller en slik tilnærming til fleksibilitetsbegrepet i mange tilfeller høyere krav til studentene selv. Man bør her ha innsikt i hvilke læringsmetoder som passer best for seg, og evnen til å velge hvilken type tilpasning som best passer sin livssituasjon.

Wollscheid, Bergene og Olsen (2020) påpeker at begge disse kriteriene – valgfrihet og mulighet for tilpasning – bør være til stede for at et utdanningstilbud kan regnes som fleksibelt. Derimot vil det variere fra student til student og lærested til lærested hvilket kriterium som er mest sentralt. For studenter som av ulike årsaker ikke har mulighet til følge ordinær undervisning ved en campus, vil det å kunne velge mellom et ordinært og nettbasert studium i mange tilfeller være nok for å gjøre utdanningen fleksibel for dem. For andre studenter, for eksempel de i jobb, vil et nettbasert studium i seg selv ikke nødvendigvis være tilstrekkelig fleksibelt. Denne gruppen vil kanskje ha et større behov for å kunne variere undervisningsmetoden, eventuelt velge hvilken type vurderings- eller samhandlingsform de trenger for å få størst læringsutbytte.

Dersom vi knytter valgfrihet og mulighet for tilpasning til de åtte fleksibilitetsdimensjonene diskutert tidligere ser vi at de ulike dimensjonene kan forstås på ulik måte. Et eksempel er stedsdimensjonen. Ved fleksibilitet forstått som individuell valgfrihet vil dette innebære å tilby studentene to eller flere alternativer, for eksempel heldigitalt-, hybrid eller ordinært/fysisk utdanningsopplegg. Her velger studentene det alternativet som passer best for dem, og følger dette opplegger innenfor de rammene som er satt. Ved fleksibilitet forstått som mulighet for tilpasning, vil derimot studentene ha mulighet til å variere og tilpasse hvor utdanningen skjer. Dette kan innebære at noen studenter får tilbud om å følge et heldigitalt opplegg, mens andre igjen får mulighet til å velge hva som passer best for dem på et gitt tidspunkt.

2.2 Behovet for fleksible utdanningstilbud i Norge

Hensikten med å belyse de ulike sidene av fleksibilitetsbegrepet er å vise hvordan fleksible utdanninger kan imøtekomme ulike behov og ønsker hos studentene. Med andre ord er det nødvendig å tenke over hva man ønsker å oppnå med slike tilbud, og innrette dem deretter.

Formålet med fleksible utdanninger kan ikke sees i isolasjon, men må tolkes i lys av de overordnede målsettingene man har for utdanningssektoren og kompetansepolitikken. Dette gjelder ikke minst de to tilskuddsordningene som evalueres i dette prosjektet. Bak disse ligger det sterke politiske føringer, hvor viktigheten av å tilby utdanningstilbud som folk kan benytte seg av uavhengig av bosted og livssituasjon står sentralt.

Tilskuddsordningene til fleksible utdanningstilbud er en del av nasjonale myndigheters kompetansepolitikk, dvs. «den samlede politikken for utvikling, mobilitet og anvendelse av kompetanse i hele det norske samfunns- og arbeidslivet». I følge Nasjonal kompetansepolitisk strategi for perioden 2017-2021 skal kompetansepolitikken bidra til «innovasjon, produktivitet og konkurransekraft i arbeidslivet, velferd og fordeling i samfunnet og utvikling og mestring for den enkelte» (Kunnskapsdepartementet, 2017, s. 4). Denne målsettingen kommer til uttrykk i en rekke styringsdokumenter, blant annet Kompetansereformen, Distriktsmeldingen og Arbeidsrelevansmeldingen. I tillegg er dette en uttalt målsetting i Hurdalsplattformen, som utgjør grunnlaget for politikken til regjeringskoalisjonen mellom Arbeiderpartiet og Senterpartiet fra høsten 2021.

Den siste delen av dette kapitlet vil beskrive sentrale mål og situasjonsbeskrivelser slik de kommer til uttrykk i disse styringsdokumentene. Dette gjøre for bedre å forstå formålet med tilskuddsordningene, og hvilken rolle fleksible utdanningstilbud spiller i den nasjonale kompetansepolitikken. En slik forståelse vil utgjøre grunnlaget for analysen av de konkrete målsettingene for de to tilskuddsordningene i kapittel 3 og 4. Den vil også stå sentralt i sluttrapporten for prosjektet, hvor vi vil vurdere hvorvidt tilskuddsordningene har fungert etter hensikten.

2.2.1 Kompetansereformen

Kompetansereformen – Lære hele livet (Meld. St. 14 (2019-2020) bygger på Solberg-regjeringens kompetansepolitikk. Den tok blant annet utgangspunkt i Nasjonal kompetansepolitisk strategi, og utredningen *Lærekraftig utvikling. Livslang læring for omstilling og konkurransevne*, fra Etter- og videreutdanningsutvalget (NOU 2019: 12).

Kompetansereformen viser til samfunnsoppdraget som fagskoler, universiteter og høyskoler har om å tilby utdanning arbeidslivet etterspør. Reformen har dermed som overordnet målsetting at «ingen skal gå ut på dato» som følge av

manglende kompetanse. I tillegg fastslår meldingen at arbeidslivet skal få tilgang til den kompetansen det har behov for. Målsettingen innebærer at både utdanningssektoren og arbeidslivet må legge til rette for livslang læring. Dette betyr at alle som ønsker det får muligheten til å fornye og bygge på sin eksisterende kompetanse slik at flere kan få jobb og stå lenger i arbeid.

Kompetansereformen beskriver også et «kompetansegap» i norsk arbeidsliv, og hvordan dette bør reduseres. Kompetansegapet referer til avstanden mellom hvilken kompetanse arbeidstakerne har, og den kompetansen arbeidslivet faktisk har bruk for. Ifølge stortingsmeldingen er dette særlig stort når det kommer til kompetanse knyttet til digitalisering og omstilling av norsk arbeidsliv. Et eksempel på det siste er kompetanse knyttet til det «grønne skiftet» mot å bli et mer klima- og miljøvennlig samfunn. Som det formuleres i Kompetansemeldingen: «Mer enn noensinne er det behov for en arbeidsstyrke som har evne til å lære noe nytt og omstille seg i tråd med nye kompetansekrav og raske endringer i arbeidsmarkedet» (Meld. St. 14 (2019-2020), s. 12). Høyere utdanning, samt etter- og videreutdanning, spiller en sentral rolle i å oppnå dette.

Videre påpeker stortingsmeldingen at kompetansebehovene ikke er de samme i hele landet, eller på tvers av næringer, bransjer og fagområder. For å imøtekomme en slik variasjon er et av målene med Kompetansereformen at fylkeskommunene skal få et større strategisk ansvar. Fylkeskommunene forventes å kartlegge arbeidslivets behov i sitt fylke, sørge for at virksomheter i sitt regionale arbeidsmarked har tilgang på kompetanse, og sette de mer overordnede nasjonale målsettingene ut i live.

Sentralt i dette arbeidet står Kompetanseprogrammet. Kompetanseprogrammet ble opprettet i 2020 og har som mål å samordne og styrke sentrale virkemidler innført gjennom Kompetansereformen. Det består av fire programområder:

1. Tilskudd til fleksible videreutdanningstilbud:

Tilskudd til fleksible videreutdanningstilbud er en videreføring av en pilotordning som ble satt i gang i 2018. Programområdet retter seg mot virksomheter og arbeidstakere som trenger mer kompetanse som følge av digitalisering og andre krav til omstilling i arbeidslivet. Tilskuddsordningen gir universiteter, høyskoler og fagskoler mulighet til å søke om tilskudd til å utvikle korte og fleksible videreutdanningstilbud i samarbeid med arbeidslivet. Fokus her er på arbeidslivsrelevans og utdanningstilbud som kan gjennomføres av personer som er i tilnærmet full jobb. Dette programområdet vil bli beskrevet i større detalj i kapittel 3.

2. Treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling:

Dette programmet bygger på en pilotordning som ble satt i gang i 2019. Her ble staten og partene i arbeidslivet bedt om å samarbeide for å øke kompetanseutvikling innenfor bransjer hvor behovet for omstilling ble oppfattet som stort. Til å begynne med ble bransjer med mange fagarbeidere og ufaglærte prioritert, inkludert industri- og byggenæringen og den kommunale helse- og omsorgssektoren.

Som følge av koronapandemien i 2020 ble seks nye bransjeprogram etablert: elektro-, automasjon-, fornybar- og kraftindustrien; reiselivsnæringen; detaljhandelen/faghandelen; mat- og drikkevareindustrien; anleggsbransjen; og frisørnæringen. Det gjøres nå en vurdering av hvorvidt dette programmet kan utvides til andre bransjer, blant annet bransjer med ansatte med høyere utdanning.

Gjennom programmet skal ansatte, permitterte og arbeidsledige få den kompetansen de trenger for å mestre de endringene som deres bransje går igjennom. Målet er at deltakerne skal få relevant jobb eller bli stående lenger i arbeid. På samme måte som med tilskudd til fleksible videreutdanningstilbud er det her et krav om at de aktuelle opplæringstilbudene kan tas i kombinasjon med tilnærmet full jobb. Pilotordningen pågår frem til 2022 og skal deretter evalueres.

3. Utprøving av incentivordninger for livslang læring

Utprøving av incentivordninger for livslang læring ble innført samtidig med Kompetansereformen. Tanken var å igangsette utprøvinger av tiltak som kunne øke etterspørselen og interessen for kompetanseutvikling i arbeidslivet. Programområdet har som mål å tilrettelegge for systematiske utprøvinger av insentivordninger for livslang læring i liten skala, før de eventuelt oppskaleres.

Insentivordningene må dokumentere at de faktisk utløser kompetanseutvikling som ellers ikke ville ha skjedd. I tillegg må at kunnskapen fra disse insentivordningene gjøres tilgjengelig både for et norsk og internasjonalt publikum. Sentralt her står effekten av ordningene på målgruppens læringsmotivasjon, produktivitet og sysselsetting. Det skal også gjøres en kontinuerlig evaluering av hva som fungerer og eventuelt ikke fungerer. Den første utprøvingen – et videreutdanningsstipend for fagarbeidere – ble iverksatt i 2021. Hensikten er å dekke skolepenger, tidskostnader og andre kostnader for fagarbeidere som av ulike årsaker har behov for et nytt fagbrev eller en ny fagskoleutdanning. Denne første utprøvingen varer frem til 2022, etterfulgt av en evaluering av ordningen i 2023.

4. Kompetansepluss

Kompetansepluss er en ordning som tilbyr støtte til opplæring i grunnleggende lese-, skrive-, regne- og språkferdigheter. Virksomheter og frivillige organisasjoner kan søke om midler til å sikre at voksne arbeidstakere har den

basiskompetansen som er nødvendig for å mestre krav og omstilling i arbeidslivet. I likhet med tilskudd til fleksible videreutdanningstilbud retter denne ordningen seg mot enkeltpersoner som enten har eller risikerer å havne utenfor arbeidslivet på grunn av manglende kompetanse eller omstillingsevne.

Den overordnede hensikten med Kompetanseprogrammet er dermed å stimulere til utvikling av ordninger og utdanningstilbud som arbeidslivet trenger, både på tilbudssiden og på etterspørselssiden (Meld. St. 14 (2019-2020), s. 45). Utvikling av fleksible utdanningstilbud står sentralt i dette arbeidet. Dette er fordi de åpner for at både arbeidstakere og virksomheter kan få påfyll av relevant kompetanse, uten at førstnevnte må ta pause fra sin ordinære jobb.

2.2.2 Distriktsmeldingen

Distriktsmeldingen – Levende lokalsamfunn for fremtiden (Meld. St. 5 (2019-2020)) legger til grunn at Norge skal ha levende lokalsamfunn og vekst i hele landet. En slik målsetting stiller krav til både tilgang på utdanning og relevant kompetanse i distriktene.

Distriktsmeldingen peker på at tilgangen på nok og relevant arbeidskraft er en gjennomgående utfordring i norsk arbeidsliv. Ifølge stortingsmeldingen kan dette bli enda mer krevende i fremtiden, som følge av store demografiske endringer, blant annet flere eldre og lavere innvandring. Dette kan bli spesielt utfordrende for kommuner og fylkeskommuner med nedgang i folketallet, og for mindre arbeidsmarkeder hvor det er vanskelig å rekruttere nye ansatte. Mange bedrifter og kommuner klarer ikke utløse sitt potensial fordi det er krevende både å beholde og rekruttere relevant arbeidskraft og kompetanse.

Vi vet fra tidligere forskning at utdanningstilbudets geografiske plassering har betydning for den lokale og regionale rekrutteringen av relevant arbeidskraft. Dette gjelder uavhengig om det tilbys av universiteter, høyskoler eller fagskoler (SSB, 2013; Gythfeldth og Heggen 2012). Mange unge flytter til byene for å studere, og de blir ofte værende der hvor de tok utdannelsen sin. Distriktsmeldingen beskriver hvordan områder uten et tilgjengelig utdanningstilbud kan oppleve fraflytting. Dette kan igjen påvirke tilgangen til den arbeidskraften og kompetansen som det lokale arbeidsmarkedet trenger (Meld. St. 5 (2019-2020)).

Distriktsmeldingen fremhever både desentraliserte og fleksible utdanningstilbud som viktige virkemidler for å motvirke denne trenden. Slike utdanningstilbud kan bidra til bredere geografisk rekruttering, samtidig som de kan tiltrekke seg lokale søkere. De kan også være et viktig tilbud for arbeidssøkere som ønsker å kombinere studier med jobb og familie, eller som av andre årsaker ikke har mulighet til følge et ordinært utdanningsløp på en sentralisert campus.

Både antall fleksible utdanningstilbud, og antall studenter som velger å benytte seg av et slikt tilbud, har økt over de siste ti årene. Spesielt interessant er det at antallet studenter på nettbaserte tilbud har økt betraktelig. Mens 42 prosent av studentene på fleksible utdanningstilbud gikk på et nettbasert studium i 2008, hadde dette tallet økt til 68 prosent i 2018 (Meld. St. 5 (2019-2020)).

Til tross for denne økningen peker Distriktsmeldingen på at det fortsatt, i mange tilfeller, er manglende kommunikasjon mellom tilbyderne av fleksible utdanningstilbud og de som etterspør slike tilbud (Meld. St. 5 (2019-2020)). I mange fylker er potensial for mye tettere kobling mellom utdanningsinstitusjonene og arbeidslivet (Fevolden mfl. 2018). Tilgjengelige og relevante utdanningstilbud har mulighet til å styrke kommunikasjonen mellom utdanningsinstitusjonene og arbeidslivet. Ideelt sett kan slike tilbud bidra til at potensialet som finnes i lokalt og regionalt arbeidsliv blir utnyttet bedre. I tillegg kan det gjøre det mer attraktivt og praktisk mulig for den lokale arbeidsstyrken å søke utdannings- og arbeidsmuligheter i nærheten av der de bor.

2.2.3 Arbeidsrelevansmeldingen

Samhandlingen mellom utdanningsinstitusjonene og arbeidslivet er utgangspunktet for stortingsmeldingen *Utdanning for omstilling - Økt arbeidslivsrelevans i høyere utdanning* (Meld. St. 16 (2020-2021)). Arbeidslivsrelevansmeldingen oppfordrer

«universitets- og høyskolesektoren og arbeidslivet om å samarbeide mer og bedre enn de gjør i dag, for å øke relevansen i utdanningene og sette studentene bedre i stand til å møte et samfunn og arbeidsliv i omstilling og endring» (Meld. St. 16 (2020-2021), s. 5).

Meldingen påpeker videre at slike former for samarbeid ikke kan være like over hele landet. De må ta høyde for at enkeltmennesker har ulike utdannings- og kompetansebehov på ulike stadier i livet. I tillegg vil næringslivet og det offentlige møte på ulike utfordringer knyttet til å sikre relevant kompetanse avhengig av hvor i landet man er. Tanken er at en mer åpen og tilgjengelig høyere utdanning kan legge til rette for slikt samarbeid.

Arbeidsrelevansmeldingen bygger videre på mye av det som er beskrevet i Kompetansereformen og Distriktsmeldingen. For eksempel så fremhever meldingen det økende behovet for digital kompetanse og digitale ferdigheter på tvers av norsk arbeidsliv. Dette er spesielt knyttet til å møte store samfunnsutfordringer i forbindelse med det grønne skiftet og den demografiske utviklingen. Samtidig er stortingsmeldingen skrevet med lærdommene fra covid-19-pandemien i mente. Den går derfor et skritt lenger når det kommer til å beskrive behovet for fleksible

utdanningstilbud i fremtiden og hvilken rolle tilskuddsordningene kan ha i å sikre tilgjengelige utdanningstilbud over hele landet.

Arbeidslivsrelevansmeldingen påpeker at utdanningene som i dag tilbys ofte er tilpasset yngre voksne som tar en campus-basert grunnutdanning på heltid. Økte krav til omstilling kan derimot føre til at flere i fremtiden vil ha et behov for å fylle på eksisterende kompetanse eller ta en ny utdanning. Dette krever en mer tilgjengelig høyere utdanningssektor, spesielt for enkeltmennesker «som er i en fase av livet der arbeid eller andre forpliktelser gjør at de ikke kan studere på heltid – og kanskje heller ikke trenger en hel grad» (Meld. St. 16 (2020-2021), s. 36).

Norsk høyere utdanning ser ikke ut til å lide av rekrutteringsproblemer – snarere tvert imot. Høsten 2020 var det registrert 4,5 prosent flere studenter ved norske høyere utdanningsinstitusjoner enn i 2019. Den største prosentvise økningen så man blant studenter i aldersgruppen 30 år eller eldre. En del av denne økningen kan sannsynligvis forklares med covid-19-pandemien. Det indikerer allikevel en vilje blant både yngre og eldre studenter til å fornye sin kompetanse. Arbeidslivsrelevansmeldingen beskriver fleksible utdanningstilbud som et viktig virkemiddel for å fange opp de potensielle studentene som tenker i de baner.

Dette kommer også til uttrykk i Strategi for desentralisert og fleksibel utdanning ved fagskoler, høyskoler og universiteter (Regjeringen, 2021). Det skal etableres et nytt distriktsprogram som skal mobilisere arbeidstakere og virksomheter til å utvikle de utdanningstilbudene de trenger i samarbeid med en fagskole, høyskole eller universitet. Fokus her vil være på heldigitale utdanningstilbud, i tillegg til mer samlingsbaserte alternativer. I tillegg skal man opprette en søknadsbasert ordning hvor studiesentre og lignende kan søke om finansiering for prosjekter og aktiviteter i samarbeid med en utdanningsinstitusjon.

De to tilskuddsordningene som diskuteres her – Dikus program for fleksible utdanningstilbud og Kompetanse Norges tilskudd til fleksible videreutdanningstilbud – administreres nå under ett felles direktorat, HK-dir. Selv om de per høsten 2021 fortsatt eksisterer som to separate tilskuddsordninger, legger Arbeidslivsrelevansmeldingen til grunn at de i fremtiden skal samordnes. Visse steg i denne prosessen er allerede tatt. For eksempel så hadde begge ordningene en samordnet utlysning i 2020 og 2021, etter oppfordring fra Kompetansepolitisk råd og UH-sektoren. HK-dir har fått i oppdrag å samordne overlappende deler av de ulike programmene i fremtiden, slik at de blir én enkel tilskuddsordning for fleksibel utdanning som svarer til arbeidslivets behov. Når dette skal gjøres er ennå ikke bestemt, men arbeidet med en slik samordning er allerede i gang i det nye direktoratet.

Da covid-19-pandemien rammet Norge i mars 2020, ble mange arbeidstakere i Norge permittert eller arbeidsledige. I respons til denne utviklingen bestemte politiske myndigheter seg for å oppskalere flere av tiltakene beskrevet i

Kompetansereformen diskutert ovenfor. Blant annet ble rammene for Dikus program for fleksible utdanningstilbud økt til 100 millioner i 2020 og 97 millioner i 2021. I samme periode lyste Diku og Kompetanse Norge i tillegg ut egne midler til nettbasert opplæring for permitterte og ledige. Tilskudd ble delt ut på tvers av institusjoner og nivå. I 2020 fikk 17 universiteter og høyskoler støtte for til sammen 113 tilbud, til en verdi av 57 millioner kroner. Utlysningen i 2021 var enda høyere, på 140 millioner kroner (Meld. St. 16 (2020-2021)).

2.3 Hurdalsplattformen og fleksible utdanninger i fremtiden

14. oktober 2021 la Regjeringen Støre frem sin regjeringsplattform – Hurdalsplattformen – som spesifiserer hvilke politiske prioriteringer den nye regjeringen ønsker gjøre frem til neste stortingsvalg. Plattformen skisserer «en storsatsing på utdanning i hele landet». Den politiske målsetningen er å styrke det regionale utdanningstilbudet og «gjøre utdanning og livslang læring tilgjengelig der folk bor» (Regjeringen 2021, s. 54). Regjeringspartienes ambisjon er både å gjøre det enklere for enkeltpersoner å skaffe seg relevant påfyll av utdanning og kompetanse. I tillegg ønsker regjeringen å gi private og offentlige virksomheter et bredere rekrutteringsgrunnlag blant relevant arbeidskraft.

Et sentralt tema i Hurdalsplattformen er såkalte desentraliserte utdanningstilbud. Dette er utdanningstilbud som «foregår ved fysiske samlingssteder som ikke er universitets- eller høyskolecampus» (Meld. St. 16 (2020-2021), s. 18). Slike tilbud trenger i utgangspunktet ikke å være fleksible. For eksempel kan det være krav om at studentene må følge ordinær undervisning fysisk et annet sted. Imidlertid vil de ofte ha en høy grad av netttøtte, noe som åpner for mer fleksibilitet, i hvert fall på tids- og stedsdimensjonen.

Regjeringen ønsker å stille tydeligere krav til UH-institusjoner om regionalt nærvær. Dette er både for å styrke det desentraliserte utdanningstilbudet for den enkelte, men også for å imøtekomme regionale kompetansebehov. Dette skal blant annet gjøres gjennom en ny reform for desentralisert utdanning (Regjeringen 2021, s. 54). Hvilken rolle fleksible grunn- og videreutdanningstilbud får i dette arbeidet gjenstår å se, men det er tydelig at den nåværende regjeringen er innstilt på å videreføre fokuset på tilgjengelig utdanning i hele landet.

2.4 Formålet med fleksible utdanningstilbud i Norge

Som vist i dette kapitlet er det flere måter å forstå begrepet «fleksibel utdanning» på. Her har vi fokusert på to ulike forståelser. Fleksibilitet som valgfrihet innebærer at studentene kan velge mellom allerede definerte alternativer. Her ligger fleksibiliteten i muligheten til å velge den «utdanningspakken» som passer best for

hver enkelt. Et eksempel kan være at man velger et heldigitalt utdanningstilbud over et ordinært, campus-basert tilbud.

Fleksibilitet forstått som muligheten for tilpasning beskriver i stedet en situasjon hvor hver enkelt student kontinuerlig kan tilpasse et eksisterende utdanningstilbud til sin læring og livssituasjon. Dersom vi igjen fokuserer på stedsdimensjonen, innebærer dette muligheten for hybride eller desentraliserte løsninger. Her kan vi for eksempel se for oss at noen deltar digitalt, mens noen deltar via et desentralisert lærested. Andre vil igjen delta fysisk på campus, alt ettersom det passer med deres situasjon og læringsmetode.

Begge disse forståelsene av fleksibilitetsbegrepet har til felles at de setter studenten i sentrum. Det sentrale er at utdanningstilbudet er tilgjengelig, og at det i større eller mindre grad kan tilpasses den enkelte. Grunnen til at dette ansees som viktig kommer frem i styringsdokumentene nevnt over. Ved at studenter og arbeidstakere kan tilpasse studiene til sin arbeids- og livssituasjon, vil flere få mulighet til å tilegne seg ny kompetanse. Dette kan være viktig for å fremme jobbmuligheter og kompetanseutvikling for den enkelte, men også for å sikre relevant og tilstrekkelig arbeidskraft i hele landet.

I de to neste kapitlene vil vi presentere en systematisk kartlegging av tilskuddsordningene som evalueres i dette prosjektet. I lys av to kriteriene for fleksibilitet identifisert ovenfor, vil vi analysere hvordan de ulike fleksibilitetsdimensjonene kommer til uttrykk innenfor hver av ordningene. Med utgangspunkt i det datamaterialet som per nå er tilgjengelig, vil vi i tillegg presentere noen tentative refleksjoner rundt hvordan de to tilskuddsordningene sammenfaller med det overordnede formålet med fleksible utdanninger beskrevet ovenfor. Denne analysen vil brukes som utgangspunkt for den endelige evalueringen av tilskuddsordningene i sluttrapporten.

3 Tilskudd til fleksible videreutdanningstilbud

Tilskudd til fleksible videreutdanningstilbud ble lyst ut før første gang høsten 2018, som et pilotprosjekt administrert av Kompetanse Norge. Bakgrunnen for ordningen var et økende fokus på livslang læring – «læring hele livet» - gjennom Kompetansereformen. Sentralt her stod næringslivets og konkrete bedrifters behov for økt digital kompetanse.

Fra intervjuene med HK-dir fremkom det at den første utlysningen var en konsekvens av en pågående dialog med partene i arbeidslivet. Dette var spesielt knyttet til arbeidet med den nasjonale kompetansepolitiske strategien. De ulike partene opplevde at det var en generell mangel på forståelse for hvilke utfordringer en digital verden fører med seg på tvers av norsk arbeidsliv. Tilskuddsordningen til fleksible videreutdanningstilbud ble opprettet nettopp som en måte å imøtekomme arbeidslivets behov på. Dette gjaldt ikke bare i bruken av digitale verktøy i arbeidshverdagen, men også bruken av slike verktøy i en konkurransesituasjon, for å styrke bedriftens konkurransefortrinn.

Grunntanken bak ordningen har fra starten av vært at arbeidslivet skal få den kompetansen det har behov for. Det har derfor vært viktig at representanter fra arbeidslivet, i samarbeid med utdanningsinstitusjonene, har vært med på å utforme innholdet i de fleksible utdanningstilbudene. Tanken har vært at de ulike partene skal jobbe sammen for å dekke et konkret behov. Dette var først og fremst knyttet til digital kompetanse, men senere også til andre omstillingsbehov, for eksempel bærekraft. I tråd med en slik tankegang gjøres vurderingen av søknadene av Kompetanse Norge/HK-dir, i samarbeid med en faglig rådgivende gruppe bestående av partene i arbeidslivet og eksperter på digital kompetanse.

Som nevnt i kapittel 2 er tilskudd til fleksible videreutdanningstilbud en del av Kompetanseprogrammet. Sentralt her står ønsket om å utvikle utdanningstilbud som arbeidslivet etterspør. Disse skal kunne benyttes av mennesker med tilnærmet full jobb, eller andre forpliktelser som forhindrer dem fra å delta på ordinære studietilbud. Kompetanseprogrammet består av fire programområder: tilskudd til fleksible videreutdanningstilbud, treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling, utprøving av stipendordning for fagarbeidere og Kompetansepluss. Det første

programmet er vårt fokus i denne statusrapporten. Det skal derimot nevnes at HK-dir er i prosessen med å gjennomgå Kompetanseprogrammet, og de programområdene som faller under det. Det kan dermed skje endringer i måten dette programmet er organisert på i fremtiden.

I dette kapitlet vil vi presentere en kartlegging av tilskuddsordningen til fleksible videreutdanningstilbud, slik status er høsten 2021. Kapitlet begynner med en gjennomgang av de ulike utlysningstekstene, fra første utlysning i 2018 og frem til i dag. Deretter følger en gjennomgang av de tildelingene som er gjort i perioden, samt status for tilskuddsordningen. Som nevnt i kapittel 1 er det kun de videreutdanningstilbudene som fikk tildelt midler i 2018, og som startet opp i 2019, som har fullført prosjektperioden. Diskusjonen rundt resultatoppnåelse sist i dette kapitlet baserer seg i hovedsak på innsendte sluttrapporter fra disse prosjektene.

3.1 Hensikt, målgruppe og vurderingskriterier

Som nevnt i forrige kapittel bruker Kompetanse Norge (2021) en bred definisjon av fleksibel opplæring:

«Fleksibel opplæring setter den lærende i sentrum ved å tilby et pedagogisk opplegg med flere alternativer for hvordan læringsaktivitetene kan gjennomføres. Kriterier for fleksibilitet inkluderer tid, sted, omfang, progresjon, vurdering, formalisering, samhandling og innhold».

Hensikten bak tilskuddsordningen til fleksible videreutdanningstilbud har hele tiden vært å legge til rette for tilgjengelig videreutdanning og kompetanseheving for ordningens målgruppe. Tilskuddsordningen skal bidra til å utvikle fleksible videreutdanningstilbud for virksomheter med behov for å utvikle sin kompetanse. Samtidig skal den bedre tilgangen til fleksible og arbeidsrelevante videreutdanningstilbud for enkeltpersoner med fullført videregående opplæring.

I tillegg har ordningen som mål å forbedre samarbeidet mellom utdanningsinstitusjoner og arbeidsliv om å utvikle videreutdanningstilbud som arbeidslivet etter spør. Dette ble i intervjuene fremhevet som viktig for å minske avstanden mellom tilbyderne og målgruppen for fleksible utdanningstilbud, som både Distrikts- og Kompetansemeldingene peker på.

3.1.1 Vurderingskriterier

Tilskudd til fleksible videreutdanningstilbud har blitt lyst ut i fem omganger. Første utlysning var i 2018, etterfulgt av to utlysninger i 2019. Deretter fulgte utlysninger i 2020 og 2021.

Som vi skal se har det vært visse endringer i ordningen fra oppstart i 2018 og frem til i dag. Noen grunnleggende krav har derimot ligget til grunn for alle utlysningene. Først og fremst har det vært et krav om at videreutdanningstilbudet må være relevant for arbeidslivet og utvikles med utgangspunkt i virksomhetene og deres behov. Fokus har hele tiden vært på behovet for kompetanseheving innen digitalisering og digitale verktøy, som et ledd i å bedre enkeltpersoners, virksomheters og næringslivets omstillingsevne. I tillegg har det vært et krav om at videreutdanningstilbudene skal la seg gjennomføre ved siden av tilnærmet full jobb, og være tilgjengelig uavhengig av hvor man bor i landet.

Akkrediterte universiteter, høyskoler og fagskoler, både statlige og private, har hatt mulighet til å søke tilskudd. Midlene gis for en periode på to år. De kan brukes til utvikling og pilotering av tilbudet, men ikke ordinær drift eller innkjøp av varig utstyr. I 2018 ble følgende kriterier lagt til grunn for deres vurdering av søknadene og beslutning om tildeling av midler:

- Videreutdanningstilbudet må være arbeidsrelevant og utvikles med utgangspunkt i bedriftene og næringslivets behov.
- Det prioriteres prosjekter som er relevant for flest mulig.
- Det etterstrebes en fordeling av midlene som sikrer bredde i tilbudet, ved at både fagskole og universitet/høyskoler tildeles tilskudd etter søknad.
- Det prioriteres kortere og fleksible videreutdannings-tilbud som enkelt kan kombineres med tilnærmet full jobb.
- Det vektlegges sannsynlighet for at tilbudet kan utvikles raskt.
- Det vektlegges sannsynlighet for videreføring av kompetansetilbudet til nye deltakere etter testperioden.

2018-utlysningen hadde et relativt spisset fokus, begrenset til videreutdannings-tilbud innen digital kompetanse. Samtidig var flere av kriteriene relativt vage og generelle. Dette gjaldt for eksempel kravet om at tilbudet skulle være relevant for «flest mulig», uten en videre spesifisering av hva dette konkret innebar. De fleste av disse kriteriene blir videreført i senere tildelinger, om enn med litt ulik og ofte mer spisset formulering.⁴ Flere kriterier blir derimot lagt til. I utlysningen for 2019 kreves det i tillegg følgende:

- Det prioriteres videreutdanningstilbud som dekker et kompetansebehov for et stort antall virksomheter og arbeidstakere.
- Det prioriteres videreutdanningstilbud som ikke finnes fra før.

⁴ Merk at fra 2019 er kriteriet 'Det prioriteres prosjekter som er relevant for flest mulig' endret til følgende formulering: 'Det prioriteres videreutdanningstilbud som har en fleksibel organisering slik at flest mulig kan delta'. Merk også at i utlysningene fra 2020 og 2021 er kriteriet: 'Videreutdanningstilbudet må være arbeidsrelevant og utvikles med utgangspunkt i bedriftene og næringslivets behov' tydeligere spesifisert som 'Søknader der videreutdanningstilbudet svarer på et reelt og klart definert kompetansebehov i involverte virksomheter'.

- Det prioriteres prosjekter der både utdanningsinstitusjonene og virksomhetene bidrar aktivt i utvikling av tilbudet.

I den andre utlysningen fra 2019 ble det presisert av prosjekter som viser til deltakere fra konkrete virksomheter ville bli prioritert. I utlysningene for 2020 og 2021 ble det i tillegg lagt til grunn at videreutdanningstilbudene burde tilby korte moduler, burde vektlegge digital kompetanse, ikt-sikkerhet eller digital kompetanse for bærekraft og det grønne skiftet.

Selv om grunntanken bak ordningen har vært den samme siden oppstarten, viser denne gjennomgangen at de konkrete vurderingskriteriene har gjennomgått flere endringer i perioden. Ifølge intervjuene lå to vurderinger til grunn for disse endringene. På den ene siden er det gjort en rent praktisk presisering av søknadskriteriene, i tilfeller hvor man så at de første utlysningene ikke var tydelige nok. Dette var for eksempel tilfellet med kravet om at en utdanningsinstitusjon måtte stå som prosjektansvarlig, eller at videreutdanningstilbudene måtte resultere i studiepoeng. Dette var antydnet i den første utlysningen, men presisert i de senere utlysningene.

På den andre siden ser man også at vurderingskriteriene har blitt endret i tråd med endringer i de politiske føringene og prioriteringene. Et eksempel på dette finner man i utvidelsen av innholdskravene. Her har man gått fra et fokus på digitalisering og digital kompetanse i de første utlysningene, til et bredere fokus på omstilling, bærekraft og digitalisering for det grønne skiftet i 2020 og 2021. Dette reflekteres også i søknadene. Mens de i begynnelsen av perioden ofte fokuserte på digitalisering og bruk av digitale verktøy som sådan, er det i senere søknader mer fokus på virksomheters behov for innovasjon og omstilling. Prosjekttitler som «Bærekraft i praksis», «Bærekraftig markedsføring» og «Smidig prosjektledelse for digital og grønn omstilling» gjenspeiler dette.

3.1.2 Søknader

Siden den første utlysningen i 2018 har totalt 107 søknader blitt sendt inn til tilskuddsordningen til fleksible videreutdanningstilbud. Av disse har 63 søknader blitt innvilget, dvs. ca. 59 prosent av søknadene. Det er stor variasjon, både faglig og geografisk, blant de innvilgede søknadene. Samtidig har alle et overlappende fokus, ved at utdanningstilbudene tar utgangspunkt i digitalisering og digital kompetanse. Tabell 3.1 gir en oversikt over totalt antall søknader, antall innvilgede søknader og tildelingsbeløp. I tillegg vises antall avslag som skyldes formelle feil eller skjønnsvurderinger.

De fleste av de 44 avslåtte søknadene har blitt avvist fordi de ikke oppfyller de formelle kravene til tilskuddsordningen nevnt over. I noen tilfeller har søknadene

inkludert for få samarbeidspartnere, mens i andre har prosjektets innhold vært dekket av tidligere tildelinger. En annen relativt vanlig grunn for avslag er at budsjettet ikke vurderes til å stå i forhold til prosjektets innhold. Tabellen nedenfor viser en oversikt over fordelingen av innvilgede og avslåtte søknader.

Tabell 3.1 Oversikt over antall innvilgede og avslåtte søknader

	2018	2019	2020	2021
Antall søknader	24	39	11	33
Antall innvilgede søknader	8	28	10	17
Tildelingsprosent	24,5	61	91	51,5
Omsøkt beløp (NOK)	40 859 816	90 208 888	24 240 435	78 222 057
Innvilget beløp (NOK)	10 000 000	54 999 988	20 078 230	34 427 946
Oppfyller formelle krav, men avslått etter skjønnsmessig vurdering	6	3	1	0
Avslått på grunn av at søknaden ikke oppfyller formelle krav	10	8	0	16

Antall søknader har variert, fra 24 i 2018, ned til 11 i 2020, frem til rekordhøye 33 i 2021. Samtidig ser vi at antall søknader som blir avslått på bakgrunn av skjønnsmessig vurdering har gått klart ned, fra seks av søknadene i 2018 til ingen i 2021. Dette er de søknadene som oppfyller de formelle kravene, men som ikke når opp i konkurransen om tilskudd.

Med unntak av i 2020 har antall søknader som har blitt avvist på grunn av formelle mangler vært relativt høyt. Dette ser vi tydeligst i 2021, hvor omtrent halvparten av søknadene falt i denne kategorien. Som det kommer frem av tabellen fikk alle søknadene som oppfylte de formelle kravene tilskudd dette året. Ifølge intervjuene ble disse søknadene innvilget uavhengig av hvor godt de gjorde det på den skjønnsmessige vurderingen – den eneste vurderingen var at de formelle kravene var møtt.

Ifølge intervjuene kan dette tyde på at tilskuddsordningen har nådd et slags metningspunkt, hvor nye ideer for fleksible videreutdanningstilbud begynner å bli oppbrukt. En slik tolkning støttes også av søknadene selv – man ser i økende grad at søknader sendes inn på nytt i nesten identisk form, eller at søknaden ønsker å videreføre et tilbud som allerede har fått støtte. I tillegg ser vi tilfeller hvor en ny utdanningsinstitusjon samarbeid med en virksomhet som tidligere har fått støtte for tilnærmet samme videreutdanningstilbud.

HK-dir vil prioritere videreutdanningstilbud som ikke finnes fra før. Dette innebærer at slike tilbud ofte vil bli nedprioritert i utdeling av midler. Samtidig er en slik «resirkulering» ikke nødvendigvis er noe negativt. Det kan være en omfattende prosess å søke om midler til fleksible videreutdanningstilbud. Dersom man har utviklet et tilbud som ser ut til å fungere godt et sted, vil man spare på tid og penger ved å opprette et tilsvarende tilbud et annet sted. Å sette i gang med et nytt

utdanningstilbud vil fortsatt kreve ressurser, men i slike tilfeller kan midlene eventuelt begrenses til pilotering og implementering av tilbudet, ikke utvikling.

En annen mulig årsak til at vi har nådd et slikt metningspunkt kan være covid-19-pandemien. Det kan tenkes at pandemien har påvirket både kapasiteten og motivasjonen til utdanningsinstitusjoner og virksomheter til å gå i gang med fleksible utdanningsprosjekter. Dette kan spesielt være tilfellet etter at de i større eller mindre grad ble tvunget over på digitale plattformer fra mars 2020.

3.2 Hva kjennetegner de fleksible utdanningstilbudene?

Vi vil her diskutere hvordan de ulike utdanningstilbudene som har mottatt støtte svarer på kravene i utlysningene. Vi vil også undersøke hvordan de forstår fleksibilitet i utdanning. Diskusjonen baserer seg på en gjennomgang av søknadsteksten til de 63 innvilgede søknadene mellom 2018 og 2021. Ikke alle søknadstekstene gir presis informasjon om all disse forholdene. Informasjonen er imidlertid tilstrekkelig til å gi et overordnet bilde av hvordan de planlagte tilbudene ser ut.

Som nevnt i introduksjonen vil en detaljert analyse av hvorvidt tilskuddsordningen har fungert etter hensikten bli diskutert i prosjektets sluttrapport. Dette notatet begrenser seg til å diskutere hvorvidt utdanningstilbudene beskrevet i søknadene er i tråd med kravene spesifisert i utlysningen, og i hvilken grad de tilbyr et fleksibelt opplegg for personer i jobb.

3.2.1 Institusjonell og geografisk fordeling

Ifølge utlysningstekstene skal det etterstrebtes en fordeling av midlene som sikrer bredde i tilbudet. Dette innebærer at fagskoler, universiteter og høyskoler tildeles midler. En gjennomgang av de innvilgede søknadene viser at dette er vært tilfellet.

Tabell 3.2 viser antall prosjekter som har fått støtte av Kompetanse Norge/HK-dir, fordelt på institusjonstype. Totalt har universiteter fått støtte til 25 prosjekter og høyskoler til 18 prosjekter. Fagskoler har fått støtte til 16 prosjekter. Det har blitt tildelt støtte til fire prosjekter i regi av ulike former for næringslivsorganisasjoner («Andre» i tabell 3.2). Mens fagskoler, universiteter og høyskoler har fått støtte samtlige år, var disse organisasjonene («Andre») ikke representert blant dem som fikk tildeling i 2020 og 2021. Som nevnt ovenfor skyldes dette en presisering av vurderingskriteriene, hvor man fra 2020 eksplisitt krevde at en utdanningsinstitusjon stod som søker.

Tabell 3.2 Antall innvilgede søknader per år og type institusjon (prosent i parentes)

	2018	2019	2020	2021	Sum av total
Fagskole	2 (25)	5 (18)	5 (50)	4 (24)	16 (25)
Høgskole	2 (25)	8 (29)	2 (20)	6 (35)	18 (29)
Universitet	2 (25)	13 (46)	3 (30)	7 (41)	25 (40)
Andre	2 (25)	2 (72)			4 (6)
Sum	8 (100)	28 (100)	10 (100)	17 (100)	63 (100)

Merknad: Tallene i parentes viser hvor stor prosentandel av søknadene som tilhører institusjonstypene per år (kolonne 2, 3, 4 og 5) og samlet sett (kolonne 6).

Tabell 3.3 viser hvordan antall tildelte søknader fordeler seg på ulike fagområder. Hver søknad er kategorisert innenfor ett fagområde slik at summen i nederste rad er lik det totale antall prosjekter som har fått støtte. Det største fagområdet totalt er prosjekter som omhandler organisasjon, ledelse og sikkerhet. Bortsett fra i 2018 har dette fagområdet utgjort mellom 40 og 50 prosent av alle tildelinger.

I 2018 var renovasjon, industri og byggenæring det største fagområdet, med halvparten av tildelingene. Det var nest størst i perioden 2019 til 2021. Resten av tildelingene er relativt jevnt fordelt på de andre fagområdene. Unntaket er helse-, sosial- og idrettsfag, med kun én tildeling.

Tabell 3.3 Antall tildelinger basert på fagområde (prosent i parentes)

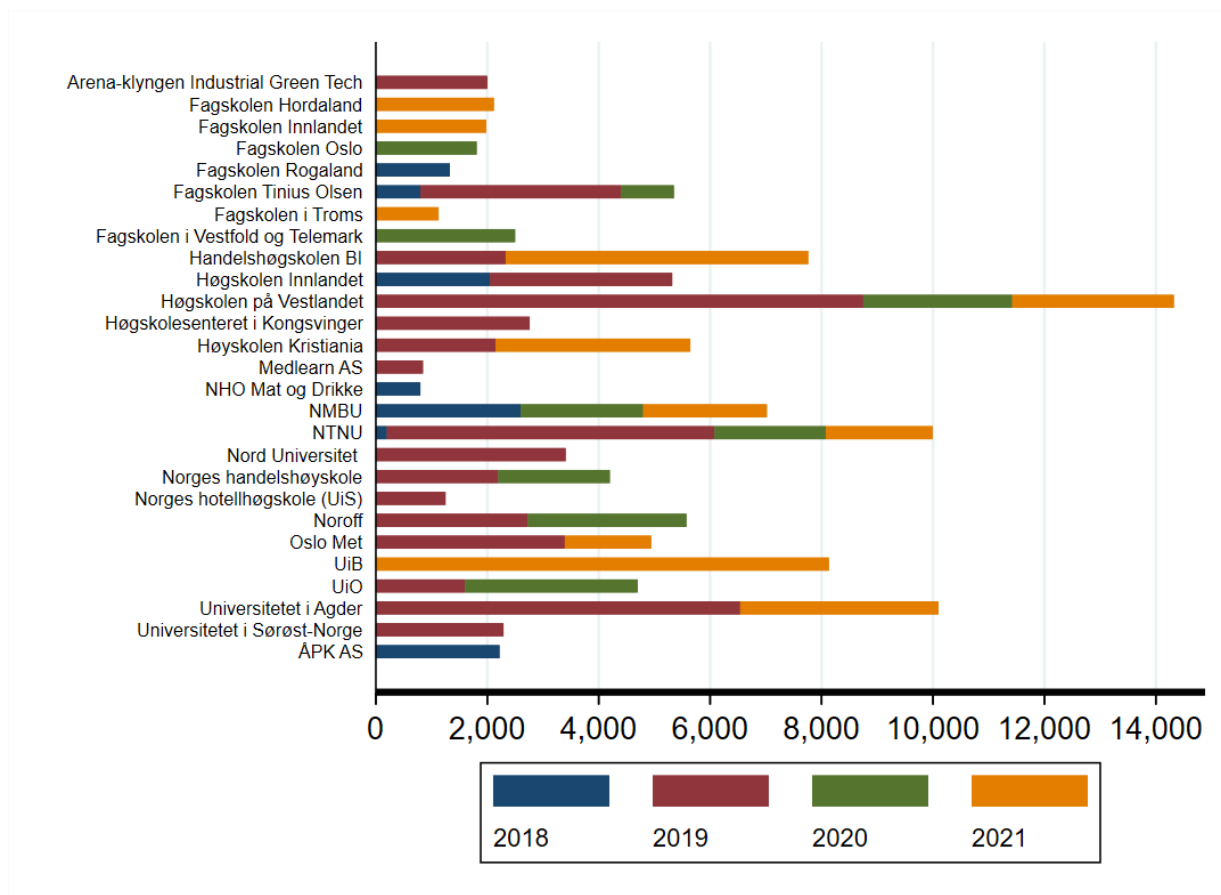
	2018	2019	2020	2021	Sum
Primærnæring	2 (25)	2 (7)		1 (6)	5 (8)
Naturvitenskap og teknologi	1 (13)	2 (7)	1 (10)	1 (6)	5 (8)
Renovasjon, industri- og byggenæring	4 (50)	8 (29)	2 (20)	4 (24)	18 (29)
Organisasjon, ledelse og sikkerhet	1 (13)	11 (39)	4 (40)	9 (53)	25 (40)
Humanistiske fag og pedagogikk		2 (7)	1 (10)		3 (5)
Finans, salg- og servicenæring		3 (11)	2 (20)	1 (6)	6 (10)
Helse-, sosial- og idrettsfag				1 (6)	1 (2)
Sum	8 (100)	28 (100)	10 (100)	17 (100)	63 (100)

Merknad: Hver innvilget søknad kategoriseres innenfor ett fagområde. Tallene i parentes viser hvor stor prosentandel hvert fagområde utgjør av det totale antallet innvilgede søknader per år (kolonne 2, 3, 4 og 5) og samlet sett (kolonne 6). Enkelte av prosentsummene er forskjellig fra 100 på grunn av avrunding til nærmeste hele tall.

Siden 2018 har 27 ulike institusjoner fått tilskudd til minst ett fleksibelt utdanningstilbud. Det er stor variasjon i hvor mye hver institusjon har fått tildelt, både totalt og i hvert enkelt år. Dette vises tydelig i figur 3.1, som illustrerer tildelte midler per institusjon i perioden 2018–2021.

Høgskolen på Vestlandet har mottatt mest, med over 14 millioner kroner i tildelte midler. I den andre enden av skalaen ligger NHO mat og drikke og Medlearn, med i underkant 1 million kroner i støtte. Universiteter og høyskoler har fått klart mest midler. Dette skyldes antakelig institusjonenes faglige omfang – de fleste av utdanningene med 30 eller flere studiepoeng tilbys av slike institusjoner.

Fagskoler og andre institusjoner har mottatt mindre beløp, ofte kun i ett enkelt år. Dette gjenspeiler størrelsen på utdanningstilbudet, som for de fleste fagskolene i studien tilsvarer 30 studiepoeng eller lavere.



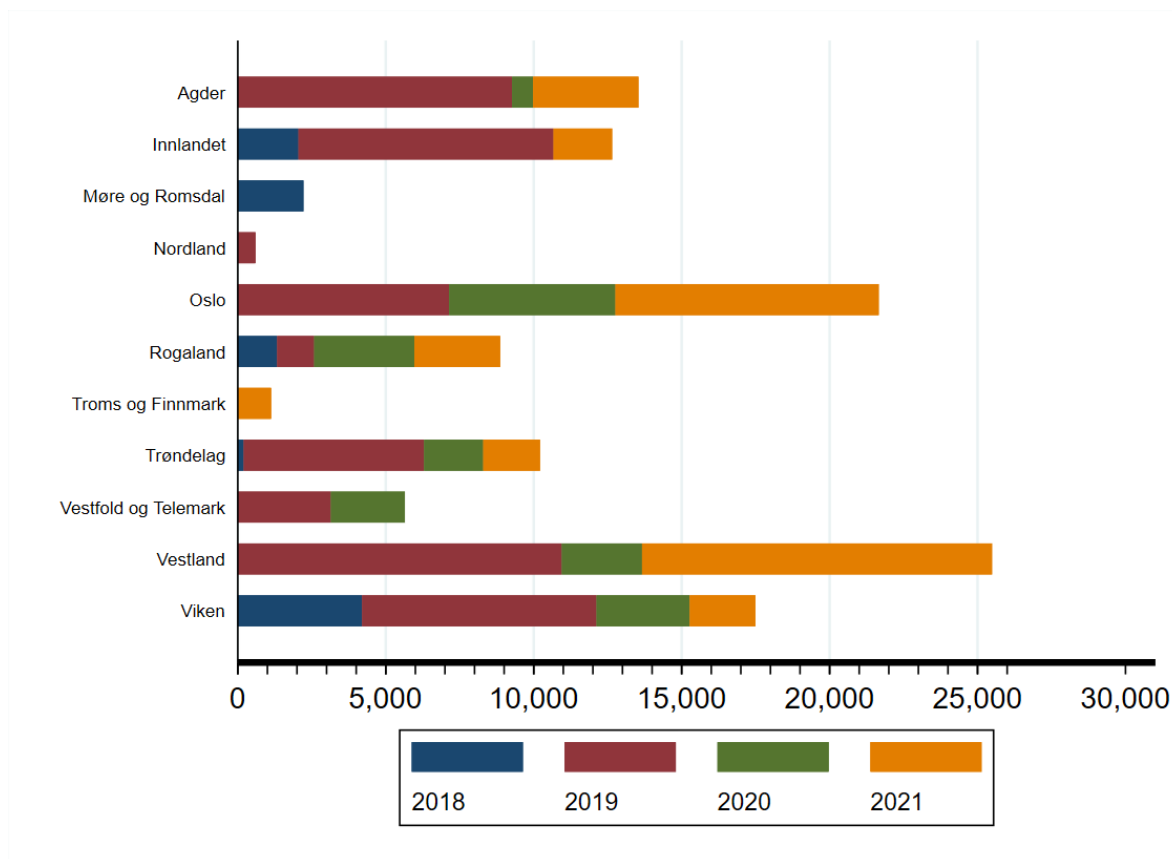
Figur 3.1 Tildeling av midler per institusjon (i 1000 NOK)

Geografisk bredde, forstått som spredning av utdanningstilbud på tvers av landet, har ikke vært et konkret krav i utlysningstekstene. Ifølge intervjuene har det imidlertid, så langt det har latt seg gjøre, blitt lagt vekt på å oppnå både faglig og geografisk bredde i prosjektene når søknadene har blitt vurdert.

Figur 3.2 viser at alle fylker har institusjoner som har fått støtte til ett eller flere utdanningstilbud siden 2018. Størrelsen på tildelingene varierer imidlertid i stor grad. I figuren er antall innvilgede søknader kategorisert etter fylket søkerinstitusjonenes campus ligger i. Hvor prosjektene er fylkesoverskridende er midlene likt fordelt mellom de aktuelle fylkene. I de søknadene hvor det ikke fremgår hvilke campuser som har ansvaret for prosjektet, er midlene likt fordelt mellom fylkene der institusjonen har campus.

Institusjoner på Vestlandet, i Oslo og Viken har fått mest støtte. De resterende fylkene har fått vesentlig mindre. Forskjellene i tildeling trenger likevel ikke gjenspeile regionale forskjeller i hvilke tilbud studentene får. Dette er både fordi flere

av prosjektene gjennomføres delvis eller helt nettbasert, og fordi flere av dem legger opp til desentraliserte samlinger. Fylkesvis kategorisering kan derfor gi et skjevt bilde av den geografiske rekkevidden til utdanningstilbudene.



Figur 3.2 Tildeling av midler per fylke (i 1000 NOK)

3.2.2 Samarbeid

Siden oppstart har det vært et krav om at videreutdanningstilbudet må utvikles som et samarbeid mellom en utdanningsinstitusjon og minst to virksomheter. På den måten ville prosjektet bli best mulig forankret innenfor den delen av næringslivet som hadde behov for økt kompetanse. Gjennomgangen av søknadene viser at prosjektene som fikk tilskudd i gjennomsnitt hadde 3,5 samarbeidspartnere. Til tross for kravet om minst to samarbeidsvirksomheter, oppga ni av prosjektene kun én partner. De fleste av disse er derimot næringsforeninger eller andre paraplyorganisasjoner, med ulike medlemmer som vil ta del i prosjektene.

I de første utlysningene var ordningen begrenset til private virksomheter. Dette betydde at statlige og andre offentlige virksomheter ikke kunne søke. Ifølge intervjuene var tanken bak denne begrensningen at offentlige virksomheter, hvorav

mange opererer innen helse- og omsorgstjenester, allerede hadde tilgjengelige virkemidler for å bedre sin omstillingsevne.

Dette ble etter hvert endret, slik at alle virksomheter nå kan delta under ordningen. Grunnen var, ifølge intervjuene, at offentlig sektor er mye mer enn helse- og omsorgstjenester. Disse har også et stort behov for omstilling og digital kompetanse. Til tross for denne endringen viser gjennomgangen at de fleste prosjektene samarbeider med virksomheter i privat sektor, inkludert bedrifter, stiftelser osv. Viktige unntak er samarbeid med andre offentlige utdanningsinstitusjoner, kommuner og statlige bedrifter, selv om disse er i mindretall.

Som allerede nevnt ble det i den andre utlysningen i 2019 presisert at prosjekter som viser til deltakere fra konkrete virksomheter ville bli prioritert. Dette kommer også tydelig frem i de konkrete søknadene. Mange beskriver hvordan ansatte i samarbeidsvirksomheten vil delta i piloteringen av utdanningstilbudet og fremtidig rekruttering. Samtidig er det verdt å presisere at nesten alle søknadene, med noen få unntak, beskriver en nasjonal, sektor-fokusert målgruppe. Eksempler på slike målgrupper kan være ledere og mellomledere i små og mellomstore bedrifter, ingeniører og industriarbeidere innen industri- og byggenæringen, og IT-ansvarlige i bedrifter som trenger påfyll av digital kompetanse. Dette følger opp tildelingskriteriet om at videreutdanningstilbudet bør dekke et kompetansebehov for et stort antall virksomheter og arbeidstakere. Det kan dermed sies å være i tråd med den overordnede hensikten til tilskuddsordningen.

3.2.3 Fleksibilitet i utdanningstilbudene

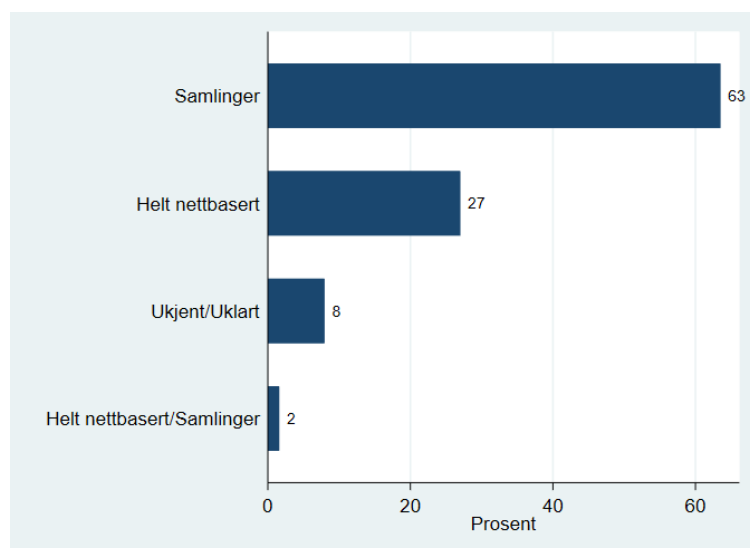
Siden starten har et av kriteriene for tilskuddsordningen vært at utdanningstilbudene skal kunne kombineres med tilnærmet full jobb. I lys av dette har korte og fleksible videreutdanningstilbud blitt prioritert, noe som også kommer til uttrykk i de søknadene som har blitt tildelt midler. De aller fleste søknadene oppgav at de var rettet mot folk i jobb, i tråd med fokuset i utlysningene. Kun fem av de 63 søknadene var rettet mot alle, uavhengig av jobbstatus.

En av forutsetningene for at utdanningstilbudet kan kombineres med tilnærmet full jobb er at det er fleksibelt. Dersom vi vurderer de innvilgede søknadene i lys av fleksibilitetsdimensjonene beskrevet i kapittel 2 – tid og progresjon, sted og samhandling, omfang og innhold, og vurdering og formalisering – ser vi at dette til en viss grad er tilfellet.

Sted og samhandling

Stedsdimensjonen handler om hvor utdanningen skjer. I dette tilfellet har vi kartlagt hvorvidt utdanningen foregår *fulltid på campus, gjennom fysiske samlinger* (eventuelt i tillegg til nettbasert undervisning) eller *bare på nett*. Som figur 3.3

viser, oppga nesten to av tre søknader at de skulle ha minst én fysisk samling, mens omtrent en fjerdedel oppga å være helt nettbaserte. Fem søknader manglet informasjon om dette. Bare en av søknadene nevnte at fysiske samlinger ville være valgfrie, og kun to søknader la opp til at studentene kunne velge mellom digital og fysisk deltakelse i samlinger.



Figur 3.3 Helt nettbasert eller samlinger (Kompetanse Norge)

Flere av tilbudene som er kodet som samlingsbaserte var i all hovedsak nettbaserte studier, med en samling enten på starten eller midtveis i undervisningsopplegget. Et eksempel er en søknad om mellomlederutdanning innen drift og servicebransjene fra Fagskolen i Oslo, i samarbeid med Etterstad videregående skole, NHO og NAF. De legger opp til et hovedsakelig nettbasert opplegg med noen fysiske samlinger for praktiske øvelser tilknyttet deltakernes arbeidsplass.

Slike tilbud kan sies å ha en stor grad av stedlig fleksibilitet, siden studentene i de fleste tilfeller kan velge hvor de ønsker å gjennomføre utdanningsaktivitetene. Samtidig er det viktig å huske på at deltakelse på selv én samling kan gjøre det vanskelig for noen studenter å gjennomføre utdanningen. Dette kan være tilfellet for studenter som har lang reisevei, eller hvor det er vanskelig eller umulig for dem å være borte fra jobb eller hjemmet.

Mangelen på fysisk tilstedeværelse kan i andre tilfeller oppleves som lite fleksibelt for de studentene som av ulike årsaker har behov for å være til stede i et klasserom. Dette kommer frem i flere av de samlingsbaserte søknadene. Til tross for at samlinger kan gjøre studiet mindre fleksibelt for noen, peker søknadene på viktigheten av fysisk tilstedeværelse for læring, diskusjon og nettverksbygging. Dette er noe som, ifølge noen av søknadene, ikke er like enkelt å få til gjennom et heldigitalt utdanningstilbud.

Informasjon om hvorvidt utdanningene skjer *sentralisert ved en campus eller desentralisert* på flere campuser eller på arbeidsplasser fantes for litt over halvparten av søknadene. Flertallet av disse – 19 søknader – la opp til et sentralisert samlingspunkt, mens syv la opp til desentralisert aktivitet. Syv søknader la opp til en blanding av sentralisert og desentralisert aktivitet. Når det gjaldt hvilke aktiviteter som skulle gjennomføres fysisk fant vi beskrivelse av dette i litt over halvparten av søknadene. Oftest nevnt var klasseromsundervisning (13 søknader), gruppe- eller prosjektarbeid (12 søknader), og labarbeid/-undervisning (11 søknader). Tre søknader nevnte praktisk arbeid eller øvelser, og to nevnte bedriftsbesøk.

Tid og progresjon

Tids- og progresjonsdimensjonen omhandler studiers varighet og gjennomføringstempo. Et studium kan være fleksibelt dersom det gir ulike alternativer for når et utdanningstilbud starter og avslutter, valgfrihet i når undervisning og gruppearbeid gjennomføres, og når vurdering skjer.

Når det gjelder gjennomføringstempo la ingen av søknadene opp til obligatoriske heltidsstudier. Mens 11 av søknadene la opp til at studentene kunne velge tidsbruk og fremdrift selv, kom det frem i 32 søknader at utdanningstilbudet ville gjennomføres på deltid. Resten av søknadene nevnte ikke eksplisitt om de ville tilby heltids- eller deltidsstudier. Siden de fleste av disse utdanningstilbudene legger opp til et begrenset antall studiepoeng – kun fire av de 63 søknadene hadde mer enn 30 – kan vi derimot anta at majoriteten av disse ville gjennomføres på deltid.

Bare en søknad la opp til helt fleksibelt *tidspunkt for kursoppstart*, og ingen søknader nevnte fleksibelt tidspunkt for *innleveringer*. For de søknadene som la opp til nettbaserte tilbud fant vi informasjon om *tidsaspektet ved nettaktivitetene* i 25 søknader. 14 søknader ville kombinere synkrone og asynkrone aktiviteter, seks la opp til asynkron aktivitet, mens fem la opp til synkron aktivitet. Flertallet av søknadene la dermed opp til en blanding av undervisning på et bestemt tidspunkt, og valgfrihet i når resten av undervisningen ble gjennomført.

Omfang og innhold

Fleksibilitet i omfang dreier seg om at deltakerne får mulighet til å følge bare deler av utdanningsopplegget. Tanken er at studentene får mulighet til å velge de delene eller temaene som er relevante for seg og sin arbeidsplass. Gjennomgangen av søknadstekstene viser at det ble lagt opp til slik valgfrihet i 35 søknader, dvs. litt over halvparten. I 10 av søknadene var det derimot ikke mulig å kun følge deler av undervisningsopplegget. Dette gjaldt primært utdanningstilbud som kun besto av

en modul, og hvor det var snakk om svært få studiepoeng. Vi kan med andre ord anta at det ville være vanskelig å dele opp et slikt opplegg uten å ødelegge læringsdesignet.

I vår gjennomgang undersøkte vi også om det var oppgitt om *fleksibilitet i innhold*, forstått som valgfrihet når det gjelder pensum, læremåter, språk og tidsrekkefølge på aktiviteter. Flere av søknadene, spesielt de som oppga at studentene hadde mulighet til å følge kun deler av utdanningsopplegget, la til rette for at de ulike modulene kunne tas i valgfri rekkefølge. Det kan også tenkes at dette er tilfellet for flere av tilbudene, uten at det er nevnt eksplisitt i søknaden.

Fleksibilitet på språkdimensjonen er veldig begrenset. Bare en søknad la opp til at utdanningen ville tilbys på mer enn ett språk (norsk og engelsk), og to søknader ville tilby kurs på engelsk. For de resterende søknadene er det rimelig å anta at kursene vil være på norsk.

Vurdering og formalisering

De fleste søknadene hvor vurdering ble nevnt la opp til en viss fleksibilitet i vurderingsform og -tidspunkt. Bare en søknad la opp til obligatorisk fysisk eksamen, mens omtrent to av tre søknader la opp til sluttvurdering gjennom mappeevaluering, hjemmeeksamen eller prosjektoppgave. For litt under en tredel av søknadene er sluttvurdering ikke beskrevet. Vi kan derimot anta at flere av disse legger opp til en fleksibel vurderingsform, med tanke på hvor mange av tilbudene som er helt eller delvis nettbasert.

Formaliseringsdimensjonen referer til krav til opptak og dokumentasjon på fullføring. Av de 63 søknadene presiserte nesten all konkrete opptakskrav for sitt utdanningstilbud. I tråd med føringen i utlysningstekstene var de fleste tilbudene rettet mot personer med fullført videregående utdanning, enten generell studiekompetanse eller fag-/svennebrev. Mange av tilbudene åpnet i tillegg opp for studenter med relevant realkompetanse, med enten to eller fems års relevant arbeidserfaring. Noen få tilbud krevde en viss mengde arbeidserfaring innenfor det fagområdet som tilbudet omhandlet, primært rettet inn mot ansatte i lederstillinger.

Bare fem søknader hadde krav om høyere utdanning, i disse tilfellene fullført bachelorgrad innen et konkret fagområde. Dette reflekterer at de fleste videreutdanningstilbudene finansiert av denne ordningene gis på fagskole- eller bachelornivå, ikke masternivå. Kun fire søknader la opp til utdanningstilbud uten noen form for opptakskrav.

3.2.4 Oppsummering og diskusjon

Samlet sett tyder gjennomgangen på at de planlagte tilbudene samsvarer med ordningens hovedformål. De retter seg hovedsakelig mot personer med fullført videregående utdanning og legger stort sett til rette for å kunne studere samtidig med tilnærmet full jobb, uavhengig av bosted. Det siste gjøres på ulike måter. I tråd med utlysningstekstene tilbys de fleste utdanningstilbudene som få og korte moduler, hvor studentene i over halvparten av søknadene kan velge hvilke deler av tilbudet som passer best for dem. Dette legger opp til en stor grad av fleksibilitet, vet at studentene kan tilpasse både omfang og progresjon til sin hverdag og livssituasjon. I noen tilfeller har studentene også mulighet til å velge i hvilken rekkefølge de ulike modulene gjennomføres i. Dette åpner opp for muligheten for fleksibel oppstart og gjennomføring innenfor de tids- og progresjonsrammene som er satt for utdanningstilbudet.

I tillegg retter utdanningstilbudene seg mot personer i jobb gjennom å tilby studier på deltid eller med valgfri fremdrift. Siden videreutdanningstilbudene har et begrenset antall studiepoeng, begrenses også arbeidsmengden på denne måten. Videre tilbys utdanningstilbudene som helt nettbaserte eller samlingsbaserte studier. Mange av de nettbaserte aktivitetene foregår asynkront. I tilfeller hvor synkron undervisning tilbys, beskriver flere av søknadene hvordan disse blir gjennomført utenom arbeidstid.

Majoriteten av de samlingsbaserte studiene kombineres med nettbaserte aktiviteter i større eller mindre grad. Som nevnt tidligere kan fysiske samlinger gjøre studiet mindre fleksibelt for noen studenter, mens for andre vil tilstedeværelse på samlinger være nødvendig for å sikre tilstrekkelig læringsutbytte og nettverksbygging. Det at de fleste studietilbudene legger opp til en kombinasjon av nett- og samlingsbaserte undervisningsformer kan tolkes som et ønske om å balansere ulike former for fleksibilitet under tid- og stedsdimensjonen. På denne måten blir tilbudet gjort tilgjengelig for flest mulig.

Selv om tilbudene antakelig vil være godt tilpasset målgruppens situasjon så er det ikke like klart at hvert enkelt tilbud vil gi deltakerne stor mulighet til å velge hvordan læringsaktivitetene skal gjennomføres. De færreste av søknadene nevner for eksempel mulighet til å velge om en vil delta fysisk eller digitalt på aktiviteter. Valgfrihet når det gjelder vurderingsform, språk og innhold går heller ikke fram av mange søknader. Det skal likevel nevnes at mange av søknadene legger opp til fleksibilitet når det gjelder omfang og opptakskrav.

Fleksibiliteten i de *faktiske* tilbudene kan naturligvis skille seg fra beskrivelsene i søknadstekstene vi har gjennomgått. Med det forbeholdet kan vi si at de fleste tilbudene antakelig vil være rimelig godt tilpasset situasjonen til målgruppen, men at fleksibiliteten likevel vil være noe begrenset langs enkelte dimensjoner.

3.3 Status for ordningen høsten 2021

Av de 63 prosjektene som fikk tildelt midler under tilskuddsordningen for fleksible videreutdanningstilbud foreligger det sluttrapport for 14 prosjekter. Dette inkluderer syv av åtte prosjekter som fikk tilskudd i 2018, og som ble avsluttet i 2020. I tillegg har vi sluttrapport for syv prosjekter som fikk tilskudd i 2019. Resten av prosjektene er per høsten 2021 ikke avsluttet og det foreligger dermed ikke rapporteringsdata for disse.

Med utgangspunkt i rapportene fra de 14 avsluttede prosjektene følger nå en diskusjon om foreløpige funn fra tilskuddsordningen til fleksible videreutdanningstilbud. Disse rapportene er skrevet av tilskuddsmottakerne selv, og det varierer stort hvor konkrete og utfyllende de er. Diskusjonen nedenfor baserer seg dermed på en svært liten del av den totale andelen utdanningstilbud, og på et usikkert og ufullstendig datagrunnlag. Funnene bør tolkes deretter. En mer utfyllende diskusjon rundt denne problemstillingen vil bli inkludert i evalueringens sluttrapport høsten 2022.

I sluttrapportene har prosjektene blitt bedt om å rapportere på følgende fire faktorer: måloppnåelse og læringsutbytte, tilbakemelding fra studenter, planer for videreføring av studiet og avvik. Når det gjelder tilbakemelding fra studentene hadde alle de 14 prosjektene gjennomført en eller annen form for studentevaluering. Ifølge sluttrapportene var tilbakemeldingene fra studentene jevnt over positive. Dette gjaldt spesielt det faglige utbyttet, hvor flere av rapportene melder at tilbakemeldingen fra studentene var svært positiv. Flere av rapportene fremhevet at læringsutbyttet ble større når studentene kunne relatere innholdet i kurset til egen arbeidsplass og -situasjon.

Noen av prosjektene meldte at studentene var mindre fornøyde med det pedagogiske opplegget, og mengden faglig veiledning det var lagt opp til. Flere meldte også at det var visse utfordringer knyttet til bruk av læringsplattformer og andre digitale verktøy ved oppstart, noe som skapte en viss mengde frustrasjon blant studentene.

Det var en del frafall blant studentmassen på flere av prosjektene, og flere av rapportene melder dette som et avvik. På et tilbud falt 11 av 38 studenter av underveis, mens andre melder mer generelt om frafall både før oppstart og underveis i studieperioden. Her blir koronapandemien nevnt som en mulig årsak; bedrifter kunne ikke i like stor grad som tidligere fristille sine ansatte for å delta på videreutdanningstilbud. I flere av rapportene meldes det også at studentene opplevde det som vanskelig å både skulle jobbe og studere fra hjemmekontor. En annen, mer generell årsak, var at flere studenter meldte at det var utfordrende å kombinere studier med full jobb. Spørsmålet om frafall vil bli videre diskutert i sluttrapporten for prosjektet, i lys av informasjonen samlet gjennom spørreundersøkelsen blant

studentene og intervjuer med de ansatte på lærestedene. Vi vil derfor ikke gå nærmere inn på dette her.

Noen av sluttrapportene peker på at i tilfeller hvor utdanningen ble tilbudt uten studiepoeng var de mer populære blant den tiltenkte målgruppen. Som en rapport beskrev det:

«Til tross for stor interesse for kursene erfarte vi en viss usikkerhet, frykt om du vil, knyttet til studiepoeng. Vi hadde mange potensielle studenter som ønsket å ta kursene, men som var usikre på arbeidsmengden (...) Frykten for arbeidsmengde var tydeligvis borte når kravet til studiepoeng ikke var der».

Flere av rapportene melder at covid-19-pandemien hadde en negativ effekt på prosjektets fremgang. Et av prosjektene

«hadde kommet godt i gang med gjennomføringen av første kurs da Covid-19 pandemien slo innover landet for fullt. Det resulterte i full stopp av gjennomføringen av kursene. Mange av de planlagte kursene krevde også fysisk oppmøte med laboratorieøvelser, noe covid-tiltakene ikke tillot».

Generelt ser det ut som om mange av tilbudene måtte endre undervisningsopplegget noe da koronapandemien slo inn. Mange måtte over på heldigitale opplegg, mens noen klarte å gjennomføre noen av de planlagte fysiske samlingene.

Et av vurderingskravene for tilskudd til fleksible videreutdanningstilbud har vært sannsynligheten for at kompetansetilbudet ville kunne videreføres til nye deltakere etter testperioden. De aller fleste rapportene melder at det aktuelle kompetansetilbudet vil bli videreført i en eller annen form. Det varierer derimot hvor konkrete de er i sin beskrivelse. For eksempel så melder noen av fagskolene at videreutdanningen skal inkluderes i deres ordinære tilbud. Andre ønsker i stedet å utvide kurstilbudet til andre fag- og kompetanseområder enn det som opprinnelig var tenkt.

4 Program for fleksible utdanningstilbud

Program for fleksible utdanningstilbud ble lyst ut første gang i 2020, da administrert av Diku. Det var til en viss grad en videreføring av tidligere satsninger fra Norgesuniversitetet, som ble en del av Diku i 2018. Ifølge intervjuene med HK-dir var bakgrunnen for ordningen at Kunnskapsdepartementet, gjennom både ordinære og supplerende tildelingsbrev, uttrykte et ønske om flere fleksible utdanningstilbud utenfor lærestedenes ordinære campus. Grunntanken var at utdanning skulle være tilgjengelig for flere. Dette gjaldt spesielt de som av ulike årsaker, for eksempel bosted, livssituasjon, jobbstatus osv., ikke kunne følge et ordinært studieprogram på et universitet eller en høyskole.

Ifølge intervjuene fulgte denne målsettingen av ambisjonene spesifisert i Kompetansereformen og Distriktsmeldingen. Sentralt her stod behovet for utdanningstilbud i distriktene. Siden mange unge flytter til byene for å studere, kan områder uten et fysisk utdanningstilbud oppleve fraflytting i større eller mindre grad. Videre påvirker dette tilgangen til den arbeidskraften og kompetansen som det lokale arbeidsmarkedet trenger (Meld. St. 5 (2019-2020)).

Som et av virkemidlene for å motvirke denne trenden, og sikre tilgang på utdanning og arbeidskraft på tvers av landet, ble program for fleksible utdanningstilbud opprettet. Det var dermed et sterkt politisk initiert oppdrag. Målet var både å sikre enkeltpersoner tilgang til utdanning og å fremme relevant kompetanse og utdanningstilbud i distriktene.

I dette kapitlet kartlegger vi program for fleksible utdanningstilbud, slik status er høsten 2021. Først kommer en beskrivelse av hensikten og målgruppen til programmet. Denne baserer seg på en gjennomgang av utlysningstekstene fra 2019 og 2020, med tildelinger i henholdsvis 2020 og 2021. Deretter følger en gjennomgang av de tildelingene som er gjort i perioden, samt status for tilskuddsordningen. Som nevnt i kapittel 1, er det ingen av prosjektene som er finansiert av program for fleksible utdanningstilbud som er ferdigstilt. Diskusjonen rundt resultatoppnåelse baserer seg derfor på innsendte midtveisrapporter fra prosjekter som fikk tildelt midler i 2020. En endelig vurdering av hvorvidt ordningen har fungert etter hensikten vil gjøres i prosjektets sluttrapport.

4.1 Hensikt, målgruppe og vurderingskriterier

Det overordnede målet for denne ordningen er at universiteter og høyskoler tilbyr fleksibel og relevant utdanning for studenter som, på grunn av bosted eller livssituasjon, ikke har anledning til å studere fast ved en universitets- eller høyskolecampus. Målgruppen for program for fleksible utdanningstilbud er både første- og andre- gangssøkere til høyere utdanning og de som har behov for å bygge på eksisterende kompetanse. For å nå denne målgruppen legger utlysningene opp til utdanningstilbud som er desentraliserte, nettbaserte eller samlingsbaserte, samt studier som kan gjennomføres på deltid.

Kun akkrediterte universiteter og høyskoler kan søke om midler. Dette betyr at fagskolene ikke kan søke om midler under denne ordningen. Universitetene og høyskolene kan imidlertid samarbeide med andre aktører om å utvikle og tilby det fleksible utdanningstilbudet, inkludert andre utdanningsinstitusjoner, relevante aktører i offentlig og privat sektor, og andre organisasjoner som er relevante for prosjektet. I motsetning til tilskuddordningen for fleksible videreutdanningstilbud, er slike samarbeid ikke et krav under program for fleksible utdanningstilbud.

Mer fleksibilitet knyttet til hvordan midlene kunne brukes er et av områdene hvor denne ordningen skiller seg fra tilskudd til fleksible videreutdanningstilbud diskutert i kapittel 3. Der kunne midlene kun brukes til utvikling og pilotering av utdanningstilbud, ikke den faktiske driften.

Under program for fleksible utdanningstilbud skal midlene gå til utvikling og drift av fleksible utdanningstilbud innenfor grunn- og videreutdanning. Dette inkluderer lønn og frikjøp for ansatte, innkjøp av tjenester, reisekostnader for prosjektdeltakere, eventuelle spredningsaktiviteter, og utvikling, pilotering og drift av studietilbudet. Det er ikke anledning til å benytte midler til betydelige investeringer i utstyr, eller reisestipend til studenter.

Program for fleksible utdanningstilbud skiller seg også fra tilskudd til fleksible videreutdanningstilbud ved å stille krav til egenfinansiering. Utdanningsinstitusjonene må dekke minimum 30 prosent av totalbudsjettet gjennom sine ansattes egen arbeidsinnsats og/eller bidrag med egne midler. Alle som søker, må spesifisere i søknadsskjemaet hvor mye hver institusjon vil bidra med av egenfinansiering.

4.1.1 Vurderingskriterier

Det overordnede kriteriet for denne tilskuddsordningen er fleksibilitet. Utdanningstilbudene skal legges til rette for at studenter kan gjennomføre utdanningen i nærheten av der de bor, selv om dette ikke er i nærheten av en ordinær campus.

I likhet med fleksibilitet er arbeidslivsrelevans et sentralt kriterium. Det vil si hvorvidt utdanningstilbudene møter samfunnets og arbeidslivets reelle behov for

og etterspørsel etter kompetanse. Utlysningene presiserer at tilbudene samlet sett skal kunne møte arbeidslivets skiftende behov over tid. Dette innebærer at alle tildelingene er tidsbegrensede. Søkere må anslå hvor lenge det er behov for studietilbudet, basert på reell etterspørsel. I den første utlysningen kunne prosjektene søke om tilskudd i inntil to år. Dette ble senere endret til fire år. Ifølge intervjuene var grunnen at lengre studietilbud – for eksempel bachelorutdanninger – burde få tilstrekkelig tid til utvikling og implementering.

I den første utlysningen var fokus på bærekraftig omstilling, miljøvennlig næringsutvikling, teknologi og helse, selv om ordningen var åpen for søknader fra alle fagområder. I den andre utlysningen ble et slikt fokus fjernet. Ifølge intervjuene skyltes endringen at de oppfattet et behov for fleksible utdanninger også innen andre fagområder. De ønsket dermed ikke å legge føringer på hvilke typer utdanninger lærestedene kunne tilby.

Alle søknader vurderes etter fire overordnede kriterier. Disse er spesifisert i utlysningstekstene:

- *Prosjektets relevans.* Dette vurderes ut fra utlysningens formål og prosjektets forventede resultater.
- *Kvaliteten på prosjektdesignet.* Mer konkret må søker ha en klar og helhetlig plan, identifisere en reell etterspørsel etter det utdanningstilbudet som planlegges, vise samsvar mellom prosjektets mål og planlagte aktiviteter, og identifisere hvordan prosjektet er gjennomførbart innenfor tidsrammen som er satt. Kostnadseffektivitet og hvorvidt prosjektet kan gjennomføres innen det oppsatte budsjettet står også sentralt her.
- *Kvaliteten på prosjektteamet og deres organisering.* Sentralt her står spørsmålet om lærestedet har kvalifiserte og tilgjengelige ansatte.
- *Prosjektets potensielle virkning og spredning.* Her vurderes spesielt prosjektets plan for evaluering, dokumentasjon og deling av eventuelle resultater, prosjektteamets plan for videreføring av utdanningstilbudet etter endt prosjektperiode, i tillegg til prosjektets overføringsverdi.

4.1.2 Søknader

Vurderingen av søknadene gjøres ikke av Diku/HK-dir, men av en ekstern komité. Denne består av representanter fra UH-institusjonene og studenter. Etter endt søknadsbehandling kommer komiteen med en innstilling. Basert på denne fatter HK-dir det endelige vedtaket om hvilke søknader som skal få tilskudd.

Søknadene blir vurdert på en skala fra 1 til 7, hvor 1 er dårlig og 7 er fremdragende. Karakter 4 er laveste samlede karakter for støtteverdige prosjekter. Denne gis til prosjekter som er av middels kvalitet, men som er gjennomførbare og realistiske. Karakteren 4 gis også i tilfeller hvor søknadene kun møter noen av

kriteriene nevnt ovenfor. Dersom søknaden vipper mellom to karakterer, skal prosjektets relevans for arbeidslivet være avgjørende for den endelige karakteren.

Søknadene skal først og fremst vurderes etter de fire overordnede kriteriene nevnt ovenfor. I tillegg skal det faglige og pedagogiske innholdet vurderes. Prosjektene skal utvikle fleksible studiemodeller som er bærekraftige og med et pedagogisk begrunnet læringsdesign. Fokus skal være på undervisnings- og vurderingspraksis som fremmer læring og studentinvolvering i alle prosjektets faser.

Tabell 4.1 Antall søknader og beløp (i NOK)

	2020	2021
Antall søknader	60	109
Antall innvilgede søknader	38	49
Tildelingsprosent	63	45
Omsøkt beløp	177 344 828	317 500 000
Innvilget beløp	100 431 500	139 070 000

Tabell 4.1 gir en oversikt over antall søknader og søknadsbeløp for tildelingsårene 2020 og 2021. I alt har 169 søknader blitt sendt inn, hvorav 87 – omtrent halvparten – har blitt innvilget. Av tabellen ser vi at antall søknader økte betydelig fra 2020 til 2021. I tråd med denne økningen ble konkurransen hardere. Dette innebar at tildelingsprosenten gikk ned, fra 63 til 45 prosent. Det totale innvilgede beløpet økte litt mer enn antall innvilgede søknader, slik at beløpet per innvilgede søknad ble litt høyere i 2021 enn i 2020.

4.2 Hva kjennetegner de fleksible utdanningstilbudene?

Med utgangspunkt i de fire vurderingskriteriene beskrevet ovenfor vil vi her diskutere de ulike utdanningstilbudene som har mottatt støtte. I tillegg inkluderes en analyse av hvordan tilskuddsmottakerne forstår fleksibilitet i utdanning.

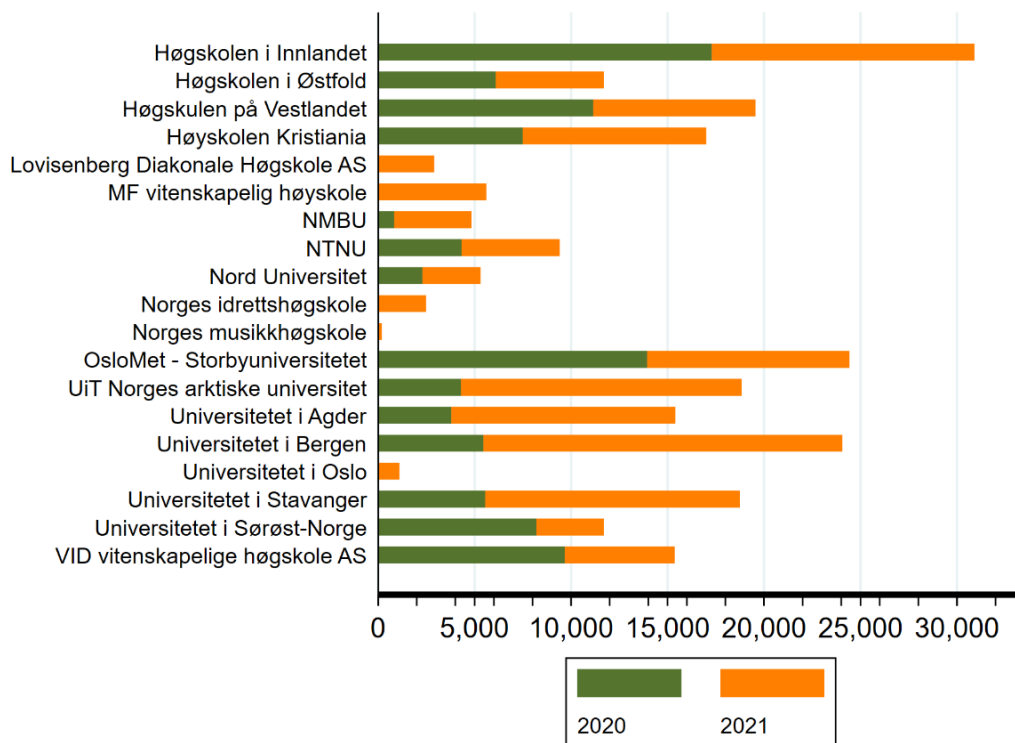
For Dikus ordning har vi gjennomgått de fullstendige søknadstekstene for 83 av 87 innvilgede søknader. Selv om manglende informasjon er en utfordring for noen variabler, gir gjennomgangen en indikasjon på målgrupper og fleksibilitetsdimensjoner for de planlagte utdanningstilbudene.⁵ Som var tilfellet med tilskudd til fleksible videreutdanningstilbud vil vi kun diskutere hvorvidt utdanningstilbudene beskrevet i søknadene er i tråd med kravene spesifisert i utlysningene. En detaljert analyse av hvorvidt denne tilskuddsordningen har fungert etter hensikten vil bli gjort i prosjektets sluttrapport.

⁵ Tilbudet beskrevet i en søknad kan inneholde flere kurs, med ulik grad av fleksibilitet. Siden vår koding tar utgangspunkt i søknadene, ikke enkeltkursene, får noen enheter mer enn en kategorisk verdi (f.eks. heltid/deltid).

4.2.1 Institusjonell og geografisk fordeling

Det er et stort spenn i hvilke læresteder som søker og får tilskudd gjennom program for fleksible utdanningstilbud. Dette gjelder både institusjon, fagområde og type utdanning.

Dersom vi begynner med variasjon blant utdanningsinstitusjonene, viser figur 4.1 tildelte midler per institusjon per år. I alt har 19 ulike høyskoler og universiteter fått tilslag på søknader om støtte. Høgskolen i Innlandet har fått mest, med rundt 30 millioner over de to årene, mens Norges musikkhøgskole kun fikk tildelt 190,000 kroner i 2021. Variasjonen i størrelsen på tildelinger er en kombinasjon av variasjon i antall søknader institusjonene har sendt inn, samt andelen av utdanningstilbud som har fått støtte. For eksempel har Høgskolen i Innlandet sendt inn 19 søknader om støtte, og Høgskolen Kristiania har søkt om støtte til fem prosjekter. Sistnevnte har fått støtte basert på samtlige søknader mens Høgskolen i Innlandet har fått tilslag på 63% av søknadene.



Figur 4.1 Tildeling av midler per institusjon (i 1000 NOK)

Vi har også kodet hvorvidt søkerinstitusjonene inkluderer samarbeidspartnere. 57 prosent av tilbudene inkluderer minst en samarbeidspartner i søknaden.

Dersom vi tar for oss variasjon mellom ulike fagområder, viser tabell 4.2 nedenfor hvordan antall tildelte søknader fordeler seg. Helse-, sosial- og idrettsfag var fagområdet med flest tildelinger i både 2020 og 2021. Andelen innvilgede

søknader som tilhører dette fagområde var imidlertid mindre i 2021 enn i 2020. Dette kan skyldes at den første utlysningen eksplisitt fokuserte på helse, i tillegg til bærekraftig omstilling, miljøvennlig næringsutvikling og teknologi. Disse andre tematikkene gikk igjen i søknader på tvers av fagområder, men spesielt innen samfunnsvitenskap.

Naturvitenskapelige og teknologiske utdanninger utgjorde også en mindre andel av søknadene i 2021, mens en markant større andel av søknadene i 2021 tilhørte humanistiske og estetiske fag enn i 2020.

Tabell 4.2 Antall innvilgede søknader fordelt på fagområde (prosent i parentes)

	2020	2021	Sum
Helse-, sosial-, og idrettsfag	16 (42)	17 (35)	33 (38)
Humanistiske og estetiske fag	3 (8)	10 (20)	13 (15)
Lærerutdanninger og utdanninger i pedagogikk	3 (8)	5 (10)	8 (9)
Naturvitenskapelig og teknologiske utdanninger	8 (21)	3 (6)	11 (13)
Primærnærings		1 (2)	1 (1)
Samferdsels- og sikkerhetsfag	1 (3)	2 (4)	3 (3)
Samfunnsfag, kommunikasjon og juridiske fag	7 (18)	11 (22)	18 (21)
Sum	38 (100)	49 (100)	87 (100)

Merknad: Hver innvilget søknad kategoriseres innenfor ett fagområde. Tallene i parentes viser hvor stor prosentandel hvert fagområde utgjør av det totale antallet innvilgede søknader per år (kolonne 2 og 3) og samlet sett (kolonne 4). I kolonne 3 summeres prosentandelene til 99 på grunn av avrunding til nærmeste hele tall.

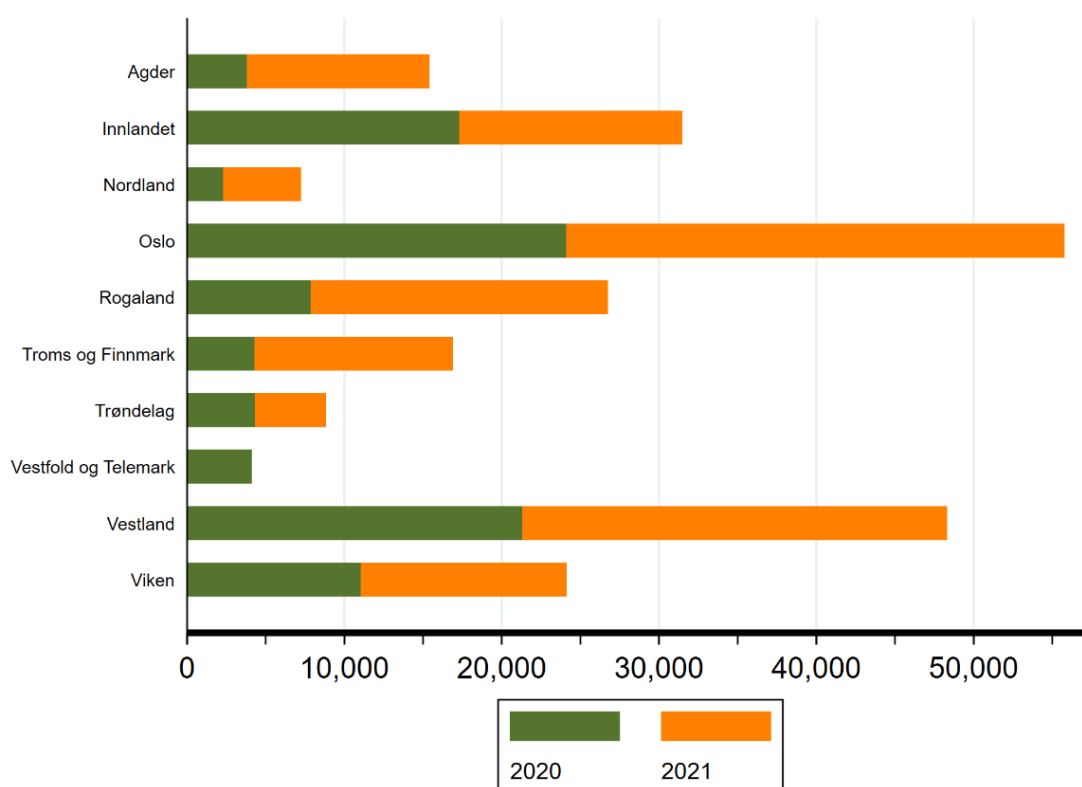
Det var relativt få søknader innen IKT, både av de som fikk avslag og de som ble innvilget. Fra de dokumentene som er gjennomgått for denne statusrapporten er det vanskelig å si noe sikkert om hvorfor dette er tilfellet.

En mulig forklaring kan være at slike tilbud faller under tilskuddsordningen for fleksible videreutdanningstilbud, diskutert i kapittel 3. Den ordningen fokuserer eksplisitt på digital kompetanse, bærekraft og digitalisering for det grønne skiftet. Det kan derfor tenkes at IKT-relaterte prosjekter har blitt prioritert under sistnevnte, mens søknader som ikke oppfyller disse kravene har blitt sendt inn til Dikus ordning. En annen mulig forklaring kan være at IKT og tekniske fag i noen tilfeller er utfordrende å tilby som fleksible utdanninger. Studentene kan trenge tilgang på datamaskiner, software og annet teknisk utstyr, noe som krever fysisk tilstedeværelse på campus.

Når det gjelder geografisk fordeling, så ser vi av figur 4.2 at Oslo, Vestland og Innlandet er de tre fylkene som har mottatt mest midler totalt. I figuren er antall innvilgede søknader kategorisert etter fylket søkerinstitusjonenes campus ligger i. I tilfeller hvor prosjektene er fylkesoverskridende er midlene likt fordelt mellom de aktuelle fylkene. I søknader hvor det ikke fremgår hvilke campuser som har ansvar for prosjektet, er midlene likt fordelt mellom fylkene der institusjonen har campus.

Alle fylker, med unntak av Møre og Romsdal, har mottatt støtte i ett eller begge årene. Oslo og Vestlandet har fått de klart største tildelingene med cirka 50 millioner kroner hver. For Vestlandet skyldes dette hovedsakelig innvilgede søknader for Universitetet i Bergen og Høgskulen på Vestlandet. OsloMet vært den mest innbringende søkeren i Oslo.

Som beskrevet i kapittel 3 i forbindelse med tilskudd til fleksible videreutdanningstilbud, er det ikke nødvendigvis slik at oversikten i figur 4.2 gjenspeiler regionale forskjeller i hvilke tilbud studentene får. Ettersom flere av utdanningstilbudene er delvis eller helt nettbaserte kan oversikten gi et skjevt bilde av den geografiske rekkevidden til utdanningstilbudene.



Figur 4.2 Tildeling av midler per fylke (i 1000 NOK)

4.2.2 Målgruppe

Denne ordningen retter seg mot studenter som av ulike årsaker ikke kan studere fast ved et studiested eller campus. Som nevnt innledningsvis er målgruppen dermed både førstegangssøkere til høyere utdanning og personer med behov for å utvide eksisterende kompetanse. Samtidig så viser søknadsgjennomgangen at de tilbudene som har fått tildelt midler i stor grad retter seg mot den siste av disse to studentgruppene.

Tabell 4.3 viser antall tildelinger per type utdanning for 2020 og 2021. Tildelingene omfatter bachelorutdanninger, masterutdanninger, årsstudier, og etter- og videreutdanninger. En klar majoritet (71 prosent) av søknadene som har fått tildelt midler tilbyr etter- og videreutdanning. Noen av disse retter seg mot personer som allerede har høyere utdanning og som ønsker å bygge på denne kompetanse. Andre fokuserer på personer med generell studiekompetanse og/eller relevant realkompetanse, som kommer til høyere utdanning fra arbeidslivet. De resterende søknadene omfatter bachelor- og masterutdanninger (henholdsvis 12,6 og 11,5 prosent) og årsstudier (4,5 prosent).

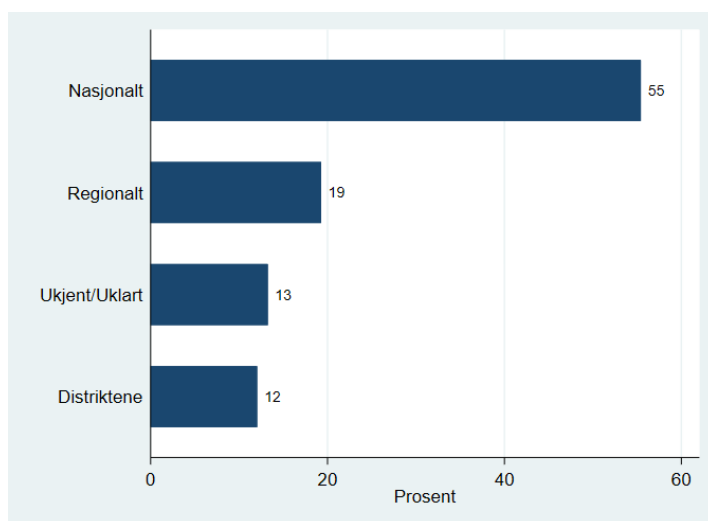
Som nevnt tidligere ble tidsrammen for tildelingene endret i den andre utlysningen, fra to år i 2020 til fire år i 2021. Begrunnelsen for dette var, ifølge intervjuene, å legge til rette for at lengre utdanninger, inkludert bachelor- og mastergrader, lettere kunne finansieres av ordningen. Derimot så viser tabellen at denne endringen ikke har hatt en nevneverdig effekt på tildelingen. Økningen i antall innvilgede søknader kan primært forklares med en økning i antall etter- og videreutdanningstilbud. Selv om antallet mastergradstilbud gikk opp i 2021, gikk antall bachelorgradstilbud markant ned.

Tabell 4.3 Antall innvilgede søknader fordelt på type utdanning

	2020	2021	Sum	Prosent (%)
Bachelor	9	2	11	12,6
EVU	26	36	62	71
Master	2	8	10	11,5
Årsstudium	1	3	4	4,5
Sum	38	49	87	100

Dersom vi ser på omfanget av målgruppen ser vi at majoriteten av de innvilgede søknadene har et nasjonalt fokus. Med andre ord legger de opp til å nå interessenter over hele landet, som figur 4.3 nedenfor viser. Ett av fem tilbud fokuserte på en bestemt region eller område, mens omtrent ett av ti tilbud rettet seg mot distriktene (rurale strøk) mer generelt.⁶ Det geografiske fokuset kom ikke klart fram i 13 prosent av søknadene. Siden ikke annet er spesifisert kan vi anta at disse ønsker å tiltrekke seg studenter fra hele landet. På lik linje med utdanningene finansiert av tilskuddsordningen for fleksible videreutdanningstilbud har de fleste av disse søknadene dermed en nasjonal, sektor-fokusert målgruppe. Dette er i tråd med tildelingskriteriet om å gjøre utdanning tilgjengelig for studenter, uavhengig av hvor i landet de bor.

⁶ Vi bruker begrepet «distriktene» fordi det ofte brukes i søknadstekstene uten en klar definisjon.



Figur 4.3 Målgruppe: Geografisk fokus

I tillegg viser søknadsgjennomgangen at flertallet av utdanningstilbudene (59 prosent) retter seg mot folk i jobb. 11 prosent rettet seg mot både yrkesaktive og ikke-yrkesaktive (inkludert heltidsstudenter). Fire prosent av tilbudene retter seg bare mot heltidsstudenter eller ikke-yrkesaktive. For en fjerdedel av søknadene er målgruppen uklar.

Ifølge utlysningstekstene retter denne tilskuddsordningen seg mot personer som av ulike årsaker ikke kan studere fast ved et studiested. Det er rimelig å anta at en stor del av denne målgruppen vil være yrkesaktive, hvor det er jobb som forhindrer dem fra å møte opp på campus. I så måte kan det sies at de innvilgede søknadene er i tråd med utlysningene, ved at mange av dem konkret retter seg opp mot denne studentgruppen. Samtidig er det viktig å nevne at det kan være studentgrupper som ikke er i jobb, men som av andre årsaker ikke har mulighet til å studere fast ved et studiested. Dette kan skyldes familieforpliktelser, helse- og velferdsutfordringer, økonomi osv.

Det er ikke gitt at et studietilbud som oppleves som fleksibelt av folk i jobb oppleves på samme måte av disse andre studentgruppene. Det er heller ikke gitt at etter- og videreutdanningstilbud, som de fleste av de innvilgede søknadene er, er den utdanningstypen som disse gruppene etterspør. Ut fra datamaterialet som ligger til grunn for denne statusrapporten er det per nå ikke mulig å si om dette er tilfellet. Dette vil derfor være et viktig spørsmål i sluttrapporten for dette prosjektet, for på den måten å vurdere om tilskuddsordningen har fungert etter hensikten.

4.3 Flexibilitet i utdanningstilbudene

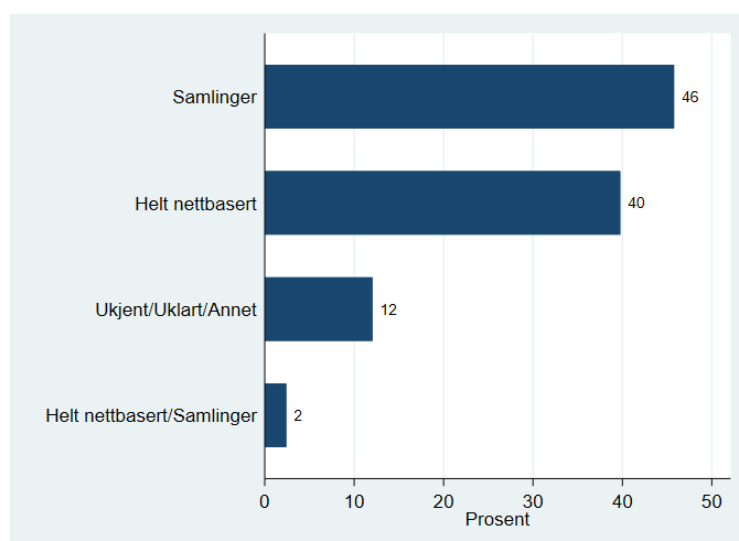
Hensikten bak program for fleksible utdanningstilbud har hele tiden vært å gjøre høyere utdanning mer tilgjengelig. Flexibiliteten i utdanningene står dermed sentralt. Som vist over oppga de aller fleste søknadene at de retter seg mot folk i jobb,

uavhengig av hvor i landet de bor. Samtidig har vi også sett at målgruppen for denne tilskuddsordningen er bredere enn folk i jobb, og det er derfor nødvendig å vurdere hvor fleksible de innvilgede utdanningstilbudene faktisk er.

I det som følger vil vi vurdere de innvilgede søknadene i lys av fleksibilitetsdimensjonene beskrevet i kapittel 2: tid og progresjon, sted og samhandling, omfang og innhold, og vurdering og formalisering. På samme måte som med utdanningstilbudene finansiert av tilskuddsordningen for fleksible videreutdanningstilbud er det først og fremst tids- og stedsdimensjonene som fremheves i søknadene. Hovedfokus vil dermed være på disse, selv om vi også vil beskrive omfangs-, innholds- og formaliseringsdimensjonen.

Sted og samhandling

Fra gjennomgangen av søknadstekstene finner vi at utdanningstilbudene er nokså jevnt fordelt mellom *fullstendig nettbaserte utdanninger* (40 prosent) og utdanninger med én eller flere *samlinger* (46 prosent). Dette er fremstilt i figur 4.4.



Figur 4.4 Antall helt nettbaserte eller samlingsbaserte tilbud

Merk at utdanningene med samlinger kan være primært nettbaserte, og dermed likevel ha stor stedsfleksibilitet. For 12 prosent av søknadene var det uklart om utdanningsopplegget var fysisk eller digitalt. To prosent av tilbudene inneholdt både helt nettbaserte kurs og kurs med samlinger.

Hvorvidt samlingene var obligatoriske, kom sjeldent frem av søknadene. Bare en søknad nevnte at deltakerne selv kunne velge mellom å delta på en samling fysisk eller digitalt, og en annen la opp til frivillige samlinger.

Informasjon om hvorvidt utdanningen gjennomføres *sentralisert* ved en campus eller *desentralisert* på flere studie- eller arbeidssteder fantes for litt over halvparten av søknadene. I motsetning til tilskuddsordningen for fleksible

videreutdanningstilbud la flerparten av disse søknadene – to av tre – opp til desentralisert aktivitet. 20 prosent av søknadene oppgav sentralisert aktivitet, men for en tredel av disse var det mulig å delta digitalt. Én søknad tilbød en blanding av kurs med sentralisert og desentralisert opplegg.

Hovedvekt på desentraliserte samlinger kan sies å være i tråd med tilskuddsordningens overordnede hensikt om å tilby utdanningstilbud utenfor ordinære campus. Det kan også tolke som et ønske om å gjøre utdanningstilbudene tilgjengelige i distriktene, noe som ble fremhevet som viktig i intervjuene med HK-dir. Som allerede diskutert i forbindelse med tilskuddsordningen for fleksible videreutdanningstilbud, kan selv deltakelse på én samling gjøre et utdanningstilbud mindre fleksibelt for noen.

Mange av utdanningstilbudene diskutert her er av større omfang enn de diskutert i kapittel 3. Dette gjelder spesielt utdanningstilbudene på bachelor- og masternivå, men også mange av etter- og videreutdanningstilbudene. De legger dermed opp til flere emner og samlinger totalt, noe som kan være utfordrende for studenter i jobb eller med andre forpliktelser. Desentraliserte samlinger kan sees på som et viktig virkemiddel for å gjøre slike tilbud mer tilgjengelig. Det samme gjelder valgfrihet når det kommer til å delta fysisk eller digitalt, selv om slike hybride løsninger kan være utfordrende for det pedagogiske opplegget (Solberg mfl. 2021).⁷

Hvilke *typer aktiviteter som skulle skje fysisk* fant vi informasjon om i bare en tredel av søknadene. De hyppigst nevnte aktivitetene var samlinger/gruppearbeid (10 søknader) og praksis (5 søknader). Hvilke *typer aktiviteter som skulle skje på nett* fant vi informasjon om i 59 prosent av søknadene. De fleste oppgav undervisning (46 søknader) og oppgavearbeid (43 søknader). En betydelig andel oppgav veiledning (28 søknader) og noe færre oppgav vurdering (18 søknader).

Det som er viktig å presisere her er at disse utdanningstilbudene er fleksible for én konkret målgruppe, nemlig de som ikke kan møte opp fysisk ved en campus. Studentene blir her presentert med konkrete alternativer til mer ordinære, campusbaserte utdanningstilbud. Med andre ord er det i mange av tilfellene ikke snakk om fleksibilitet generelt, forstått som muligheten til å tilpasse utdanningsopplegget til sin egen livssituasjon.

Andre fleksibilitetsdimensjoner

Siden fokus i utlysningstekstene i all hovedsak er på stedsdimensjonen, inneholder søknadene begrenset informasjon om de andre fleksibilitetsdimensjonene.

⁷ Datamaterialet som ligger til grunn for denne statusrapporten tillater oss ikke å gå i dybden på kvaliteten på det pedagogiske opplegget, inkluderte hybride undervisningsformer. Hvor fornøyd studentene på de fleksible utdanningstilbudene er med det pedagogiske opplegget vil undersøkes i spørreundersøkelsen som sendes ut til studentgruppen i 2022, og diskuteres i prosjektets sluttrapport.

Her har vi sammenfattet den informasjonen som finnes angående tid og progresjon, omfang og innhold, og vurdering og formalisering.

En viktig del av tidsfleksibilitet dreier seg om studiene er på *heltid, deltid eller med valgfri fremdrift*. Litt over halvparten av søknadene inkluderte presis informasjon om dette. De aller fleste – 39 søknader – la opp til deltidsstudier. Tre søknader inkluderte kurs med valgfri fremdrift. To søknader inkluderte bare heltidstilbud, mens tre søknader inkluderte noen kurs på heltid og noen på deltid.

Hvorvidt nettaktiviteten skal foregå *synkront og/eller asynkront* fant vi informasjon om for 58 prosent av søknadene. Av disse hadde de aller fleste (94 prosent) en blanding av synkrone og asynkrone nettaktiviteter. To søknader hadde bare asynkrone nettaktiviteter, mens kun én la opp til bare synkrone aktiviteter.

En slik blanding av synkrone og asynkrone aktiviteter kan sies å være tilpasset ordningens målgruppe. Det legger opp til en viss fleksibilitet for de studentene som har andre forpliktelser, for eksempel de som er i jobb. Samtidig åpner det opp for faktisk samhandling, nettverksbygging og gruppearbeid, om enn digitalt, for de studentene som har behov for å lære i samspill med andre. Det at man ikke kan studere fast ved et studiested betyr ikke nødvendigvis at man ikke har mulighet til å følge undervisning osv. på fastsatte tidspunkt. En kombinasjon av fleksible og tidsbestemte læringsaktiviteter kan dermed sees på som en måte å gjøre utdanningen tilpasset flest mulig på, i tråd med hensikten bak ordningen.

Vi kodet også om det var oppgitt noen *fleksibilitet i tidspunkt for oppstart og innleveringer/eksamen*. Bare tre av søknadene oppgav at det var valgfritt oppstartstidspunkt, og fire søknader oppgav noen grad av fleksibilitet i innleveringstidspunkt. Det er rimelig å anta at fleksibiliteten når det kommer til oppstart og avslutning er begrenset for mange av de andre utdanningstilbudene. Grunnen er at de fleste av dem er lagt opp som ordinære studieløp, som følger den akademiske kalenderen med oppstart i august og januar. Det vil muligens være mer fleksibilitet når det gjelder etter- og videreutdanningene, selv om mange av disse også vil måtte tilpasse seg universiteter og høyskolers akademiske kalender.

Når det gjelder *fleksibilitet i omfang* oppga over en tredel (37 prosent) av søknadene at det er mulig å ta deler av kurstilbudet. 12 prosent la i tillegg til grunn en viss *innholdsflexibilitet*, ved at de åpnet for at studentene kunne gjennomføre modulene i valgfri rekkefølge. Vi så også etter informasjon om hvorvidt *eksamen eller annen summativ vurdering skulle skje fysisk* eller ikke. I storparten av søknadene var dette ikke tydelig. 17 prosent oppga at det ikke skulle være fysisk eksamen, men heller hjemmeeksamen, mappeinnlevering eller lignende. To prosent oppga at eksamen skulle foregå desentralisert eller på et fleksibelt sted.

Når det gjelder *formaliseringsdimensjonen* var det kun fem av søknadene som eksplisitt oppga at de tilbyr helt åpne kurs, uten krav til dokumenterte forkunnskaper eller formell kompetanse. De øvrige søknadene, hvor opptakskrav går klart

frem, legger de fleste til grunn generell studiekompetanse, realkompetanse eller gjennomført høyere utdanning, for eksempel fullført bachelorgrad. Dette er i tråd med intensjonen bak ordningen, som eksplisitt retter seg mot førstegangsstudenter til høyere utdanning eller personer som ønsker å bygge på eksisterende utdanning.

4.3.1 Oppsummering og diskusjon

Som med tilskudd til fleksible videreutdanningstilbud åpner program for fleksible utdanningstilbud i teorien opp for fleksibilitet langs en rekke ulike dimensjoner. I praksis ser man derimot at det er stedsdimensjonen som veier tyngst. Dette er nettopp fordi program for fleksible utdanningstilbud har som mål å tilrettelegge for utdanningstilbud utenfor de store universitets- og høgskolecampusene.

Samlet tyder gjennomgangen på at de utdanningstilbudene som har mottatt støtte er i tråd med ordningens intensjon, nemlig å tilby høyere utdanning til studenter som av ulike årsaker ikke har anledning til å studere fast ved en campus. Et mindretall av utdanningstilbudene krever at studentene må møte fysisk ved en sentral campus. I stedet legger utdanningstilbudene opp til helt nettbaserte eller samlingsbaserte studier, eller en kombinasjon av disse. Flesteparten av de samlingsbaserte tilbudene gjennomføres i tillegg på desentraliserte studiesteder, for på den måten å være tilgjengelige for flere. Størsteparten av tilbudene gjennomføres på deltid eller med valgfri fremdrift, selv om manglende informasjon for en del søknader gjør at vi ikke kan si med sikkerhet akkurat hvor mange dette gjelder for.

Ut over dette tyder søknadstekstene på noe begrenset fleksibilitet i studietilbudene. En del søknader inkluderer noe fleksibilitet i studiets omfang, men veldig få nevner fleksibilitet i opptakskrav, oppstartstidspunkt, innleveringstidspunkt eller innhold. En mulig grunn kan være at flere av disse fleksibilitetsdimensjonene er vanskelige å implementere i ordinære studieløp, som bachelor- og masterutdanninger. Samtidig viser søknadene at også få etter- og videreutdanningstilbud legger opp til slik fleksibilitet. Dette er kanskje mer overaskende, siden slike tilbud i større grad retter seg mot lærende voksne og folk i arbeid, som ofte har behov for mer individuell tilpasning utover studiested.

Gjennomgangen viser at flertallet av utdanningstilbudene retter seg mot folk i jobb. Selv om yrkesaktive kan sies å være en sentral del av målgruppen for tilskuddsordningene, er de ikke de eneste gruppene som ikke kan studere fast ved en campus. I det videre arbeidet kan det være verdt å vurdere hvorvidt tilskuddsordningen faktisk når ut til de som kan ha nytte av fleksibel utdanning, og hva som eventuelt kan gjøres for å sikre dette.

Fleksibiliteten i tilbudene som faktisk blir opprettet kan naturligvis skille seg fra beskrivelsene i søknadstekstene vi her har gjennomgått. Med det forbeholdet

tyder gjennomgangen på at de støttede prosjektene vil gi tilbud som er *fleksible nok* til å dekke hovedformålet med ordningen – å gi studiemuligheter for de som ikke kan studere fast ved en campus. Samtidig viser kartleggingen at utdanningstilbudene i begrenset grad gir studentene mulighet til å avgjøre hvordan hvert enkelt studium legges opp, noe som også får betydning for hvor fleksible slike tilbud oppleves som.

4.4 Status for ordningen høsten 2021

Som nevnt innledningsvis ble program for fleksible utdanningstilbud lyst ut første gang i 2019, med oppstart for prosjekter i 2020. Siden disse prosjektene har en varighet på to til fire år er ingen av dem ferdigstilt i 2021. Vi har imidlertid tilgang på midtveisevalueringsrapporter som ble levert inn sommeren 2021.⁸ Selv om disse ikke kan si noe om endelig måloppnåelse eller brukes til å evaluere hvorvidt de faktiske utdanningstilbudene har fungert etter hensikten, forteller de oss noe om status for ordningen sommeren 2021.

Majoriteten av disse prosjektene hadde fulgt den opprinnelige fremdriftsplanen. Rapportene forteller hvor de var i utviklingen og hva som var planlagt oppstart for utdanningstilbudene. Av de 37 midtveiserapportene vi har gjennomgått var det kun tre prosjekter som hadde studieoppstart høsten 2020. 29 prosjekter hadde planlagt oppstart i 2021, hvorav fem var på våren og 24 på høsten.⁹ Fem hadde planlagt oppstart i 2022.

Som en del av midtveiserapporteringen ble prosjektene spurt om koronasituasjonen hadde påvirket fremdriften i vesentlig grad. Her svarte 28 av prosjektene at dette var tilfellet. Av disse prosjektene søkte ni om forlengelse av prosjektperioden som følge av koronapandemien.¹⁰ Flere nevnte at oppstart hadde blitt utsatt, følge av nedstengingen av samfunnet og restriksjoner ved universiteter og høyskoler. Andre pekte på at ressurser i prosjektet hadde blitt nedprioritert til fordel for andre arbeidsoppgaver, og merarbeidet knyttet til flytting av både prosjektutviklingen og det ordinære studietilbudet over på nett. Flere av tilbudene innen medisin og helse meldte at det hadde vært vanskelig å komme i gang med utviklingen av tilbudene siden deres samarbeidspartnere (kommunene, helseforetakene osv.) ble en del av koronaberedskapsplanen.

Majoriteten av de 28 prosjektene som svarte at de hadde blitt vesentlig påvirket av koronapandemien oppgav at påvirkningen var negativ. Det var imidlertid også

⁸ 38 søknader fikk innvilget søknad om tilskudd til fleksible utdanningstilbud i 2019. Av disse har vi hatt tilgang til 36 midtveiserapporter.

⁹ Siden disse midtveisevalueringsrapportene ble sendt inn før studiestart høsten 2021 vet vi per nå ikke om de faktisk startet opp etter planen. Dette er informasjon vi er i en prosess med å innhente fra de aktuelle lærestedene.

¹⁰ Et annet prosjekt søkte også om forlengelse av prosjektperioden. Dette var ikke på grunn av koronapandemien, men heller sykdom hos nøkkelpersonell.

noen som mente at koronapandemien hadde påvirket utdanningstilbudet positivt. Noen meldte at oppstart faktisk hadde gått raskere enn det ellers ville ha gjort. Dette var fordi studietilbudet alltid var planlagt å være nettbasert, og koronapandemien gjorde at systemer for dette kom på plass tidligere enn forventet. Andre meldte at lærdommene fra pandemien, da spesielt knyttet til pedagogisk bruk av digital teknologi, ville komme prosjektene til gode. Hovedårsaken var at de fagansatte ville tilegne seg mer erfaring med fleksible og digitale undervisningsformer enn det som var forespeilet da de søkte om støtte til prosjektet.

Det er interessant å merke seg at ni av totalt 37 prosjektet meldte at koronapandemien ikke hadde påvirket prosjektet i vesentlig grad. Fra midtveisevalueringsrapportene vet vi lite om hvorfor dette er tilfellet. Mulige grunner kan være at prosjektene uansett ikke hadde planlagt oppstart før i 2020, at undervisningen allerede var lagt opp som nettbasert og dermed kunne gjennomføres etter planen, eller at disse konkrete institusjonene valgte å prioritere fleksible tilbud da de så at samfunnet ville stenge ned høsten 2020.

5 Status for fleksible utdanningstilbud

I denne statusrapporten har vi gjennomgått status for to tilskuddsordninger per høsten 2021: tilskudd til fleksible videreutdanningstilbud og program for fleksible utdanningstilbud. Dette er første del av en pågående evaluering av disse tilskuddsordningene, som etter planen vil bli ferdigstilt desember 2022.

På dette stadiet i evalueringen er det ikke mulig å gjøre en inngående evaluering av hvorvidt ordningene har fungert etter intensjonen. Det er heller ikke mulig å si med sikkerhet om de faktisk har nådd de tilsiktede målgruppene. Dette vil kun kunne gjøres når datainnsamlingen fra spørreundersøkelsen blant deltakerne på fleksible utdanningstilbud, samt intervjuene med de fagansatte og andre relevante aktører, foreligger. Dette kapittelet vil heller diskutere noen problemstillinger som har blitt tydelige under denne kartleggingen, og som prosjektgruppen vil ta med seg i det videre evalueringsarbeidet.

5.1 Komplementære eller overlappende tilskuddsordninger til fleksible utdanninger?

De to tilskuddsordningene ble opprettet uavhengig av hverandre. Tilskudd til fleksible videreutdanningstilbud oppsto som en del av et økt søkelys på livslang læring og næringslivets behov for økt digital kompetanse. Program for fleksible utdanningstilbud var hovedsakelig motivert av et ønske om å tilby utdanning utenfor ordinære universitets- og høgskolecampus.

Til tross ulike utgangspunkt har ordningene, i hvert fall i praksis, nærmet seg hverandre. Tilskudd til fleksible videreutdanninger har fått tydeligere krav om studiepoeng og involvering av utdanningsinstitusjoner, mens program for fleksible utdanningstilbud har fått et økt fokus på arbeidslivsrelevans og næringslivets behov. I tillegg har de to ordningene hatt felles utlysning siden 2020, og de administreres nå fra samme etat – HK-dir.

Et sentralt spørsmål blir da om de to ordningene har blitt overlappende eller om de fortsatt er komplementære, dvs. om de fyller ulike funksjoner. Ifølge intervjuene var noe av bakgrunnen for den felles utlysningen i 2020 tilbakemeldinger fra utdanningsinstitusjonene og representanter fra arbeidslivet. De meldte om at

det var stor forvirring knyttet til hvilken ordning man burde søke på. Dette indikerer at forskjellene mellom de to ordningene ikke er spesielt tydelige.

Dette gjenspeiles til en viss grad også i de prosjektene som har fått tildelt midler. Selv om program for fleksible utdanninger ikke er begrenset til videreutdanningstilbud – slik som tilskudd til fleksible videreutdanningstilbud er – viser kapittel 4 at 71 prosent av de tildelte midlene har gått til etter- og videreutdanninger. Majoriteten av disse tilbudene retter seg også mot folk i jobb, selv om målgruppen i utgangspunktet er bredere enn dette.

Slik ordningene er lagt opp i dag er ikke fagskolene inkludert i program for fleksible utdanningstilbud. De kan dermed kun søke om midler gjennom tilskudd til fleksible videreutdanningstilbud, hvor de står for 25 prosent av de innvilgede søknadene. Høsten 2020 var det rekordmange studenter på norske fagskoler, som indikerer at etterspørselen etter slike utdanninger er økende (SSB, 2021). At tilskudd til fleksible videreutdanningstilbud muliggjør studenters deltakelse på fagskolestudier uavhengig av jobbsituasjon, utgjør derfor et viktig skille mellom ordningene.

Tilskudd til fleksible videreutdanningstilbud retter seg, som nevnt, mot personer i tilnærmet full jobb. Dette er ikke et krav under program for fleksible utdanningstilbud, selv om vi ser at størstedelen av tilbudene retter seg mot yrkesaktive. Denne ordningen er isteden til for studenter som ikke kan studere fast på en universitets- eller høyskolecampus, uavhengig av hva årsaken for det er. Ordningene retter seg dermed mot to, i hvert fall i teorien, ulike målgrupper. Fleksibilitet knyttet til tidsdimensjonen, som tilskudd til fleksible videreutdanningstilbud legger opp til, betyr ikke nødvendigvis at studenter som bor langt unna større læresteder får mulighet til å benytte seg av det. På samme måte vil program for fleksible utdanningstilbuds geografiske fleksibilitet ikke nødvendigvis passe for en person i full jobb.

HK-dir har fått i oppdrag å samordne overlappende deler av disse ordningene. Målet er at det skal være én enkelt tilskuddsordning for fleksible utdanninger, med arbeidslivets behov i fokus. I dette arbeidet er det viktig at forskjellene som faktisk finnes innenfor de to tilskuddsordningene blir tatt hensyn til, slik at mangfoldet av aktuelle studenter og utdanningsinstitusjoner ivaretas i den nye ordningen.

5.2 Individuell tilpasning og valgfrihet

Som nevnt i diskusjonen omkring betydningen av fleksibel utdanning kan vi skille mellom to ulike forståelser av fleksibilitet: valgfrihet og muligheten for å gjøre tilpasninger. Valgfrihet betyr muligheten til å velge mellom spesifiserte alternativer, uten at studentene kan påvirke progresjon eller innhold i disse tilbudene. Dette åpnes det opp for dersom fleksibilitet blir forstått som muligheten til å gjøre

tilpasninger, ved at studentene kan tilpasse et eksisterende utdanningstilbud på de måtene som passer best for dem.

Valgfrihet åpner opp for at personer i ulike livssituasjoner kan finne utdanningstilbud som er tilpasset deres situasjon. Slike tilbud bidrar dermed til at de får mulighet til å studere. Deltidsutdanninger kan for eksempel gi folk i jobb muligheten til å studere, mens nettbaserte utdanninger kan gjøre studier mulig for folk som ikke kan eller vil flytte fra distriktene.

Muligheten til å gjøre tilpasninger kan i stedet sies å gi reell valgfrihet for den enkelte. For eksempel kan studentene her velge om de vil ta eksamen eller ikke, og om de ønsker å være til stede fysisk eller over nett. Hvis en bestemt utdanning bare tilbys som nettstudium, vil ikke det gi mulighet for tilpasning i måten undervisningen gjennomføres på. Som denne gjennomgangen har vist er majoriteten av de fleksible studietilbudene enten helt eller delvis nettbaserte. Det virker til å være lite valgfrihet knyttet til dette innenfor hvert enkelt kurs. I midtveisrapportene for 2018-prosjektene for fleksible videreutdanningstilbud var det flere som pekte på at mangelen på fysisk undervisning var en ulempe, noe som kan være en indikasjon på at muligheten for å gjøre individuell tilpasning er for liten.

Muligheten for å tilpasse utdanningen til ulike livssituasjoner er et viktig aspekt ved utdanningsfleksibilitet, som kanskje ikke har fått like mye fokus som det valgfrihet har gjort. For å oppnå slik tilpasning må ikke nødvendigvis hvert enkelt kurs gi deltakerne mulighet til å bestemme hvordan læringsaktivitetene skal foregå. Man kan også fremme dette gjennom at kurstilbudet innen en utdanning samlet sett er variert. Det kan derfor være viktig å se på tilpasningsmuligheter, ikke bare innenfor det enkelte kurs, men også mer aggregert innenfor det fullstendige utdanningstilbudet.

5.3 Koronapandemien og fleksible utdanninger

I evaluering av disse tilskuddsordningene vil koronapandemien være sentral. Utdanningssektoren i Norge la ned et omfattende arbeid med omlegging til digital undervisning og utdanning i 2020 (Solberg med flere, 2021). Samtlige prosjekter som per nå har fått støtte gjennom tilskuddordningene for fleksible utdanningstilbud har i større eller mindre grad måtte forholde seg til de effektene pandemien hadde på UH-sektoren i Norge.

Spesielt gjaldt dette utdanningstilbudene med oppstart i 2020 og 2021. I noen tilfeller gikk utviklingen og utprøvingen av prosjektene raskere enn forventet, ved at koronapandemien tvang utdanningsinstitusjonene til å sette disse oppleggene ut i praksis. Andre opplevde derimot tregere fremdrift i prosjektene. Dette skyldes at de fagansatte måtte prioritere andre oppgaver over utvikling av nye studietilbud, eller ved at planlagte undervisningsaktiviteter måtte endres eller avlyses.

Bruk av digital teknologi i utdanningen har, som beskrevet ovenfor, ofte vært assosiert med fleksible utdanningstilbud. Under koronapandemien så man imidlertid en situasjon med svært lite fleksibilitet knyttet bruk av digital teknologi for både på enkeltpersoner og institusjoner. På samme måte som studenter tidligere var pålagt å møte opp til fysisk undervisning i et klasserom eller en forelesningssal, ble de nå påkrevd å følge undervisningen hjemmefra, fra hjemmekontoret, kjøkkenbordet eller soverommet.

De nettbaserte fleksible utdanningstilbudene diskutert her kan selvfølgelig ikke sammenlignes med situasjonen under koronapandemien. Alle utdanningstilbudene som får tildelt midler er pedagogisk forankret, med tydelig definerte læringsmål og -metoder. Samtidig er det verdt å huske på at nettbasert undervisning ikke nødvendigvis fører til økt fleksibilitet for alle. Fleksible utdanninger, slik det er definert her, omfatter muligheten til å velge mellom reelle alternativer for hvordan læringsaktivitetene kan gjennomføres, ikke bare hvor eller på hvilket tidspunkt.

5.4 Fleksible utdanninger: for hvem, hvor og hvordan?

Denne evalueringen har som utgangspunkt at tilskuddsordningene for fleksible utdanninger skal imøtekomme et reelt behov for fleksibel og tilgjengelig utdanning i Norge. Dette er også utgangspunktet for styringsdokumentene som er beskrevet i kapittel 2.

NIFU skal nå i gang med en omfattende datainnsamlingsprosess. Målet er å undersøke hvordan, og i hvilken grad, tilskudd til fleksible videreutdanningstilbud og program for fleksible utdanningstilbud imøtekommer et slikt behov. Gjennom en spørreundersøkelse blant studentene som har deltatt på fleksible utdanningstilbud finansiert av ordningene ønsker vi å kartlegge deres motivasjon for å gå i gang med et slikt utdanningsløp. Vi vil også undersøke hvilke typer fleksibilitet som var viktige for dem, om deres individuelle læringssituasjon ble ivaretatt og hvordan de vurderer et fleksibelt tilbud opp mot mer «ordinære» utdanningsløp.

I tillegg vil vi gjennomføre en rekke intervjuer med aktører på tilbudssiden. Dette inkluderer de fagansatte involvert i disse prosjektene, representanter fra lokalt og regionalt næringsliv, arbeidstakerorganisasjoner og fylkeskommunene. Hensikten her er å få innsikt i hvordan utdanningsinstitusjonene og næringslivet selv vurderer disse problemstillingene. Vi vil også undersøke hvorvidt, og eventuelt hvordan, tilskudd til fleksible utdanningsstilbud imøtekommer deres behov for kompetanse og arbeidskraft der de er.

Referanser

- Fevolden, A.M., Tømte, C., Lyby, L. og Vaagland, K. (2018). Etter- og videreutdanning innen digitalisering – tilbud og behov. NIFU-rapport 2018: 6. Oslo.
- Gythfeldt, K. og Heggen, K. (2012). Er høgskolene regionale kvalifiseringsinstitusjoner? Likheter og ulikheter mellom høgskolene på Vestlandet og i hovedstadsregionen. Høgskolen i Oslo og Akershus, Senter for profesjonsstudier. Oslo.
- Kompetanse Norge (2021): Fleksibel opplæring.
<https://www.kompetansenorge.no/fleksibel-opplaring/>
- Kunnskapsdepartementet (2017). Nasjonal kompetansepolitisk strategi for perioden 2017-2021.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nkps/id2527271/>
- Kunnskapsdepartementet (2021). Strategi for desentralisert og fleksibel utdanning ved fagskoler, høyskoler og universiteter.
https://www.regjeringen.no/contentassets/a8e31ac92f1244d0ac3644d4a1c08d03/desentralisert_og_fleksibel_uttanning_ved_fagskoler_hoyskoler_og_universiteter_210630_uu.pdf
- NOU 2019: 12. *Lærekraftig utvikling. Livslang læring for omstilling og konkurransevne.*
- Meld. St. 5 (2019-2020). *Distriktsmeldingen – Levende lokalsamfunn for fremtiden.* Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Oslo.
- Meld. St. 14 (2019-2020). *Kompetansereformen – Lære hele livet.* Kunnskapsdepartementet. Oslo.
- Meld. St. 16 (2020-2021). *Utdanning for omstilling - Økt arbeidslivsrelevans i høyere utdanning.* Kunnskapsdepartementet. Oslo.
- Li, K.C. og Wong, B.Y.Y. (2018). Revisiting the Definitions and Implementation of Flexible Learning. I Li, Yuen og Wong (red.), *Innovations in Open and Flexible Education*. Springer, 3-14. Hong Kong.
- Lyby, L., Huisman, J., Blaker, S., Danielsen, Å. og Waaler, J. (2020). *Styring av universiteter og høyskoler i Norge: En undersøkelse av styringsinstrumenter og styringsaktører i UH-sektoren.* NIFU-rapport 2020: 25. Oslo.

- Regjeringen (2021). Hurdalsplattformen for en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet 2021-2025.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/cb0adb6c6fee428caa81bd5b339501b0/no/pdfs/hurdalsplattformen.pdf>
- Solberg, E., Hovdhaugen, E., Gulbrandsen, M., Scordato, L., Svartefoss, S.M., og Eide, T. (2021). *Et akademisk annerledesår: Konsekvenser og håndtering av koronapandemien ved norske universiteter og høyskoler*. NIFU-rapport 2021: 9. Oslo.
- SSB (2013). *Studentvandring – Rekruttering til studier og tilførsel av nye høyt utdannede i et geografisk perspektiv*. Rapport 2013/6. Statistisk sentralbyrå. Oslo og Kongsvinger.
- SSB (2021). Rekordmange fagskolestudenter.
<https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/rekordmange-fagskolestudenter>
- Veletsianos, G. og Houlden, S. (2019). An analysis of flexible learning and flexibility over the last 40 years of Distance Education. *Distance Education*, 49(4), 454-468.
- Wollscheid, S., Bergene, A. C. og Olsen, D. S. (2020). *Fleksibel opplæring for voksne: En kunnskapsoppsummering*. NIFU-rapport 2020: 20. Oslo.

Tabelloversikt

Tabell 2.1 Dimensjoner ved fleksibilitet.....	19
Tabell 3.1 Oversikt over antall innvilgede og avslåtte søknader	33
Tabell 3.2 Antall innvilgede søknader per år og type institusjon (prosent i parentes)	35
Tabell 3.3 Antall tildelinger basert på fagområde (prosent i parentes).....	35
Tabell 4.1 Antall søknader og beløp (i NOK).....	48
Tabell 4.2 Antall innvilgede søknader fordelt på fagområde (prosent i parentes)	50
Tabell 4.3 Antall innvilgede søknader fordelt på type utdanning	52

Figuroversikt

Figur 3.1 Tildeling av midler per institusjon (i 1000 NOK).....	36
Figur 3.2 Tildeling av midler per fylke (i 1000 NOK).....	37
Figur 3.3 Helt nettbasert eller samlinger (Kompetanse Norge).....	39
Figur 4.1 Tildeling av midler per institusjon (i 1000 NOK).....	49
Figur 4.2 Tildeling av midler per fylke (i 1000 NOK).....	51
Figur 4.3 Målgruppe: Geografisk fokus	53
Figur 4.4 Antall helt nettbaserte eller samlingsbaserte tilbud	54

Nordisk institutt for studier av
innovasjon, forskning og utdanning

Nordic institute for Studies in
Innovation, Research and Education

www.nifu.no