



Arkivnr: 2014/2-75  
Saksbehandlar: Adeline Berntsen Landro

Saksframlegg

## Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Hordaland fagskulestyre		24.03.2015

## 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.

Dei fleste forslaga og tiltaka som vert omtala i *NOU 2014:14 Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg* vil i stor grad 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 som Hordaland fagskulestyre ikkje støttar, og desse omhandlar skifte av eigarskap frå fylkeskommunen til staten.

Hordaland fagskulestyre ønskjer å fortsette å utvikle fagskuletilbodet i regionen i nært samarbeid med næringslivet og med Hordaland fylkeskommune som eigar. 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 vedtak

Hordaland fagskulestyre gjev høyringsfråsegn til *NOU 2014:14 Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg* slik det går fram av denne saka.

Svein Leidulf Heggheim  
fylkesdirektør opplæring  
ansvarleg for saksførebuing til fagskulestyret

Linda Farestveit  
seksjonsleiar skule

*Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.*

### Vedlegg

1 NOU 2014:14 Fagskolen - et attraktivt utdanningsvalg



## Fylkesrådmannen, 03.03.2015

### 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 kunna 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 gjeninnføring 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 fagskulautdanningane 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 under er utvalet si oppsummering av desse utfordringane 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 forbetring. 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 studentrettigheter, 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 skal verte endra, 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 fagskuleutdanninga 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 arbeidslivstilknytting
  - 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 arbeidslivstilknytting 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 inkludrast 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 høyringsfråseigna 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.

### Vurdering

Hordaland fagskulestyre 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 under kapittel 11.10 som Hordaland fagskulestyre 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 føreslår at både finansiering og eigarskap vert overført til staten. Hordaland fagskulestyre føreslår at fylkeskommunane held fram som eigarar, medan finansieringa vert overført til staten. Hordaland fagskulestyre 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 politikktutviklingen på fagskolefeltet.*

Hordaland fagskulestyre 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 at nasjonale kompetansebehov vert møtt, og staten kan på bakgrunn av dette nytte finansieringssystemet til å sikre nasjonale kompetansebehov slik som utvalet skisserer.

#### Andre kommentarar

Det er tre fagskular som er organisert under Hordaland fagskulestyre og paraplyen Fagskolane i Hordaland; Bergen tekniske fagskole, Bergen maritime fagskole og Hordaland helsefagskole. Hordaland fylkeskommune er eigar, og det er Fylkestinget som vel styre og vedtek styrevedtekter.

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 næringar, 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 kunne 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. 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. Hordaland fagskulestyre ønskjer å vidareutvikle Fagskolane i Hordaland saman med Hordaland fylkeskommune til å bli ein robust og stor fagskule som kan gje viktige kompetansehevande tilbod til studentar både i og utanfor regionen.

#### *Finansiering og forvaltningsreforma*

NIFU sin rapport, *Fylkeskommunene og fagskolen: tilrettelegging for fagskoletilbud og kostnader ved fagskoledrift*, peikar på at rammtilskotet som fylkeskommunane får til fagskuleutdanning har hatt ein konserverande effekt, og dette er situasjonen slik Hordaland fagskulestyre 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 fylkeskommunane sin evne til å realisera 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 vorte 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, og fagskulestyret kunne ha utvikla fagskoletilbodet saman med fylkeskommunen i enda større grad dersom rammevilkåra var i tråd med kva utvalet no foreslår.

#### *Leige av lokale og etablerte system*

Utvalet foreslår at ved statleg overtaking av fagskulane kan staten leige lokale knytt til vidaregåande skular. I dag har nokon 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 fagskulestyre er uheldig. Hordaland fagskulestyre og Hordaland fylkeskommune har lang erfaring med å drifta fagskulane og ser at det vil vere meir nyttig å reindyrke fagskulen i eige lokale avskilt 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 høveleg at det er same eigar av desse skulane.

Fagskolane i Hordaland nyttar i dag dei administrative systema til fylkeskommunen, og sparar såleis ein del ressursar på både felles etablerte system og på personalhandtering i frå fylkeskommunen. I tillegg vert det

arbeidd med eit nytt skuleadministrativt system for alle dei 19 fylkeskommunane som 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 høgare utdanning. Det er viktig med system og rutinar som er utvikla på fagskulane sine egne premissar.

Hordaland fagskulestyre meiner at Fagskolane i Hordaland er godt tent med å vere eigd av Hordaland fylkeskommune i høve til sambruk av utstyr, leige av lokale i høve til studiestader fleire stader i fylket, lokal og regional kjennskap til arbeidsliv og ressursar knytt til administrative system.

#### *Fagskulepoeng versus studiepoeng*

Hordaland fagskulestyre vil støtte argumenta til dei medlemmane i utvalet som talar for at ein skal nytte studiepoeng i staden for fagskulepoeng i fagskulen. Dersom fagskuleutdanningane skal vere enkle og tydelege for folk å plassere i utdanningssystemet er det viktig at dei særtrekk som gjelder for høgre utdanning også gjelder for fagskulane, slik som studiepoeng som seier noko om omfanget.

#### *Studentrettigheter og studentsamskipnad*

Hordaland fagskulestyre vil også støtte utvalet si meining om like rettigheter for fagskulestudentane som andre studentar som tek høgre utdanning. Det vil sei eit klårare og meir omfattande lovverk om studentrettigheter og rett til å vere medlem i ein studentsamskipnad.

#### *Konklusjon*

Hordaland fagskulestyre ønskjer å fortsette å utvikle fagskuletilbodet i regionen i nært samarbeid med næringslivet og med Hordaland fylkeskommune som eigar. 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. Hordaland fagskulestyre meiner også at fagskulestudentane sine rettigheter bør verte like rettighetene til studentar ved andre offentlege høgre utdanningsinstitusjonar.