



Arkivnr: 2014/22282-59
Saksbehandlar: Adeline Berntsen Landro

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Opplærings- og helseutvalet		17.03.2015
Fylkesutvalet		26.03.2015

Høyringsfråsegn - NOU 2014:14 Fagskolen - et attraktivt utdanningsvalg

Samandrag

Ved kongeleg resolusjon 23. august 2013 vart eit offentleg utval oppnemnt av regjeringa for å gjere ein gjennomgang av fagskulesektoren, og for å sjå på korleis denne sektoren kan vidareutviklast. Utvalet peikar på at fagskulutdanningane har fått ein alt for liten og utydeleg plass i utdanningssystemet, og at det er eit stort behov for ein ny fagskulepolitikk.

Hordaland fylkeskommune meiner at dei fleste forslaga og tiltaka som vert omtala i *NOU 2014:14 Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg* i stor grad vil bidra til å løfte og vidareutvikle fagskulesektoren til eit skuleslag som er anerkjent i samfunnet, har høg kvalitet, robuste fagmiljø og som kan imøtekomme arbeidslivet sitt kompetansebehov. Likevel er det to tiltak som Hordaland fylkeskommune ikkje støttar, og desse omhandlar skifte av eigarskap frå fylkeskommunen til staten.

Hordaland fylkeskommune er ein aktiv eigar av fagskulane og ønskjer å fortsette å utvikle fagskuletilbodet i regionen i nært samarbeid med næringslivet. Med nye rammevilkår, jamfør utvalet sine forslag, vil Fagskolane i Hordaland kunne vekse til ein stor og robust fagskuleinstitusjon som gjev viktig kompetanse til studentar frå heile landet og fleire stader i regionen.

Forslag til innstilling

Hordaland fylkeskommune gjev høyringsfråsegn til *NOU 2014:14 Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg* slik det går fram av Fylkesrådmannen si vurdering i denne saka.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Svein Leidulf Heggheim
fylkesdirektør opplæring

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Vedlegg

1 NOU 2014:14 Fagskolen - et attraktivt utdanningsvalg

Fylkesrådmannen, 18.02.2015

Bakgrunn

Ved kongeleg resolusjon 23. august 2013 vart eit offentleg utval oppnemnt av regjeringa for å gjere ein gjennomgang av fagskulesektoren, og for å sjå på korleis denne sektoren kan vidareutviklast. Utvalet vart gjeve følgjande mandat:

- Utvalet skal sjå på korleis det best kan leggjast til rette for at studentar på ein høveleg måte kan bevege seg mellom fagskular, høgskular og universitet.
- Utvalet skal gjere ei vurdering av kva det betyr at fagskuleutdanning skal vere yrkesretta.
- Utvalet vil kunne sjå på opptaksgrunnlag; fagbrev og generell studiekompetanse samt læringsutbytte.
- Det vil vere aktuelt å endre omgrepet fagskulepoeng etter at utvalet har gjort ein nærare gjennomgang.
- Utvalet skal vurdere dagens finansieringsordning for fagskular og gjere greie for alternative modellar for re-innføring av statleg finansiering av fagskulane.

Utvalet har vore leia av professor Jan Grund. Kunnskapsdepartementet har vore sekretariat for utvalet.

Utvalet leverte utgreiinga til kunnskapsministeren 15. desember 2014 med høyringsfrist 25. mars 2015. Utgreiinga har fått namnet *NOU 2014:14 Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg*, og ligg som vedlegg til saka.

Oppsummering av NOU 2014:14

Utvalet peikar innleiingsvis på at fagskulutdanningane har fått ein alt for liten og utydeleg plass i utdanningssystemet, og at det er eit stort behov for ein ny fagskulepolitikk. I utvalet sin gjennomgang vert det skissert fem hovudutfordringar, og utvalet si oppsummering av desse utfordringane er her framstilt under eitt:

1. Fagskulen sin plass og status i det norske utdanningssystemet
 - Fagskulen er i dag ikkje godt nok integrert i det norske utdanningssystemet. Den svake integreringa og mangel på ein heilskapleg fagskulepolitikk utgjer ei betydeleg utfordring for fagskulesektoren, for utdanningssøkjande og for arbeidslivet. Fagskulesektoren er fragmentert, fagskulane er lite synlege, og kandidatane har for svake moglegheiter til å byggje vidare på sin fagskulekompetanse. Fagskulane må både synleggjere seg sjølve og bli synleggjort som ein godt integrert del av eit heilskapleg utdanningssystem, og som eit fullverdig og likeverdig alternativ ved sida av høgare utdanning på tertiært nivå. Det er behov for tiltak som kan betre situasjonen i dag (s. 58).
2. Arbeidslivet sitt eigarskap til fagskulen og fagskulen si rolle i å dekke arbeidslivet sitt kompetansebehov
 - Utvalet meiner det er behov for tiltak som kan styrkje arbeidslivet sitt eigarskap til fagskuleutdanningane med det føremål å sørgje for betre samsvar mellom fagskuleutdanningane og arbeidslivet sitt kompetansebehov. Arbeidslivet må få auka kunnskap om og gripe meir inn i fagskulesektoren, og gjennom både partane i arbeidslivet og arbeidslivet ta ei sterkare rolle som bestillar av fagskulekompetanse. Det er urovekkande at ein så pass stor del av dei nyutdanna opplever ein problematisk overgang til arbeidslivet (s. 60).
3. Kvalitet i fagskuleutdanningane
 - Sjølv om det ikkje finst systematisk kunnskap om kvaliteten i norske fagskuleutdanningar, meiner utvalet at det er all grunn til å setje i verk tiltak som vil styrkje kvaliteten. Det er ikkje utvalet si haldning at kvaliteten gjennomgåande er for dårleg, men ein veit så mykje om

generelle indikatorar på utdanningskvalitet at utvalet finn det høgst usannsynleg at kvaliteten er gjennomgåande høg og utan rom for forbedring. Kvalitetsutvikling må i stor grad skje på kvar enkelt institusjon, men samtidig må det leggjast rammer og føringar på overordna nivå som understøttar kvalitetsutviklinga i alle ledd. Fagskulane er ikkje der i dag, og derfor meiner utvalet at det må setjast i verk tiltak for auka kvalitet i norsk fagskuleutdanning (s. 62).

4. Ansvar og styring av fagskulesektoren
 - Ei brei og heilskapleg fagskulereform, slik utvalet argumenterer for, vil krevje betydelege endringar i sektoren sine juridiske rammevilkår. Det er mange endringar som vil innebere behov for juridiske tilpassingar, og i dette avsnittet har utvalet vald å særleg peike på svake studentrettar, utfordringar ved dagens regelverk for styring og organisering av fagskulane. Her vil det vere behov for tiltak [...] (s. 63).
5. Fagskulen sine finansielle rammevilkår
 - Utvalet sitt mandat er tydeleg på at myndigheitene sitt finansieringssystem for fagskulane må endrast, noko utvalet stiller seg fullt og heilt bak. NIFU si utgreiing på vegner av utvalet er også ei klar støtte til ein slik konklusjon. NIFU seier mellom anna at «*Intervjuer og dokumenter gir ikke holdepunkter for at forvaltningsreformen i seg selv har bidratt til å sørge for at fylkeskommunene tilbyr godkjent fagskuleutdanning som tar hensyn til lokalt, regionalt og nasjonalt kompetansebehov innenfor prioriterte samfunnsområder.*» [...] (s. 66).

Vidare meiner utvalet at ei rekkje tiltak må setjast i verk for at fagskulane skal få sin rettmessige plass i utdanningssystemet. Tiltaka er delt inn i tre kapittel og har følgjande hovudoverskrifter:

1. Ein synleg fagskule og fagskulen sin status
 - Fagskuleutdanninga må gjerast meir attraktiv og synleg. Her må myndigheiter, fagskulane og arbeidslivet bidra. Arbeidslivet må bevisstgjere seg dei moglegheitene som fagskuleutdanning gjev. Myndigheitene må leggje til rette slik at fagskuleutdanninga blir ein høveleg utdanningsveg med føreseielege overgangar, der studentrettigheter står sentralt (s. 86).
2. Kvalitet, relevans og arbeidslivstilknytning
 - Det er naudsynt å utvikle fagskulen til eit skuleslag med høg kvalitet og relevans som er godt kjent og godt omtykt i arbeidslivet og i befolkninga. Relasjonane til arbeidslivet må styrkast og gjerast meir systematiske. Fagskulen si lovfesta kopling til arbeidslivet tilseier at omgrepa kvalitet, relevans og arbeidslivstilknytning er uløseleg knytt saman. Ansvar for å løyse utfordringane på dette feltet krev ansvarleggjering og bevisst politikk og handling frå myndigheitene, fagskulane og aktørane i arbeidslivet. Eit anna viktig tiltak for å auke kvaliteten og relevansen er etter utvalet si meining å styrke skulane sin administrasjon og det pedagogiske miljøet. Ein reduksjon i talet på skular vil vere heilt naudsynt for å oppnå dette. Verkemiddel for å oppnå sterke einingar vil vere reglane for akkreditering, eigarforhold og finansiering. [...] (s. 105).
3. Finansiering
 - Utvalet har gjort greie for alternative finansieringsordningar for fagskular. Finansieringa skal fyrst og fremst sørgje for at statens midlar vert nytta på ein mest mogleg effektiv måte gjennom god og høveleg drift og utvikling. For å få ei ny finansieringsordning til å bidra til denne målsettinga må ein også gjere noko med organiseringa av forvaltninga av fagskulane og korleis ein dimensjonerer både talet på fagskular og utdanningskapasiteten ved fagskulane.

Mange av tiltaka er knytt tett saman og vil ikkje gje ønska effekt utan at tilhøyrande tiltak vert sette i verk.

Det har vore viktig for utvalet at dei alternative finansieringsordningane ikkje skal vere det primære verkemiddelet i utviklinga av utdanningskvaliteten ved fagskulane. Utvalet meiner at ei tettare kopling mellom departementet med eit heilskapleg sektoransvar og fagskulen vil bidra til ei betre styring og utvikling av fagskulesektoren. Utvalet vurderer også at det vil vere viktig å løfte fram fagskulane som ei sjølvstendig utdanning i statsbudsjettet ved å synleggjere fagskulen som eit eige programområde.

Utvalet har lagt fram alternative finansieringsordningar for fagskulane. Etter utvalet si vurdering er dei alle relativt enkle finansieringsordningar som oppfyller krava og forventningane som er lagt for desse. Utvalet er også av den oppfatning at finansieringsordningane er dynamiske på den måten at dei med enkle grep vil kunne verte tilpassa endringar skapt av ytre faktorar, både ved endringar i etterspurnad og tilbod av fagskuleutdanning, og ved behov for endringar i insentivstrukturen overfor fagskulane. Utvalet ønskjer også at finansieringa av private fagskular bør betrast, og at dei bør inkluderast i finansieringsordninga (s. 121).

- Utvalet beskriv som nemnt tre modellar for finansiering av fagskulane, men anbefaler modell 3 «Kandidat-studentmodellen med utviklingsmidlar». Denne modellen baserer seg på at fagskulane vert gjeve tilskot etter både kor mange studentar som er i utdanning (grunntilskot), og kor mange som fullfører ei fagskuleutdanning (resultatstyring). I tillegg kan det verte gjeve utviklingsmidlar retta mot investeringar og kvalitetshevande tiltak. Modellen foreslår at det skal vere eit øvre tak på kor mange studentar ein institusjon kan ha, og skulen må såleis søkje departementet om midlar til oppretting av nye studieplassar.

Kunnskapsdepartementet ber om at høyringsfråsegna vert organisert etter utvalet si samla liste over tiltak i kapittel 11.10, og at andre kommentarar kjem til slutt. **I framhaldet kjem fylkesrådmannen si vurdering og innstilling til høyringsfråsegn.**

Fylkesrådmannen si vurdering

Hordaland fylkeskommune meiner at dei fleste forslaga og tiltaka som vert omtala i *NOU 2014:14 Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg* i stor grad vil bidra til å løfte og vidareutvikle fagskulesektoren til eit skuleslag som er anerkjent i samfunnet, har høg kvalitet, robuste fagmiljø og som kan imøtekome arbeidslivet sitt kompetansebehov. Likevel er det to tiltak under kapittel 11.10 som Hordaland fylkeskommune ikkje støttar, og desse er som følgjer:

Igangsette en prosess med det formål å overføre eierskapet av de offentlige fagskolene fra fylkeskommunene til staten. Fagskolene bør organiseres som statlige forvaltningsorganer med særskilte fullmakter.

Utvalet foreslår at både finansiering og eigarskap vert overført til staten. Hordaland fylkeskommune føreslår at fylkeskommunane held fram som eigarar, medan finansieringa vert overført til staten. Hordaland fylkeskommune meiner at fylkeskommunane er best kvalifisert til å vurdere og prioritere innanfor regionale og lokale kompetansebehov. Dersom eigarskapet vert overført til staten, er det ein viss fare for at dette undergrev den nære relasjonen fylkeskommunen har til næringslivet og vilkåra for å påverke fagskuletilbodet i regionen.

Revidere mandat og sammensetning av Nasjonalt fagskoleråd med det mål at rådet kan ta et større ansvar for å sammenstille arbeidslivets behov for fagskolekompetanse, og ellers styrke rådets bidrag til politikkutviklingen på fagskolefeltet.

Hordaland fylkeskommune meiner også her at det må vere fylkeskommunane som skal ha ansvaret for å vurdere og prioritere innanfor regionale og lokale kompetansebehov. Fylkeskommunane har tett dialog med

arbeidslivet i regionane i høve til utvikling av regionale planar. Eit nasjonalt fagskuleråd kan ha eit overordna ansvar for å vurdere om nasjonale kompetansebehov vert møtt, og staten kan på bakgrunn av dette nytte finansieringssystemet til å sikre nasjonale kompetansebehov slik som utvalet skisserer.

Andre kommentarar

Hordaland fylkeskommune er eigar av 3 fagskular som har eit felles styre og er organisert under paraplyen Fagskolane i Hordaland. Tidlegare var det 7 fagskular under Fagskolane i Hordaland, men etter ein omfattande prosess mellom anna med ein skulebruksplan som blei vedtatt i mars 2013, vart dei 7 fagskulane omorganisert til 3. Dei 3 fagskulane har fleire studiestader organisert under seg i distrikta der det er eksplisitte kompetansebehov i ulike næringer, og/eller der det er særskilt kompetanse på spesielle fagområde. Denne organiseringa som vart implementert i løpet av 2013/2014 var ein direkte konsekvens av dei rammevilkåra som følgde med forvaltningsreforma. For at Hordaland fagskulestyre og Hordaland fylkeskommune skulle kunna imøtekomme krava om å gje og utvikle tilbod etter arbeidslivet sitt behov lokalt, regionalt og nasjonalt, var det naudsynt med ei omorganisering til ein meir fleksibel og robust fagskule i Hordaland. I tillegg såg ein at med krava til kvalitet og rapportering var det vesentleg at ein utvikla sterke og robuste fagmiljø. Det ligg også føre konkrete planar om å redusere talet på fagskular ytterlegare for å etablere enda større einingar.

Fagskolane i Hordaland er samla sett den største fagskulen i landet av dei offentlege fagskulane. Fagskolane i Hordaland har om lag 16 % av alle offentlege fagskulestudentar, og er også den av dei offentlege fagskulane som har størst del gjestestudentar; det vil seie studentar som kjem frå andre fylke. Hordaland fylkeskommune er, og ønskjer også å halde fram med å vere, ein aktiv fagskuleeigar. Organiseringa av Fagskolane i Hordaland er heilt i tråd med dei forslaga som vert presentert av utvalet i høve til storleik og fleircampusmodell, og har potensiale til å verte enda større, og dette ønskjer Hordaland fylkeskommune å ha ansvar for i framtida.

Forvaltningsreforma og finansiering

Med forvaltningsreforma fekk fylkeskommunane ansvar for å gjere prioriteringar i høve til kva tilbod som skulle få offentleg støtte med bakgrunn i kompetanse og kunnskap om fylket sin næringsstruktur og behov for offentleg tenesteyting. Utvalet skriv i utgreiinga at fylkeskommunane ikkje har gjort mykje for å undersøkje om det har vore trong for omprioriteringar og vidareutvikling av nye tilbod og syner til NIFU sin rapport *Fylkeskommunene og fagskolen: tilrettelegging for fagskoletilbud og kostnader ved fagskoledrift*. Hordaland fylkeskommune kjenner seg ikkje igjen i denne påstanden, og meiner at NIFU-rapporten gjev eit langt meir nyansert syn på fylkeskommunane si handtering av fagskulane etter forvaltningsreforma enn kva utvalet gjer i NOU 2014:14.

NIFU sin rapport peikar på at rammetilskotet som fylkeskommunane får til fagskuleutdanning, har hatt ein konserverande effekt, og dette er situasjonen slik Hordaland fylkeskommune også opplever det. Utvalet peikar også på at finansieringa er prega av å vere ei lukka ramme som konserverer dagens tilbod, men legg ikkje til grunn at dette har hatt negative konsekvensar for realisering av måla i forvaltningsreforma.

Sjølv om rammetilskotet er konserverande, har Fagskolane i Hordaland utvikla nye tilbod, nye fordjupingar og oppretta nye studiestader dei siste åra. Fleire av tilboda har vore underfinansiert eller finansiert av lokalt næringsliv, kommunar og Hordaland fylkeskommune utanfor ramma til fagskulane. Døme på dette er den såkalla Stord-modellen som er basert på at Fagskolane i Hordaland driv desentraliserte fagskoletilbud på Stord for Sunnhordlandsregionen der kompetansebehovet for tida er stort. Hordaland fylkeskommune har såleis vore bevisst si rolle som ansvarleg for å imøtekomme kompetansebehovet i regionen, men kunne med betre rammevilkår ha utvikla fagskoletilbodet i enda større grad.

Fylkeskommunen som regional utviklar

I NOU2014:14 er det fleire tiltak som er foreslått. Hordaland fylkeskommune meiner at det er positivt at staten ynskjer å bidra på finansieringssida og at staten legg strengare føringar på utdanning i form av kvalitetssikringstiltak. Likevel ønskjer Hordaland fylkeskommune at eigarskapet til fagskulane ligg på regionalt nivå. Regionalt eigarskap sikrar regionalt næringsliv ein geografisk og forvaltningsmessig nærleik til fagskulane. Hordaland fylkeskommune har regional utvikling som ein del av sitt samfunnsoppdrag. Ein

viktig del av regionalutviklinga er å bidra til at næringslivet har relevant kompetanse. Då *Regional næringsplan for Hordaland* vart utarbeidd i 2013, var det i tett dialog med næringslivet. Det vart etterspurt kva det offentlege kunne bidra med for å støtte næringsutvikling i regionen. Eit område næringslivet trekte fram, var tilgang på relevant kompetanse. Hordaland fylkeskommune har «Fleire med relevant kompetanse» som ein av tre hovudstrategiar i handlingprogrammet for næringsutvikling.

Per i dag er det tett dialog mellom næringslivet og Hordaland Fylkeskommune. Representantar for dei ulike avdelingane og seksjonane i fylkeskommunen møter representantar for det regionale næringslivet og deira organisasjonar jamleg i formelle og uformelle fora. Gjennom dialogen med næringslivet i regionen jobbar fylkeskommunen kontinuerleg med å kome i møte dei kompetansebehov som næringslivet har. Fylkeskommunen jobbar også for å stimulere bedriftene til å utnytte den auka fleksibiliteten til fagskulane i Hordaland, slik at det kan verte gjeve tilbod etter behov i heile fylket. Som fagskuleeigar har fylkeskommunen handlingsrom til raskt å leggje til rette for at næringslivet kan få den kompetansen som trengst. Eit slikt døme er Stord-modellen, som er eit desentralisert studietilbod oppretta etter innmeldt behov frå næringslivet. Ein av dei mange styrkane til fagskulen er fleksibilitet, tett dialog på regionalt nivå og handlingsrom til raskt å etterkomme kompetansebehov. Desse kvalitetane gjer og at fagskulen blir eit viktig verktøy for Hordaland fylkeskommune i rolla som regional utviklar.

Yrkesfag under eitt

Hordaland fylkeskommune har også eit stort fagopplæringstilbod i fylket, og det er viktig for fylkeskommunen å kunne sjå desse to utdanningsløpa i samanheng. For dei elevane som vel yrkesfag, skal det vere ein veg vidare når næringslivet etterspør det, og fagskulane skal møte dette behovet. Samtidig er fagskulane avhengig av rekrutteringa og gjennomføringa ved yrkesfaga for å rekruttere nok studentar. Såleis har desse to utdanningsslaga felles utfordringar.

Leige av lokale og etablerte system

Utvalet føreslår at ved statleg overtaking av fagskulane kan staten leige lokale knytt til vidaregåande skular. I dag har nokre fagskular både felles lokale og ressursar i høve til lærekrefter. Å blande inn to eigarar i høve til disponering av lokale og lærekrefter meiner Hordaland fylkeskommune er uehdig. Hordaland fylkeskommune har lang erfaring med å drifta fagskulane og ser at det vil vere meir nyttig å reindyrke fagskulen i egne lokale skilt frå vidaregåande einingar. Likevel vil det vere kostnadseffektivt at fagskular og vidaregåande skular som har same fagområde kan ha sambruk av utstyr, og det vil såleis vere tenleg at det er same eigar av desse skulane.

Fagskolane i Hordaland nyttar i dag dei administrative systema til fylkeskommunen og sparer såleis ein del ressursar på både felles etablerte system og på personalhandtering frå fylkeskommunen. I tillegg vert det arbeidd med eit nytt skuleadministrativt system for alle dei 19 fylkeskommunane, som også vil ha ein eigen fagskulemodul. Dette vil vere svært nyttig for fagskulane av di systemet er tilpassa fagskulane sitt behov og ikkje er eit system som er laga for vidaregåande utdanning eller høgre utdanning. Det er viktig med system og rutinar som er utvikla på fagskulane sine egne premisser.

Konklusjon

Hordaland fylkeskommune er ein aktiv eigar av fagskulane og ønskjer å fortsette å utvikle fagskuletilbodet i regionen i nært samarbeid med næringslivet. Med nye rammevilkår, jamfør utvalet sine forslag, vil Fagskolane i Hordaland kunne vekse til ein stor og robust fagskuleinstitusjon som gjev viktig kompetanse til studentar frå heile landet og til fleire stader i regionen. Dei fylkeskommunane som har stor trong for fagskulekompetanse slik som Hordaland fylkeskommune, bør vere eigarar av fagskular i framtida.