

NOU

Norges offentlige utredninger **2014:14**

Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg



Norges offentlige utredninger 2014

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Informasjonsforvaltning

1. Ny arvelov.
Justis- og beredskapsdepartementet.
2. Lik og likskap.
Kulturdepartementet.
3. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2014.
Arbeids- og sosialdepartementet.
4. Enklere regler – bedre anskaffelser.
Nærings- og fiskeridepartementet.
5. MOOC til Norge.
Kunnskapsdepartementet.
6. Revisjon av eierseksjonsloven.
Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
7. Elevenes læring i fremtidens skole.
Kunnskapsdepartementet.
8. Tolking i offentlig sektor.
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
9. Ny adopsjonslov.
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
10. Skyldevne, sakkyndighet og samfunnsvern.
Justis- og beredskapsdepartementet.
11. Konkurranseskjemenemnda.
Nærings- og fiskeridepartementet.
12. Åpent og rettferdig – prioriteringer i helsetjenesten.
Helse- og omsorgsdepartementet.
13. Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi.
Finansdepartementet.
14. Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg.
Kunnskapsdepartementet.

NOU

Norges offentlige utredninger **2014: 14**

Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg

Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 23. august 2013.
Avgitt til Kunnskapsdepartementet 15. desember 2014.

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1217-5

07 Aurskog AS

Til Kunnskapsdepartementet

Regjeringen Stoltenberg II oppnevnte ved kongelig resolusjon 23. august 2013 et utvalg for å utrede framtiden til norsk fagskoleutdanning. Utvalget skulle kartlegge fagskolens status, kvalitet, kobling til arbeidslivets kompetansebehov og samspillet med høyere utdanning. Utvalget avgir med dette sin innstilling.

Oslo 15. desember 2014

Jan Grund
leder

Trond Bergene

Kjersti Grindal

Marta Grongstad

Stein Kristiansen

Ivar Lien

Solfrid Lind

Johnny K. Pettersen

Astrid Moen Sund

Bård Inge Thun

Trude Tinnlund

Johanne Marie Trovåg

Malin Næss Vangsnes

Kristin Vik

Joakim Bakke
sekretariatsleder

Grete Gåra Alvern

Kristin Evensen

Øystein Holmedal-Hagen

André Kristiansen

Olav Reiersen

Innhold

Del I	9	4.2.3	Ekspertgruppe for tilsyn og kontroll	38
1 Mandat, sammensetning og arbeidsform	11	4.3	Studentorganisasjon	38
1.1 Utvalgets oppnevning og mandat .	11	4.4	Uavhengige faglige organer	38
1.2 Utvalgets sammensetning	12	4.4.1	NUFHO	38
1.3 Utvalgets arbeid	13	4.4.2	NUTF	38
1.3.1 Regionale møter	14	4.4.3	NUFL	38
1.4 Utredningens oppbygning	15	4.5	Lov- og regelverk for fagskolesektoren	38
2 Utvalgets forståelse av mandatet	16	4.5.1	Forskrift om fagskoleutdanning ...	39
2.1 En helhetlig sektorpolitikk – tre målsettinger	16	4.5.2	Forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning ..	39
2.2 Norsk utdanningspolitikk – om behovet for en ny fagskolepolitikk	18	4.5.3	Forskrift om tilsyn med kvaliteten i fagskoleutdanning	39
2.2.1 Fagskolens plass i utdanningssystemet	20	4.6	Forvaltningsreformen	39
2.3 Kompetanse og produktivitet	22	4.6.1	Fylkeskommunenes ansvar etter Forvaltningsreformen	40
2.3.1 Framtidens kompetanseutfordringer	24	4.6.2	Kunnskapsdepartementets implementering av Forvaltningsreformen på fagskolefeltet	40
2.3.2 Fagskolen – et viktig ledd i norsk velferd og verdiskaping	27	4.7	Finansiering av fagskolesektoren .	40
2.4 Fagskolen som lokal og regional aktør	27	4.7.1	Tilskudd til fagskoler gjennom fylkeskommunenes frie midler	40
2.4.1 Lokalt arbeidsliv – internasjonale markeder	28	4.7.2	Finansiering av helse- og omsorgsfaglige fagskoleutdanninger	42
2.4.2 Lokalt arbeidsliv – lokal forankring	28	4.7.3	Øremerket tilskudd til private fagskoler over statsbudsjettet	43
2.5 Oppsummering	28	4.7.4	Øremerket tilskudd til Veia – Statens fagskole for gartnere og blomsterdekoratører	43
3 Fagskolesektoren og dens utvikling fram til i dag	29	4.7.5	Øremerket tilskudd til Norsk jernbaneskole	43
3.1 En variert sektor	29	4.7.6	Øremerket tilskudd til dykkerutdanningen ved Høgskolen i Bergen	44
3.2 Fagskolesektorens utvikling	29	4.7.7	Egenbetaling fra studentene	44
3.2.1 Reform 94 og ny lov	30	4.8	Oppsummering	45
3.2.2 Behov i arbeidslivet og erkjennelse fra myndighetene	31	5 Internasjonale perspektiver	46
3.2.3 Omfangsmål	31	5.1	Internasjonale konvensjoner og sertifiseringer	46
3.3 Fagskolene i dag	31	5.2	The International Standard Classification of Education (ISCED)	47
3.3.1 Statistikk	31	5.3	European Qualifications Framework (EQF) og Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk (NKR)	48
3.4 Kunnskap om fagskolesektoren ...	34	5.3.1	European Qualifications Framework	48
3.5 Oppsummering	35	5.3.2	The European Area of Skills and Qualifications	48
4 Styring, ansvar og finansiering	36			
4.1 Styret og tilbyders rolle ved fagskoler	36			
4.2 Kunnskapsdepartementets sektoransvar	37			
4.2.1 NOKUT	37			
4.2.2 Nasjonalt fagskoleråd	37			

5.3.3	Nasjonalt kvalifikasjonsramme- verk for livslang læring	49	6.5.4	Desentralisering og samarbeid på tvers av fylkesgrenser	65
5.4	Internasjonalisering i fagskolesektoren	50	6.5.5	For svake mekanismer for finansiering av fagskoletilbud med regional og nasjonal interesse	65
5.5	Landeksempler	51	6.5.6	Oppsummering	66
5.5.1	Sverige	51	6.6	Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg	66
5.5.2	Danmark	52			
5.5.3	Tyskland	53			
5.6	Oppsummering	54			
6	Det uforløste potensialet	55	Del II	69
6.1	Fagskolens uklare plass og svake status i det norske utdannings- systemet	55	7	Struktur for styring, dimensjonering og finansiering	71
6.1.1	Oppbygningen av det norske utdanningssystemet	55	8	Fagskolens synlighet og status	74
6.1.2	Fagskolen – uklar plass og for svakt integrert i utdannings- systemet	56	8.1	Et forutsigbart system uten blindveier med hensiktsmessige overganger	74
6.1.3	Oppsummering	58	8.2	Fagskolen som et hensiktsmessig utdanningsvalg	75
6.2	Arbeidslivets manglende eierskap til fagskolen og fagskolens uoppfylte rolle i å dekke arbeidslivets kompetansebehov	58	8.2.1	Fagskolen og rekruttering til yrkesfag	75
6.2.1	En utdanning med for svak relevans?	58	8.2.2	Fagskolen som arena for videreutdanning og reorientering på arbeidsmarkedet	75
6.2.2	Tettere relasjoner mellom fagskolen og arbeidslivet	59	8.2.3	Rådgivningstjenesten og karriere- veiledning	76
6.2.3	Oppsummering	60	8.2.4	Fleksible utdanningstilbud i fagskolesektoren	76
6.3	For svak kvalitet i fagskole- utdanningene	60	8.3	Opptaksgrunnlag	76
6.3.1	Behov for kompetansekrav for lærere i fagskolesektoren	60	8.3.1	Dagens opptakskrav	76
6.3.2	For lite robuste fagmiljøer	61	8.3.2	Prøveordning med alternativt opptaksgrunnlag	77
6.3.3	For lite strategisk utdannings- ledelse	61	8.3.3	Opptakskrav	77
6.3.4	Oppsummering	62	8.3.4	Helhetlig praksis for realkompetansevurderinger?	78
6.4	Ansvar og styring av fagskole- sektoren	62	8.3.5	Nasjonalt koordinert opptak	79
6.4.1	Lov og forskrift	62	8.3.6	Oppsummering opptaksgrunnlag .	79
6.4.2	Lite styring og manglende regler for organisering	63	8.4	Overgang mellom fagskole og høyere utdanning	79
6.4.3	Oppsummering	63	8.4.1	Innpass i høyere utdanning	80
6.5	Fagskolens finansielle rammebetingelser	63	8.4.2	Skjønnsmessig vurdering eller automatisk innpass?	80
6.5.1	Fylkeskommunenes dobbeltrolle	64	8.4.3	Y-veien	81
6.5.2	Effekten av rammestyrte finansiering når antall studenter endres – et lite forutsigbart finansieringssystem	64	8.4.4	Opptak i tertiærutdanningen	82
6.5.3	Manglende differensiering av finansieringssystemet – manglende kostnadsdekning?	65	8.5	Fagskolepoeng eller studiepoeng?	82
			8.5.1	Beskrivelse av fagskolepoeng og studiepoeng	82
			8.5.2	Argumenter for innføring av studiepoeng	82
			8.5.3	Argumenter for å beholde fagskolepoeng	84

8.6	Studentrettigheter og studentvelferd	85	10.2	Prinsipper for en ny finansieringsordning	109
8.6.1	Vage studentrettigheter	85	10.2.1	Resultatbasert finansiering	109
8.6.2	Rett og plikt til medlemskap i studentsamskipnadene	85	10.2.2	Differensiert finansiering etter kostnadskategorier	110
8.6.3	Oppsummering studentrettigheter og studentvelferd	86	10.3	Ytre faktorer som påvirker finansieringssystemet	111
8.7	Grader, titler og vitnemål	86	10.3.1	Dimensjonering av fagskolesektoren	111
8.8	Oppsummering	86	10.4	Utvalgets alternative finansieringsmodeller	112
8.9	Utvalgets forslag til tiltak	86	10.4.1	Modell 1 – «Kandidatmodellen» ..	112
9	Kvalitet, relevans og arbeidslivets rolle	89	10.4.2	Modell 2 – «Kandidat-studentmodellen»	113
9.1	Kvalitet – hva er det?	90	10.4.3	Modell 3 – «Kandidat-studentmodell med utviklingsmidler»	114
9.2	Arbeidslivets eierskap til fagskolesektoren	90	10.5	Beregning av tilskudd gjennom ny finansieringsordning	115
9.2.1	Fagskolen og kompetanseutfordringer i arbeidslivet	91	10.5.1	«Kandidatmodellen»	115
9.2.2	Fagskolen og karrieremuligheter	91	10.5.2	«Kandidat-studentmodellen»	117
9.2.3	Fagskolen – nye oppgaver og kompetansebehov	93	10.5.3	«Kandidat-studentmodell med utviklingsmidler»	118
9.2.4	Arbeidslivets bestillerrolle	94	10.5.4	NIFUs samlede anbefalinger	118
9.2.5	Manglende kunnskap om fagskoleutdanning	94	10.6	Vurdering av alternativene	119
9.3	Fagskolens egenart	95	10.6.1	Stabilitet og forutsigbarhet gjennom grunnfinansiering	120
9.3.1	Fagskoleutdanningenes omfang ..	95	10.6.2	Handlingsrom for utvikling	120
9.3.2	Praksis som integrert del av fagskoleutdanning	96	10.7	Kriterier for innpass i finansieringssystemet	121
9.4	Strategisk utdanningsledelse	97	10.8	Oppsummering	121
9.4.1	Rolle- og ansvarsfordeling mellom myndighetsorganer	97	10.9	Utvalgets forslag til tiltak	122
9.5	Robuste fagmiljøer	99	11	Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg	123
9.5.1	Fagskolens størrelse	99	11.1	Dagens fagskolesektor – et uforløst potensial	123
9.5.2	Lærerkollegiets kompetanse og sammensetning	102	11.2	Behovet for en mer helhetlig politikk	123
9.5.3	Utstyrssituasjonen	103	11.3	Studentene	124
9.5.4	Samarbeid med arbeidslivet	103	11.4	Roller og ansvarsfordeling	124
9.6	Prosedyrer for godkjenning	103	11.5	Robuste institusjoner	125
9.6.1	Akkreditering	103	11.6	Private institusjoner	125
9.6.2	Lokale versus nasjonale studieplaner	104	11.7	Finansiering og dimensjonering ...	126
9.7	Dimensjonering	104	11.8	Kvalitet og relevans	126
9.8	Kvalitetssystem	104	11.9	En framtidvisjon for norsk tertiærutdanning	127
9.9	Oppsummering	105	11.10	Utvalgets samlede liste over tiltak	127
9.10	Utvalgets forslag til tiltak	105	12	Økonomiske, juridiske og administrative konsekvenser av utvalgets anbefalinger	131
10	Finansiering	107	12.1	Overføring av fagskolene til staten	131
10.1	Statlig finansieringsansvar for fagskolene	108			
10.1.1	Synliggjøring i statsbudsjettet	108			
10.1.2	Budsjettramme – åpen versus lukket ramme	108			
10.1.3	Statlig versus fylkeskommunal finansiering	108			

12.1.1	Dimensjonering av antall fagskoler	131	12.1.8	Styrking av Nasjonalt fagskoleråd og underliggende fagråd	133
12.1.2	Organisasjonsform	131	12.1.9	Nasjonalt opptakskontor for fagskoler overføres til statlig ansvar	133
12.1.3	Bygg og infrastruktur	132	12.1.10	NOKUT	133
12.1.4	Administrative konsekvenser for departementet	132	12.1.11	Organisasjon for norske fagskolestudenter	133
12.1.5	Database for statistikk om høyere utdanning – Fagskolestatistikk	132			
12.1.6	Bedre kunnskapsgrunnlag	132			
12.1.7	Overføring av finansieringsansvar for fagskolene til staten	132			
				Litteraturliste	134

Del I

Kapittel 1

Mandat, sammensetning og arbeidsform



Figur 1.1 © Stian Thorbjørnsen

I dette kapitlet blir utvalgets mandat, oppnevning og sammensetning presentert. Deretter gis en redegjørelse for hvordan utvalget har arbeidet for å besvare mandatet på best mulig måte. På slutten av kapitlet presenteres utredningens oppbygning og struktur.

1.1 Utvalgets oppnevning og mandat

Ved kongelig resolusjon 23. august 2013 oppnevnte regjeringen et offentlig utvalg som skulle foreta en gjennomgang av fagskolesektoren for å se på hvordan denne sektoren kan videreutvikles. Utvalget ble ved oppnevningen gitt følgende mandat:

Bakgrunn

Fagskoleutdanningene er yrkesrettede utdanninger som bygger på videregående opplæring eller tilsvarende realkompetanse, og har et omfang tilsvarende minimum et halvt og maksimum to hele studieår. I fagskoleloven er yrkesrettede utdanninger definert som «utdanning som gir kompetanse som kan tas i bruk i arbeidslivet uten ytterligere generelle opplæringstiltak». Etter loven skal fagskolene tilby

utdanning av høy kvalitet og gi studentene tilfredsstillende vilkår.

Fylkeskommunene er ansvarlig for å sørge for at det tilbys godkjent fagskoleutdanning som tar hensyn til lokalt, regionalt og nasjonalt kompetansebehov innenfor prioriterte samsfunnsområder. Fagskoleutdanning er viktig for å sikre korte, yrkesrettede tilbud tilpasset nye kompetansebehov og krav i arbeidslivet. Fagskoleutdanning og høyere utdanning er to ulike alternativer til utdanning etter videregående opplæring, med hver sin lovgivning og formål. Det overordnede målet for fagskoleutdanning er at «godkjent fagskoleutdanning skal være av høy kvalitet og gi studentene kvalitetssikra, fleksible og arbeidsmarknadsretta utdanningstilbud», jf. Prop. 1 S (2012–2013) for Kunnskapsdepartementet.

All fagskoleutdanning skal være godkjent av Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT). Godkjenning krever at utdanningen tilfredsstillende nasjonale kvalitetsstandarder fastsatt i forskrift. NOKUT fører tilsyn med fagskoleutdanningen og godkjenner fagskolenes interne system for kvalitetssikring. I 2012 var det totalt 115 fagskoler, med til sammen 15 852 fagskolestudenter, som samlet dekker et bredt

spekter av utdanninger innenfor en rekke fagfelt.

Oppgaver/avgrensning

Det er behov for mer, bedre og systematisert kunnskap om fagskolesektoren i Norge. Utredningen skal gi et solid grunnlag for det videre arbeidet med fagskoler og et bedre grunnlag for å vurdere hvordan fagskolene kan videreutvikles.

- Utvalget skal vurdere fagskoleutdanningens rolle og plass i utdanningslandskapet og arbeidslivet.
- Utvalget skal vurdere hvordan fagskoleutdanningenes kvalitet, synlighet og status kan styrkes.
- Utvalget skal vurdere hva det betyr at fagskoleutdanningene skal være yrkesrettede. Herunder utrede hvordan samarbeid mellom fagskoler og arbeidslivet kan sikre at fagskoleutdanningen er oppdatert og relevant når det gjelder arbeidslivets og næringslivets behov.
- Utvalget skal vurdere hvordan det best kan legges til rette for at studenter på en hensiktsmessig måte kan bevege seg mellom fagskoler og høyskoler og universiteter, herunder hvordan det kan videreutvikles gode overgangsordninger fra fagskole til høyere utdanning.
- Utvalget skal se på gjeldende krav til opptaksgrunnlag, herunder fagbrev, generell studiekompetanse og realkompetanse, og vurdere om dette er hensiktsmessige opptaksgrunnlag basert på det læringsutbyttet kandidatene skal oppnå.
- Det vil være aktuelt å endre betegnelsen fagskolepoeng, jf. forskrift om fagskoleutdanning, etter at utvalget har foretatt en nærmere gjennomgang.
- Utvalget skal vurdere dagens finansieringsordning for fagskoler og foreslå alternative modeller for finansiering av fagskolene.

Sentrale hensyn i utvalgets arbeid

Det er viktig at utvalget tar hensyn til behovet for progresjon og overganger mellom de ulike delene av utdanningsløpet, fleksibilitet i systemet og at det skal være enkelt for utdanningssøkere å skaffe seg oversikt over de ulike mulighetene. Utvalget må i sine vurderinger også se hen til arbeidslivets lokale, regionale og nasjonale behov, samt internasjonal utvikling og Norges forpliktelser innenfor internasjonalt utdanningssamarbeid.

Utvalget skal utrede og foreslå alternative modeller for finansiering av fagskolene. Minst ett av utvalgets forslag til modell skal baseres på uendret ressursbruk. Forslag til endringer i finansieringssystemet skal fremme effektiv forvaltning.

Det er opp til utvalget om det vil belyse ytterligere og mer detaljerte problemstillinger enn de som er konkretisert i mandatet. Økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av forslagene må utredes, jf. Utredningsinstruksen.

Kunnskapsgrunnlag

Som bakgrunn for sine samlede vurderinger må utvalget skaffe seg god oversikt over fagskolesektoren. Det forutsettes at utvalget gjør bruk av tilgjengelig statistikk, utredninger, evalueringer, forskning og annet eksisterende kunnskapsgrunnlag som er relevant for arbeidet. Utvalget skal også skaffe seg oversikt over internasjonale studier, i den grad det er relevant.

Utvalget må vurdere behovet for å sette ut oppdrag for å framskaffe nødvendig kunnskap for å svare på oppgaven.

Tidsramme og arbeidsform

Utvalget skal gi endelig rapport til Kunnskapsministeren i form av en NOU senest innen utgangen av 2014.

Utvalget skal ha en åpen arbeidsmåte som inviterer til dialog og diskusjon med sektoren og andre relevante aktører. Departementet skal informeres om arbeidet på egnet måte.

1.2 Utvalgets sammensetning

Utvalget har bestått av totalt 15 medlemmer. Elleve medlemmer var med i den opprinnelige oppnevningen, mens ytterligere tre medlemmer ble oppnevnt 12. desember 2013. Ett medlem valgte å fratre og ble deretter erstattet av et nytt medlem. Utvalgets sammensetning har vært bred, med representasjon fra både fagskolene, studentene, fylkeskommunene, partene i arbeidslivet og universitets- og høyskolesektoren. Utvalget hadde ved oppnevningen 23. august 2013 følgende sammensetning:

Professor Jan Grund, leder, Oslo
Studieleder Marta Grongstad, Tromsø
Seniorrådgiver Helge Halvorsen, Moss
Rektor Ivar Lien, Gjøvik
Administrerende direktør Solfrid Lind, Oslo

Teamleder Jonny Pettersen, Notodden
 Seniorrådgiver Astrid Kristin Moen Sund, Oslo
 Nasjonal fagskolekoordinator Bård Inge Thun,
 Stavanger

LO-sekretær Trude Tinnlund, Fredrikstad
 Studieleder Johanne Marie Trovåg, Haugesund
 Student Malin Nøss Vangsnes, Oslo
 12. desember 2013 oppnevnte statsråd Torbjørn
 Røe Isaksen ytterligere tre medlemmer:
 Spesialrådgiver Trond Bergene, Skedsmo
 Assisterende fylkesutdanningsssjef Stein Kristian-
 sen, Arendal
 Spesialrådgiver Kristin Vik, Oslo

Samtidig vedtok statsråd Røe Isaksen også å
 endre en setning i utvalgets mandat. Setningen
 «Utvalget skal utrede og foreslå alternative model-
 ler for finansiering av fagskolene.» ble tatt ut og
 erstattet av «Utvalget skal vurdere dagens finansi-
 eringsordning for fagskoler og utrede alternative
 modeller for gjeninnføring av statlig finansiering
 av fagskolene.»

4. april 2014 valgte Helge Halvorsen å trekke
 seg fra utvalgets arbeid på grunn av nært forestå-
 ende pensjonsavgang. 22. april 2014 oppnevnte
 Kunnskapsdepartementet seniorrådgiver Kjersti
 Grindal som nytt utvalgsmedlem.

Utvalget har gjennom arbeidet hatt et fast
 sekretariat utgått fra Kunnskapsdepartementet og
 Utdanningsdirektoratet bestående av:
 Joakim Bakke, seniorrådgiver (sekretariatsleder)
 Grete Gåra Alvern, seniorrådgiver
 Kristin Evensen, seniorrådgiver
 Øystein Holmedal-Hagen, seniorrådgiver
 André Kristiansen, seniorrådgiver
 Olav Reiersen, seniorrådgiver

1.3 Utvalgets arbeid

Utvalget har i løpet av perioden hatt ti utvalgsmø-
 ter. De ni første møtene ble avholdt i Oslo. Det
 siste møtet gikk over to dager og ble avholdt på
 Leangkollen i Asker. Til de tre første møtene ble
 en rekke eksterne ressurspersoner og represen-
 tanter fra viktige aktører invitert til å holde innled-
 ninger for utvalget:

Kristin Halvorsen, daværende Kunnskapsminister
 Bjørn R. Stensby, assisterende avdelingsdirektør,
 NOKUT

Benedicte Sterner, leder, Nasjonalt fagskoleråd
 Knut Erik Beyer-Arnesen, nestleder, Nasjonalt
 fagskoleråd

Ola Stave, generalsekretær, Universitets- og høy-
 skolerådet (UHR)

Ole-Bernt Thorvaldsen, seniorrådgiver, UHR
 Rolf Jørn Karlsen, nestleder, Samarbeidsrådet for
 yrkesopplæring (SRY)

Kari Hoff Okstad, rådsmedlem, SRY

Kristian Ilnér, rådsmedlem, SRY

Tormod Skjerve, seniorrådgiver, Virke

Torild Slåtto, direktør, Fleksibel utdanning Norge

Jorunn Leegaard, spesialrådgiver, KS

Arne Johannes Eriksen, spesialrådgiver, Nettverk
 for private høyskoler

I tillegg innledet ekspedisjonssjef Toril Johans-
 son i Kunnskapsdepartementet på utvalgets første
 møte om departementets arbeid og status for sek-
 toren, samt departementets betraktninger rundt
 mandatet.

Statssekretær Bjørn Haugstad holdt et innlegg
 for utvalget på det syvende utvalgsmøtet 16. juni
 2014.

Enkelte av organisasjonene som har holdt inn-
 legg, har også bidratt med skriftlige innspill. Det
 gjelder Virke, UHR, SRY og KS.

Utvalget har i tillegg mottatt skriftlige innspill
 fra Nasjonalt fagskoleråd, Norske Fag- og Frisko-
 lers Landsforbund, Forum for fagskoler, Rådet for
 offentlige fagskoler, Østlandssamarbeidet, Nor-
 ges Kreative Høyskole, Studieforbundet kultur og
 tradisjon, Norges Husflidslag, fellesinnspill fra
 Akademikerne, Norsk Industri, Norsk Studentor-
 ganisasjon, Rederiforbundet, Spekter, Tekna,
 Unio, Utdanningsforbundet og YS, fellesinnspill
 fra Unio og NSO, fra Pål Domben ved Nordland
 fylkeskommune, Bernt Rolf Almedal ved Fagsko-
 len i Kristiansand, Harry Arne Haugen ved
 Tromsø maritime skole og Einar Myrhaugen ved
 Stavanger offshore tekniske skole.

Utvalget har hatt en åpen nettside hvor rele-
 vant informasjon om arbeidets framdrift har blitt
 publisert, samt tilgjengelig kontaklinformasjon
 for de som har ønsket å bidra med innspill.

Utvalgets leder og sekretariat har i løpet av
 utvalgsarbeidet hatt møter med Nasjonalt fagsko-
 leråd, NOKUT, Helse- og omsorgsdepartementet,
 Helsedirektoratet, Kommunal- og modernise-
 ringsdepartementet, Kunnskapsdepartementet,
 Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og
 fiskeridepartementet, Klima- og miljødepartemen-
 tet, Utdanningsdirektoratet, Østlandssamarbei-
 det, MARKOM2020-prosjektet, Andreassen-utval-
 get og Hægeland-utvalget.

Utvalget gjennomførte i januar 2014 en studie-
 tur til København der utvalget hadde møter med
 Uddannelses- og forskningsministeriet, Køben-

havns Erhvervsakademi, Dansk Industri og Dansk LO.

Utvalget lyste i november 2013 ut et todelt oppdrag hvor del 1 gikk ut på å evaluere hvordan fylkeskommunene har lagt til rette for fagskoleutdanning etter Forvaltningsreformen i 2010, og del 2 gikk ut på å kartlegge reelle kostnader ved fagskoledrift så langt det var mulig gitt tilgjengelig datagrunnlag. NIFU vant oppdraget og leverte sin rapport 30. april 2014. På utvalgsmøtet 16. juni 2014 deltok Kyrre Lekve, Svein Erik Moen og Rune Borgan Reiling (alle fra NIFU) der de presenterte rapporten.¹ På bakgrunn av den første rapporten ble oppdraget utvidet og NIFU ble bedt om å gjennomføre simuleringer og effektanalyser av ulike finansieringsmodeller som utvalget har utredet. Rapporten² fra de analysene ble overlevert utvalget 3. oktober 2014 og NIFU presenterte konklusjonene på utvalgets møte 8. oktober 2014.

1.3.1 Regionale møter³

Utvalget har arrangert fire åpne regionale møter for å få innspill fra fagskolesektoren og dens relevante interessenter på regionalt og lokalt nivå. De fire møtene har vært avholdt på Gjøvik med fokus på teknisk fagskole, i Trondheim med fokus på kreativ og merkantil fagskole, Stavanger med fokus på helsefaglig fagskole og Tromsø med fokus på maritim fagskole.

1.3.1.1 Gjøvik

Fagskolen Innlandet var vertskap for det første regionale møtet 4. desember 2013 med særlig fokus på teknisk fagskole. Det ble holdt innlegg fra Studentrådet, NAMMO Raufoss, Høgskolen i Gjøvik, Fag- og yrkesopplæringsnemda i Oppland, Saga Innovation, Fagforbundet Oppland, NHO Innlandet, Fagskolen i Telemark og Fagskolen i Oslo. Utvalgets hovedinntrykk fra møtet var at det var stort engasjement for fagskoleutdanning, men det var fortsatt behov for mer kunnskap og informasjon om fagskolesektoren. Næringslivet viste

betydelig engasjement og en bevisst tankegang rundt bruken av teknisk fagskolekompetanse.

1.3.1.2 Trondheim

Norges Kreative Høgskole (NKH) var vertskap for det andre regionale møtet som gikk av stabelen i Trondheim 13. februar 2014. Mest oppmerksomhet ble gitt til de kreative og merkantile fagskoleutdanningene. Fra arbeidslivet ble det holdt innlegg av reklamebyrået HK, Adresseavisen og NHO Trøndelag. NKH og Southampton Solent University snakket om samarbeid mellom høyere utdanning og fagskole, Elvy Saus snakket om synliggjøring av fagskolen på vegne av Nasjonalt fagskoleråd og rektor ved Ålesund Kunstfagskole innledet om fagskolen på egne bein. Møtet i Trondheim tydeliggjorde det store spekteret i fagskolesektoren og de utfordringene den står overfor, samtidig som det også er tydelige trekk som går igjen i hele sektoren.

1.3.1.3 Stavanger

Møtet i Stavanger ble avholdt 20. mars 2014 på Sola kulturhus og utvalgsmedlem og Nasjonal fagskolekoordinator Bård Inge Thun var sentral i planleggingen. Programmet la vekt på helse- og sosialfaglig fagskole, men også noe innenfor teknisk utdanning. Helse Vest åpnet med et spennende innlegg, tett etterfulgt av AOF, Sola kommune, Rogaland Kurs- og Kompetansesenter, Fagskolen Rogaland, Universitetet i Stavanger, NHO Rogaland, Hordaland fylkeskommune og to fagskolekandidater som fortalte om sine erfaringer med utdanningene sine. Møtet synliggjorde viktigheten av fagskoleutdanning for helsesektoren, både i kommunehelsetjenesten og i helseforetakene. Det ble også tydelig for utvalget at det i Rogaland jobbes meget godt med fagskoleutdanning.

1.3.1.4 Tromsø

Møtet i Tromsø ble avholdt 27. mars 2014 på Tromsø maritime skole. Det var utarbeidet et godt program som viste fram maritim sektor og maritim fagskoleutdanning på en god måte. Fagskolen presenterte selv samarbeidet mellom de maritime utdanningene. Det innlegget ble etterfulgt av Troms fylkeskommune, Møre og Romsdal fylkeskommune, MARKOM2020-prosjektet, Troms Offshore, Maritimt Forum Haugesund og Det Norske Maskinistforbund. Maritime fagskoleutdanning er de som er mest styrt av internasjo-

¹ Kyrre Lekve, Svein Erik Moen og Rune Borgan Reiling, Fylkeskommunene og fagskolen: tilrettelegging for fagskoletilbud og kostnader ved fagskoledrift (Oslo: NIFU, 2014).

² Kyrre Lekve, Terje Næss, Rune Borgan Reiling og Trude Røsdal, Finansiering for fagskoler: Stabilitet og endring (Oslo: NIFU, 2014).

³ Mer informasjon om møtene finnes på utvalgets nettside: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dep/styrer-rad-og-utvalg/utvalg-for-gjennomgang-av-fagskolene.html?id=735487>

nale avtaler, og framstår samtidig som det fagfeltet med mest nasjonal koordinering på tvers av institusjonene. Det kom fram mange nyttige innspill i løpet av dagen i Tromsø.

1.4 Utredningens oppbygning

Rapporten er bygd opp med en redegjørelse for utvalgets forståelse av mandatet i kapittel 2. Her vil utvalget starte med å tegne opp et bredt bakteppe for utviklingen av fagskolen og deretter utdype fagskolens samfunnsmandat. Deretter følger tre kapitler som gjennomgår fagskolesektorens historiske utvikling, noe som leder fram til fagskolens nåværende posisjon, også i en interna-

sjonal kontekst. Dette er sentral empiri og en beskrivelse av de symptomene som ligger til grunn for utvalgets senere vurderinger. Utredningens første del avsluttes med kapittel 6 hvor utvalget oppsummerer fagskolens sentrale utfordringer og på grunnlag av disse stiller en konkret diagnose som adresseres.

Utredningens andre del starter med tre kapitler hvor utvalget redegjør for sine forslag til tiltak. Deretter følger et oppsummerende kapittel som sikter mot å beskrive helheten i behandlingen og hvordan de ulike tiltakselementene skal virke sammen for å bygge en ny og sterkere fagskolesektor. Utredningen avsluttes med en kort gjennomgang av økonomiske, juridiske og administrative konsekvenser ved de tiltak som foreslås.

Kapittel 2

Utvalgets forståelse av mandatet

Fagskolesektoren i Norge har per høsten 2014 110 tilbydere/fagskoler, i underkant av 750 aktive utdanningstilbud og over 16 000 studenter. Økningen i studenttallet fra 2012 til 2013 var på 3,6 %. Året før var økningen 7 %. Hvert år uteksamineres over 5000 kandidater fra en fagskoleutdanning¹.

Disse tallene levner ingen tvil om at fagskolesektoren utgjør en betydelig del av det norske utdannings- og kompetansesystemet. Utvalget vil i denne utredningen redegjøre for hvorfor sektoren fortsatt vil være sentral i utviklingen av den kompetansen det norske samfunnet trenger for å sikre økt verdiskaping og velferd i tråd med regjeringens politikk. Samtidig er det utvalgets oppfatning at fagskolesektorens potensial ikke utnyttes godt nok, og at dens bidrag til Norges samlede kompetanseutvikling kunne og burde vært større og bedre enn dagens system tillater. Men det er ikke kun den statlige/offentlige styringen som legger begrensninger. Et løft for fagskolen betinger utviklingen av en helt ny sektorpolitikk der tre hovedaktører må spille sammen og bidra: staten, arbeidslivet (herunder både organisasjonene og det avtagende arbeidsliv) og fagskolene selv.

Ut fra sitt mandat oppfatter utvalget at oppdraget på overordnet nivå består i å utforme et forslag til nettopp en slik ny og helhetlig norsk fagskolepolitikk. I mandatet ligger det etter utvalgets oppfatning også en implisitt forståelse for at dagens fagskolesektor ikke er resultatet av en villet og proaktiv politisk strategi for en helhetlig og langsiktig utvikling av norsk fagskoleutdanning, men snarere et resultat av en mer pragmatisk og reaktiv tilnærming preget av en lang rekke enkeltstående beslutninger. I det ligger også en erkjennelse av at dagens fagskolepolitikk ikke er tilstrekkelig rustet for å møte framtidens kompetanseutfordringer, og at det dermed er behov for en omfattende og helhetlig fagskolereform. Derfor vil utvalget diskutere og foreslå tiltak som retter seg mot flere aktører enn staten.

En helhetlig fagskolepolitikk må ha strategier på en rekke ulike områder, ta inn over seg de ulike styringsvirkemidlene, ha strategier for implementering av politikk og innrettes mot alle de sentrale aktørene i sektoren.

2.1 En helhetlig sektorpolitikk – tre målsettinger

En god fagskolepolitikk og fagskolesektor må, som alle andre deler av utdanningssystemet, oppfylle tre viktige målsettinger: kvalitet, effektivitet og arbeidsdeling². Disse tre må ses i sammenheng, men de må møtes med ulike virkemidler og av ulike aktører. Gjennom finansiering og regelverk må myndighetene ta hovedansvar for at sektoren når effektivitetsmålet. Det er en utopi å tro at man kan utforme et finansieringssystem som løser alle de tre nevnte utfordringene. Finansiering må først og fremst ses i sammenheng med effektivitet i sektoren, og som et tilretteleggingsvirkemiddel for kvalitet, relevans og arbeidsdeling.

Myndighetene må også ta hovedansvaret for en hensiktsmessig arbeidsdeling. Erfaringer fra blant annet universitets- og høyskolesektoren har vist at å delegere ansvaret for utvikling av god arbeidsdeling til sektoren selv, er lite hensiktsmessig. Selv om enhver utdanningsinstitusjon bør være bevisst sitt samfunnsansvar, så må det fortsatt være nasjonale myndigheters oppgave å vise det politiske mot og den gjennomføringsevnen som trengs for å sikre nasjonale interesser.

Når det gjelder kvalitetsmålet (herunder også relevans), er det først og fremst fagskolene selv og arbeidslivet som må ta hovedansvaret. Myndighetene har et tilretteleggingsansvar for kvalitetsutvikling gjennom finansiering og regelverk, men til syvende og sist kan en ikke vedta seg fram til

¹ NSD DBH.

² Bjørn Stensaker, Strukturutfordringene i norsk høyere utdanning – historikk, problemoppfatninger og mulige løsninger (Oslo: arbeidsnotat, 2014).

høy kvalitet og relevans. Finansiering, lover og regler vil aldri bli en garanti for høy kvalitet. Kvalitetsansvaret må først og fremst ligge hos tilbyderne og avtakerne som gjennom sitt daglige virke, må sørge for å gi studentene en utdanning med høy kvalitet og i tråd med arbeidslivets kompetansebehov.

Myndighetene, representert ved både staten og fylkeskommunene, må ta de riktige beslutningene som i sum vil legge rammebetingelsene for fagskolesektorens framtidige utvikling. Rammebetingelser handler i stor grad om finansiering og lovverk. Det handler også om hvordan myndighetene velger å bruke mykere virkemidler, slik som for eksempel strategisk styringsdialog og politiske signaler. Hvordan staten velger å organisere styringen av fagskolesektoren, herunder hvilke myndighetsdelegeringer som besluttes, er også med på å forme sektorens rammebetingelser. På fagskolefeltet er svært mye av Kunnskapsdepartementets tøvende myndighet delegert til NOKUT. Regelverket er ikke særlig omfattende sammenlignet med uh-sektoren, og det gir stort rom for tolkning. Dette betyr at NOKUT har mye ansvar, myndighet og innflytelse over fagskolesektoren. Implisitt betyr en slik omfattende delegering av myndighet til et faglig uavhengig og underliggende organ også en «avpolitisering» av fagfeltet med innslag av politisk ansvarsfraskrivelse.

I sum gir disse rammebetingelsene fagskolen en definert plass og status i det norske utdanningssystemet. Utvalget vil ut fra sitt mandat se nærmere på alle disse elementene i myndighetenes styring av fagskolesektoren.

Fagskolene må selv ta et ansvar for å bruke det handlingsrommet som rammebetingelsene gir, og iverksette tiltak og strategier som trekker i den retning som er staket ut av nasjonale myndigheter. Utvalget vil i tråd med sitt mandat se nærmere på hvilke strukturelle grep fagskolene selv bør ta for å utvikle sin egen sektor i en ønsket retning, herunder et særlig blikk på hvordan politikken på best mulig måte bør implementeres for å understøtte utvikling av kvalitet i fagskoleutdanningene.

Utredningen bruker ulike begreper om arbeidslivets interesser, medvirkning og bestillerrolle overfor utdanningsmyndighetene og fagskolesektoren. Begrepet *partene i arbeidslivet* har sin formelle rolle som del av trepartssamarbeidet, og omtales ofte som hovedorganisasjonene. Trepartssamarbeidets rolle i fag- og yrkesopplæringen er for øvrig omtalt i konvensjon nr. 142 om yrkesrettledning og yrkesopplæring som ledd i utvikling av menneskelige ressurser.³ De mest

relevante artiklene i så henseende er artikkel 4 og artikkel 5. Artikkel 5 i konvensjonen fastslår at «Politikk, retningslinjer og tiltak for yrkesrettledning og yrkesopplæring skal utformes og gjennomføres i samarbeid med arbeidstakernes og arbeidsgivernes organisasjoner, og med andre interesserte organisasjoner når det høver og er i samsvar med nasjonal lov og praksis.»

Begrepet *arbeidslivets organisasjoner* brukes i teksten som en samlebetegnelse om mange ulike organisasjoner/sammenslutninger og interessentgrupper som ikke har samme formelle mandat som partene i arbeidslivet, men som likevel har legitime interesser.

I tillegg brukes begrepet *avtagende arbeidsliv* om bedrifter og virksomheter som ansetter fagskoleutdannede og ellers gjør bruk av fagskoleutdannedes kompetanse.

Aktørene har ulike roller i deltakelsen og medvirkningen i sektoren. Partene i arbeidslivet har en særrolle på det nasjonale nivået der politikktviklingen skjer, men de kan også ha en rolle i implementeringsprosesser. I disse prosessene kan også andre representanter for arbeids- og samfunnsnivå delta.

Et velfungerende trepartssamarbeid er en sentral forutsetning for å sikre at fagskolen oppfyller sitt primære samfunnsmandat og tilbyr utdanning i tråd med samfunnets kompetansebehov. Utvalget legger derfor til grunn både den formelle og den ikke-formelle rollen ulike interessenter i norsk arbeidsliv har hva angår fagskolepolitikken.

Arbeidslivet, både representert ved partene i arbeidslivet, organisasjonene og det avtagende arbeidsliv, må følge opp, engasjere seg og ta det ansvaret som fagskolepolitikken legger opp til at det skal ta. Når det skal utvikles en helhetlig politikk, er det sentralt at alle hovedaktørene tar aktiv del i både utviklingen og implementeringen av politikken. Trepartssamarbeidet er en sentral del av fagskolens egenart som må ivaretas for å sikre oppfyllelse av fagskolens hovedformål. Partssamarbeidet er viktig for både å sikre like muligheter for utdanning og livslang læring, samt sikre virksomhetene tilgang på kompetanse i tråd med behovene. Utvalget vil ut fra sitt mandat vurdere hvilke roller og hvilket ansvar som bør og kan legges inn i partssamarbeidet, både hva angår utvikling, implementering og gjennomføring av fagskolepolitikken.

³ ILO, Konvensjon nr. 142 om yrkesrettledning og yrkesopplæring som ledd i utvikling av menneskelige ressurser (Genève, 1975).

2.2 Norsk utdanningspolitikk – om behovet for en ny fagskolepolitikk

I dette avsnittet vil utvalgets betraktninger rundt behovet for en omfattende reform av den norske fagskolesektoren presenteres i lys av overordnet norsk utdanningspolitikk, det norske utdannings-systemet samt mandatet og den tolkningen av mandatet som er presentert over. Utvalget oppfatter at departementet har gitt utvalget et bredt og åpent mandat som gir god anledning til å gjennomgå fagskolesektoren med en helhetlig tilnærming. En slik gjennomgang av sektoren må først og fremst ta utgangspunkt i fagskolens overordnede formål. Men for å forstå fagskolens formål, er det essensielt å aller først se på fagskolens plass i norsk utdanningspolitikk og dens plass i det norske utdanningssystemet.

Ansvar for helheten i det norske utdanningssystemet ligger til regjeringens beslutningsmyndighet, og det er Kunnskapsdepartementet som utøver dette ansvaret på vegne av regjeringen. Et sentralt spørsmål som ligger litt utenfor utvalgets mandat, men som likevel er helt nødvendig som et bakteppe for den videre diskusjonen, er hvor dyptgripende og aktivt ansvar nasjonale myndigheter bør ta for overordnet dimensjonering i utdanningssystemet og dermed for styringen av befolkningens utdanningsvalg. Det vil igjen kunne bidra til å definere arbeidsdelingen og forholdet mellom uh-sektoren og fagskolesektoren, altså norsk utdanningspolitikk på tertiært nivå. Mye av uklarhetene og frustrasjonen som i dag føles i forholdet mellom disse to utdanningssektorene, kan i stor grad tilskrives en manglende avklaring av arbeidsdeling og smidigere ordninger for gjensidig anerkjennelse av hverandres utdanninger.

Det overordnede prinsippet for dagens utdanningspolitikk er å gi flest mulig tilgang til den utdanningen de ønsker og er kvalifisert for opptak til. I praksis betyr dette at dimensjoneringen i det norske utdanningssystemet i langt større grad er styrt av befolkningens etterspørsel etter utdanning enn av samfunnets etterspørsel etter kompetanse. Utdanningssystemet har også blitt aktivt brukt som et redskap i perioder med lavkonjunktur for å dempe økende arbeidsledighet.

Det er ikke i seg selv et problem, og det er isolert sett et prisverdig prinsipp sett fra individets ståsted. Men hva er konsekvensene på samfunnsnivå? Er befolkningens syn på utdanning så instrumentelt at arbeidslivets og samfunnets uttalte kompetansebehov blir et tilstrekkelig virkemiddel for å kanalisere de individuelle utdanningsvalgene i de riktige retningene sett fra et samfunns-

perspektiv? Er markedsmekanismene i utdanningssystemet sterke nok til at tilbud og etterspørsel regulerer seg selv fram til harmoni? Hvis så ikke er tilfelle, hvor stort misforhold mellom tilbud og etterspørsel kan samfunnet tåle før regjeringen må vurdere å iverksette langt tøffere tiltak enn framsnakking av yrkesfag? Bør regjeringen på et tidspunkt sette et tak på andelen av hvert nytt ungdomskull som tas inn i høyere utdanning? Bør det brukes langt sterkere lut fra statlig hold for å kanalisere flere inn i kortere yrkesfaglige eller yrkesrettede utdanningsløp hvor samfunnsbehovene er store og vil fortsette å vokse i fremtiden? Eller skal man si at utdanningens egenverdi er så sterk at det rent instrumentelle synet på utdanning og optimal tilpasning mellom utdanningsvalg og kompetansebehov er en avsporing? Det er også et moment at mange først og fremst har sin utdanning som grunnbase, og endrer bransje- og sektortilknytning på bakgrunn av opparbeidet arbeidserfaring.

Norsk produktivitet er relativt god sett i et internasjonalt perspektiv, og vår arbeidsledighet er for tiden lav. Det kan tyde på at vi allerede lykkes rimelig godt i vår utdanningspolitikk, men det er samtidig liten tvil om at vi fortsatt har potensial for å bli bedre. Det er et godt dokumentert faktum⁴ at god og riktig utdanning styrker samfunnets samlede produktivitet ved å heve kvaliteten på arbeidskraften, utvikle ny teknologi og styrke samfunnets evne til å absorbere ny teknologi. I god og riktig utdanning legger utvalget at utdanningstilbudene skal holde gjennomgående høy kvalitet og dimensjoneringen skal tilpasses samfunnets kompetansebehov. Dimensjonering i utdanningssystemet har flere ulike aspekter. Det handler i særlig grad om fire forhold:

- Arbeidsdelingen mellom fagskolesektoren og uh-sektoren
- Fordeling av studieplasser til ulike fagområder i hver av de to sektorene
- Fordeling av studieplasser mellom korte og lange utdanninger
- Sammenheng og forholdet mellom grunnutdanning og videreutdanning

Regjeringen begrunner sin politikk for tertiært nivå primært i ønsket om å sikre framtidig velferd og verdiskaping, altså et hovedsakelig instrumentelt syn på feltet.⁵ Utvalget vil derfor i denne utredningen først og fremst argumentere ut fra nettopp et slikt syn, at Norge må utvikle en utdan-

⁴ Se blant annet den danske produktivitetskommissjon, Det handler om velstand og velfærd (København: 2014).

ningspolitikk for å sikre vår felles velferd og verdiskaping. Det betyr ikke at utvalget ønsker å undersøke den egenverdi for individet som ligger i å tilegne seg ny kunnskap.

Mjøs-utvalget⁶ påpekte at utdannings-systemer er imperfekte markeder fordi de er preget av asymmetrisk informasjon⁷. Et velfungerende marked hviler på forutsetningen om full informasjon. Kort sagt betyr dette at aktører som ikke har full informasjon, ikke kan forventes å ta rasjonelle valg og dermed vil ikke tilbud og etterspørsel regulere seg selv i henhold til hverandre. I vårt tilfelle kan dette i praksis bety at relevant fagskoleutdanning fortrenkes av mindre relevant høyere utdanning på bakgrunn av at aktører i markedet ikke har tilstrekkelig kunnskap og informasjon om fagskoleutdanning. Systemer preget av asymmetrisk informasjon bør ut fra økonomisk teori ikke overlates til selvregulering, de må til en viss grad styres av en overordnet myndighet.

Det neste logiske steget i en slik argumentasjonsrekke blir å si at myndighetene fram til nå ikke har tatt sitt fulle ansvar for dimensjonering av norsk utdanning og kompetanseutvikling i henhold til den definisjonen av dimensjonering utvalget har gitt over. Det bør ligge til myndighetenes ansvar å utarbeide mekanismer som motvirker svakhetene i det imperfekte utdanningsmarkedet. Kort sagt: Regjeringen må ta et større ansvar for dimensjoneringen av norsk utdanning på tertiært nivå. Myndighetene må ha en helt klar og bevisst strategi som forteller hva Norge vil med sitt utdanningssystem, hvordan alle leddene i systemet henger sammen og hvordan hver enkelt del til sammen skal utgjøre en helhet som er større enn summen av enkeltelementene. Dagens norske utdanningspolitikk er ikke en helhetlig politikk fordi det reelt sett ikke finnes en integrert politikk for fagskolesektoren.

Disse spørsmålene legger opp til en langt større debatt om prinsippene i norsk utdanningspolitikk enn det utvalget er bedt om å utrede. Utvalget vil derfor ikke dykke veldig dypt ned i disse problemstillingene, men vil likevel påpeke myndighetenes klare ansvar for å styrke utdanningspolitikken på de påpekte områdene.

Utvalget er bedt om å utrede forholdet mellom fagskolesektoren og universitets- og høyskolesektoren. Da må vi først se på forskjeller og likheter mellom disse to sektorene og utdanningene de gir. Hvis vi forenkler, kan vi si at uh-sektoren skal tilby lengre forskningsbaserte utdanninger som gir et grunnlag for videre profesjonell utvikling i arbeidslivet, mens fagskolesektoren skal tilby kortere kunnskapsbaserte og yrkesrettede utdanninger i nær relasjon til arbeidslivet og spesifikke oppgaver/stillinger.

Ut fra dette kan en stille seg spørsmålet om det er grunnlag for å lage bedre systemer for forbindelsen mellom fagskole og høyere utdanning. Det vil kreve større grad av felles løsninger. Utvalget vil i denne utredningen ta til orde for utviklingen av en mer helhetlig utdanningspolitikk. Fagskoleutdanning og høyere utdanning bør ikke nødvendigvis gjennomgående tilnærmes hverandre. De to utdanningstypene tjener ulike formål, de har ulik innretning og tilnærming til utdanning, og de må gis rammer og spilleregler som er tilpasset det formålet de skal tjene. På noen områder kan felles løsninger være formålstjenelig, blant annet likeverdige studentrettigheter. På andre områder bør og må løsningene være ulike. En gjennomgående samkjøring av fagskolepolitikken og uh-politikken vil utviske forskjellene, frata fagskolen sin egenart og dermed undergrave dens eksistensgrunnlag. Utvalget vil argumentere for å dyrke de to sektorenes ulike styrker slik at de i framtiden kan være to likeverdige deler av det norske utdanningssystemet. Dette vil utvalget komme tilbake til.

Et annet spørsmål er om det finnes utdanning og/eller studenter i høyere utdanning i dag som ville vært bedre tjent med å være i fagskolesektoren. Det er en trend i norsk høyere utdanning at flere profesjonsutdanninger blir mer og mer teoretisert. Profesjonsfagene inkorporerer økende krav til vitenskapelig grunnlag i utdanningene, og en økende andel studenter går videre fra bachelor- til masterprogrammer. Kunnskaps-samfunnet setter stadig større krav til yrkesutøvere, men det er likevel behov for en diskusjon rundt dette temaet.

*Mastersyken*⁸ har blitt et kjent og omdiskutert begrep i utdanningsdiskursen. Den dreier seg i stor grad om hvorvidt vitenskapeliggjøringen og den økende andelen studenter som velger å ta masterutdanning, er i tråd med samfunnets kompetansebehov, eller om den i hovedsak skyldes

⁵ Regjeringen Solberg, Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet (Sundvolden: 2013), s. 57.

⁶ NOU 2000: 14 Frihet med ansvar: Om høgre utdanning og forskning i Norge.

⁷ En tilstand der tilbyder besitter betydelig mer informasjon om produktet enn etterspøreren.

⁸ Uttrykk lansert av Linda Lai (2013): <http://www.bi.no/bizreview/artikler/mastersyken/>

såkalt akademisk drift i utdanningsmiljøene og arbeidsgiveres ønske om å ansette personer som reelt sett er over- eller feilkvalifisert. Utvalget skal ikke gå nærmere inn på dette, men vil påpeke viktigheten av at akademisk drift ikke fortrenger korte yrkesrettede utdanninger som samfunnet trenger.

I neste avsnitt vil utvalget gå mer detaljert inn i dagens utdanningssystem for å utdype en del av de punktene som har blitt trukket fram, særlig fagskolens betydning for framtidig velferd og verdiskaping i Norge.

2.2.1 Fagskolens plass i utdanningssystemet

Ut fra SSBs grafiske framstilling av det norske utdanningssystemet framstår ikke fagskolen som en godt integrert del av utdanningssystemet jf. figur 2.1.

Grafiske framstillinger er nyttige for å se helheten og sammenhengen i et system, men samtidig kan de framstille en uheldig forenkling av virkeligheten. Fagskolen er langt mer variert enn det denne framstillingen gir inntrykk av, og den nære relasjonen til arbeidslivet er usynlig. For en stor del av fagskolesektoren kan det være litt upresist å bli presentert som en direkte vei videre etter videregående opplæring da svært mange har mye yrkeserfaring før de påbegynner en fagskoleutdanning.

60 % av fagskolestudentene er over 25 år og 40 % er over 30 år⁹. I uh-sektoren er 40 % av studentene over 25 år og 23 % over 30 år. Både i tekniske fag og i helse- og oppvekstfag er aldersnittet relativt høyt i fagskolesektoren. Det er selvsagt også en heterogen alderssammensetning blant uh-studentene, men fordi en langt større andel av fagskoleutdanningene er videreutdanninger, blir den grafiske framstillingen mer unøyaktig for fagskolesektoren. Fagskolens plass i utdanningssystemet bør ses i nærmere sammenheng med det arbeidslivet den skal være så tett knyttet til. Det mest framtrædende trekket ved fagskoleutdanningens formål er den svært tette og lovfestede relasjonen til arbeidslivet og dets kompetansebehov. Arbeidslivet blir ofte omtalt som en enhet, men egentlig er det en rekke ulike arbeidsliv. Mange fagskoleutdanninger er tilnærmet skreddersydde utdanninger for helt konkrete bransjer og sektorer, og i visse tilfeller også helt konkrete stillinger. Med det for øyet kan fagskoleutdanning framstil-

les som i figur 2.2, her eksemplifisert ved fem sentrale fagområder i fagskolesektoren.

Et annet viktig moment er hvilken grunnkompetanse fagskolestudentene kommer inn i fagskolen med. Ca. 60 % av fagskolestudentene tas opp på grunnlag av bestått fagbrev. Ca. 30 % tas opp på grunnlag av generell studiekompetanse, mens nærmere 10 % kommer inn etter en realkompetansevurdering. Fordelingen viser at dagens fagskolesektor ikke utelukkende fungerer som et etter-/videreutdanningsløp for fagutdannede. Det har vært noe uenighet mellom nasjonale myndigheter og enkelte fagskoler om ulik tolkning av lov- og regelverk for opptak. Det er riktigere å se på fagskolesektoren som en tilbyder av videreutdanning, men som også har en betydelig andel grunnutdanningstilbud. Begge delene er på tertiært nivå. Et viktig særtrekk med fagskolen er at en stor andel av studentene har mye arbeidserfaring som de tar med seg inn i fagskoleutdanningen¹⁰. Dette er en «added value» for fagmiljøene og utdanningene som bør forvaltes på en god måte.

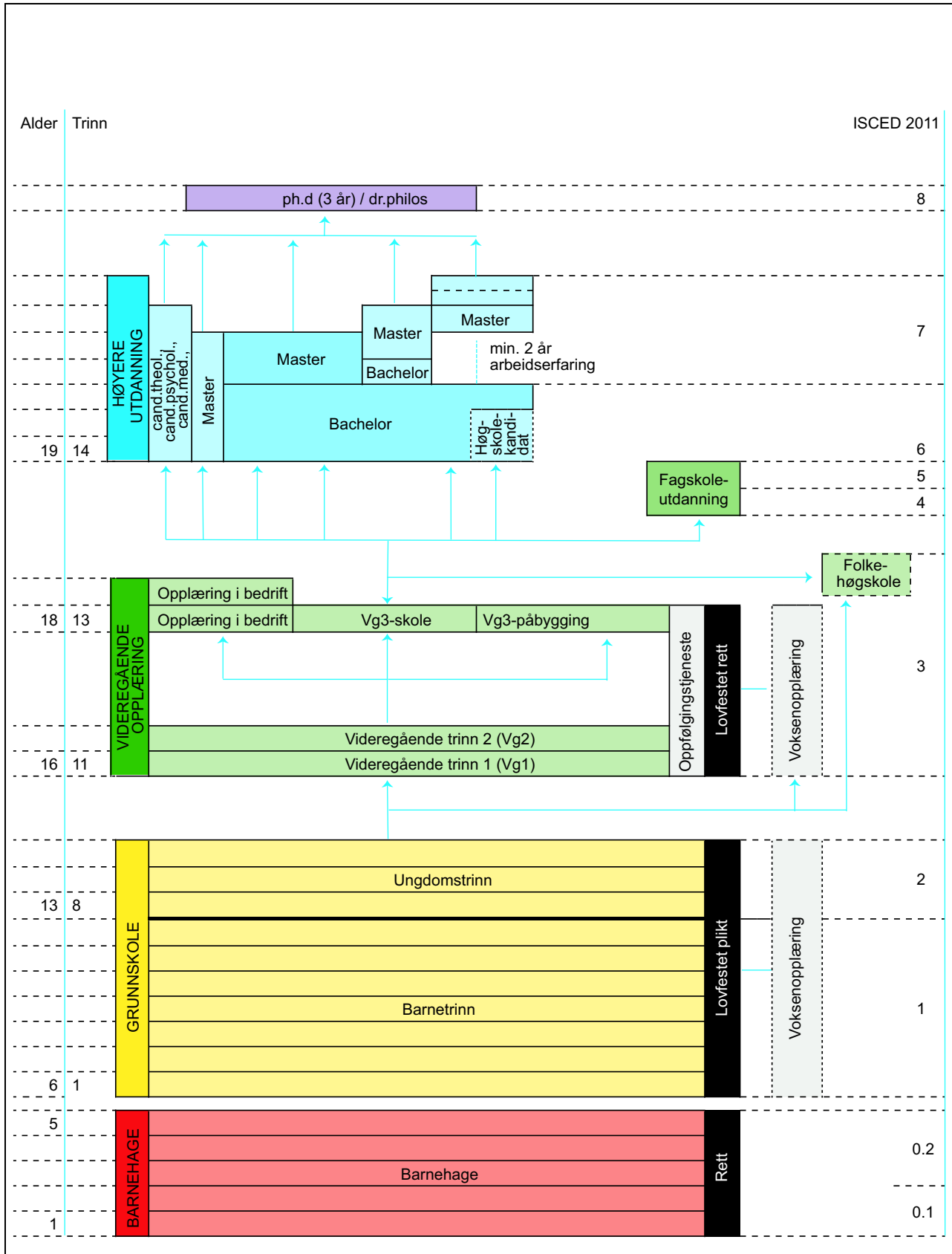
Figur 2.2 gir et bilde av fagskolen som en arena for grunnutdanning, noe den på visse områder også er. Figur 2.3, eksemplifisert gjennom to sentrale sektorer, tar i større grad innover seg studentenes viktige arbeidserfaring som mange besitter, og som er en viktig del av grunnlaget for mange fagskoleutdanninger. Figuren under gir et utfyllende bilde av fagskolen som en arena for videreutdanning og spesialisering.

En slik vekselgang mellom utdanning og arbeidsliv vil etter utvalgets mening bli mer og mer aktualisert gjennom stadig større fokus på livslang læring, og stadig økende krav til kontinuerlig kompetanseutvikling i arbeidslivet innenfor de fleste sektorer. Vi trenger en modernisert fagskolesektor som er tilpasset dette behovet.

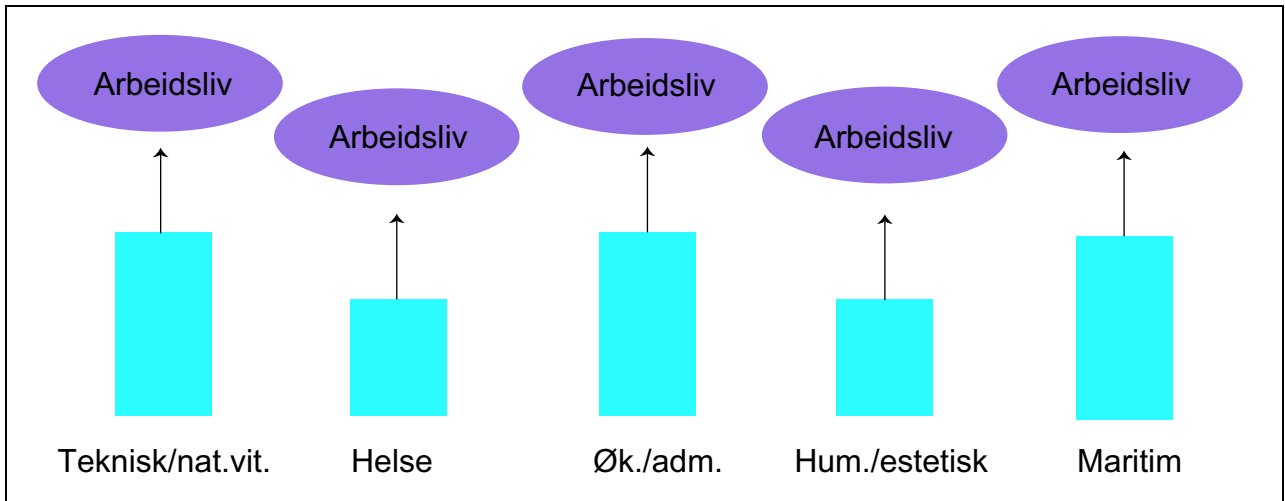
Uavhengig av om studentene tas opp på bakgrunn av studiespesialiserende eller yrkeskompetanse fra videregående opplæring, eller om de har tidligere arbeidserfaring eller ikke, så skal fagskoleutdanningene være innrettet mot å dekke et definert og reelt kompetansebehov i samfunnet. Det er fagskolens hovedformål, og det må være det målbildet som politikken utvikles mot. Under gås det nærmere inn på hvilke kompetanse- og produktivitetsutfordringer det norske arbeidslivet står overfor, og hvordan fagskolen vil kunne spille en sentral rolle i å møte disse utfordringene.

⁹ Pia Ianke, Sigrid Holm, Anders Fremming Andersen, Magnus Fodstad Larsen, Hanne Størset, Vox-speilet 2013 (Oslo: Vox, 2013), s. 36.

¹⁰ Erica Waagene og Liv Anne Støren, Fagskoleutdannedes studiesituasjon og arbeidsmarkedssituasjon (Oslo: NIFU, 2013), s. 26.



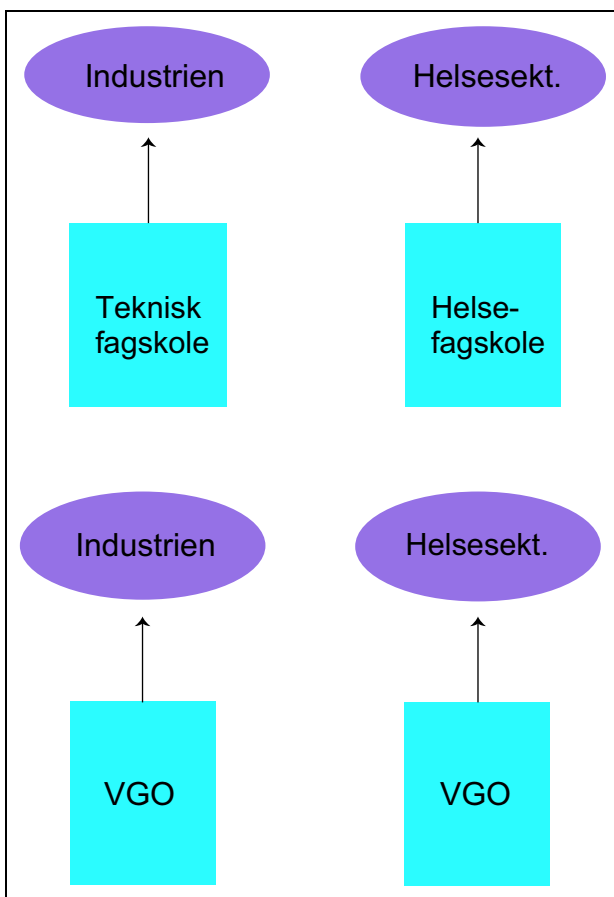
Figur 2.1 Grafisk framstilling av det norske utdanningsystemet
Kilde: SSB.



Figur 2.2 Fagskolesektoren eksemplifisert ved fem utvalgte sektorer

2.3 Kompetanse og produktivitet

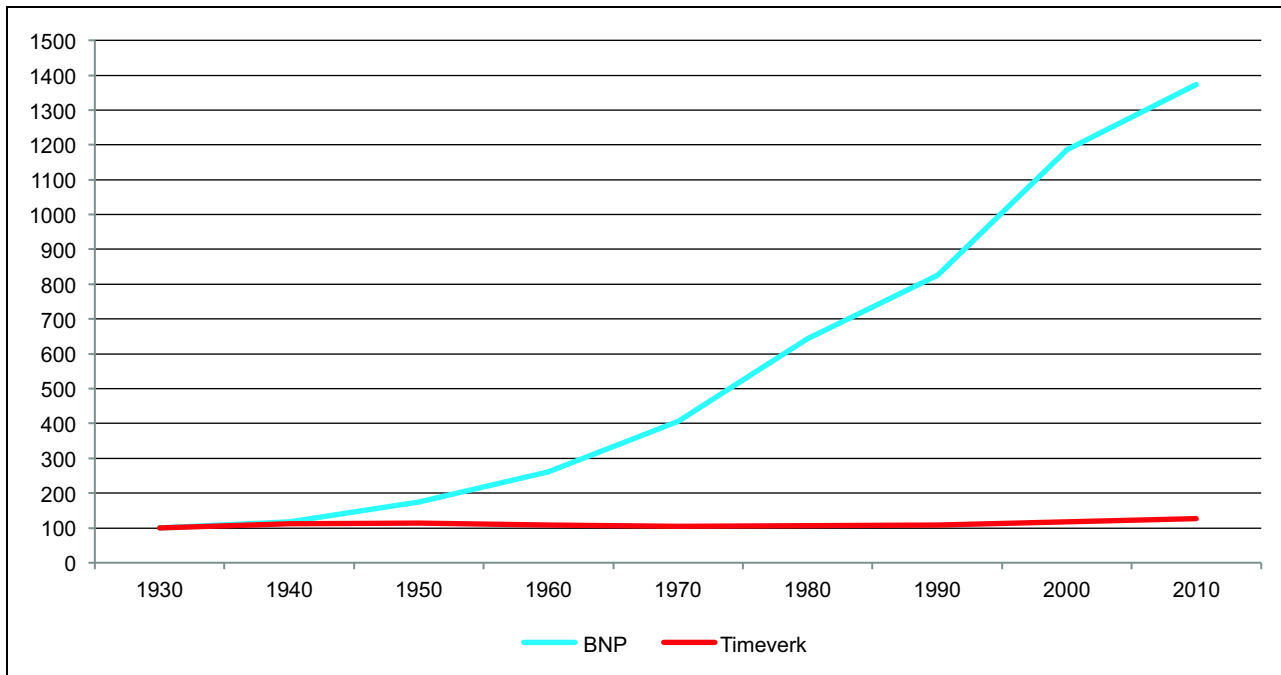
Fagskolen er på mange måter arbeidslivets utdanning. Den har en lovfestet tilknytning til arbeidslivets kompetansebehov og har derfor som hovedformål å forsyne samfunnet med kandidater med



Figur 2.3 Fagskolen som arena for videreutdanning

yrkesrettet kompetanse som kan gå rett inn og bidra i virksomheten. På den måten er fagskolen viktig for verdiskaping og velferd og som en viktig bidragsyter til produktiviteten i Norge. Den tradisjonelle økonomiske teorien sier at økonomisk vekst er en konsekvens av tilgang på arbeid, realkapital og naturressurser. Dette var teorier fundert på jordbrukssamfunnet og tidlige tider av industrisamfunnet hvor økning i realkapitalen ga store produktivetsgevinster. De mer moderne teorier for økonomisk vekst legger langt større vekt på humankapital, forskning og innovasjon, eller sagt på en annen måte; akkumulering av humankapital og hvordan den kan brukes som en kilde til økonomisk vekst. Norges økonomiske utvikling siden 1930-tallet kan illustrere dette. Norge har opplevd en enorm produktivetsvekst de siste 80 årene. Som figur 2.4 viser skyldes ikke det at vi jobber mer nå enn før, men snarere kraftig vekst blant annet som følge av framveksten av den norske kunnskapsøkonomien. Produktivetsveksten i denne perioden kan i stor grad tilskrives økt kompetanse, effektiv bruk av denne og teknologisk utvikling. Selvstendige kunnskapsrike fagarbeidere er en av flere faktorer som blir trukket fram som en særlig styrke i de nordiske kompetansesamfunnene. I et kunnskapsbasert samfunn vil nettopp det være viktig for å få til innovasjon i alle ledd.

Samtidig med produktivetsveksten har vi sett en betydelig reallønnsvekst og tilhørende velstandsvekst. Figur 2.5 viser at mens produktiviteten og lønnsveksten holdt relativt like baner i perioden 1990–2005, så har produktivetsveksten dabbet noe av etter 2005. Hvis Norge skal lykkes med å øke takten i produktivetsveksten, er det



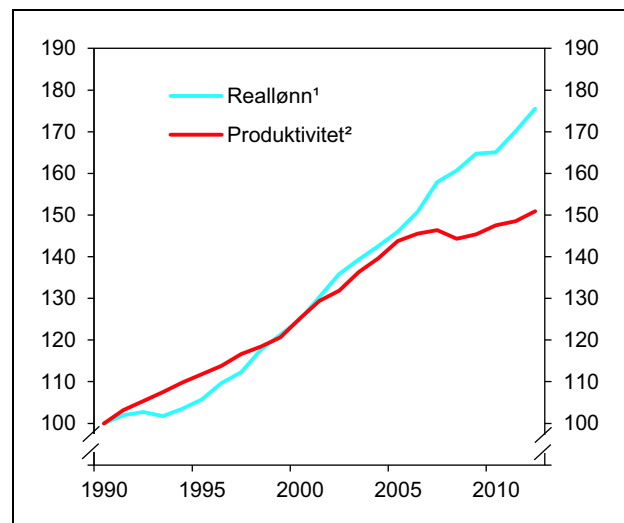
Figur 2.4 Utviklingen i BNP og timeverk. 1930–2010.

Kilde: SSB.

utvalgets mening at satsing på kompetanse, og spesielt fagkompetanse, er viktig. En styrking av fagskolen samt fag- og yrkesopplæringen vil kunne bidra positivt gjennom flere kanaler. I tillegg til å redusere problemer med udekket behov for yrkesrettet kompetanse, kan det gi mindre frafall i videregående opplæring og det kan bremse problemer med kompetanseforringelse i arbeidslivet. Høy arbeidsinnvandring av ufaglærte til deler av arbeidslivet understreker behovet for å legge bedre til rette for etter- og videreutdanning av yrkesrettet kompetanse.

Ifølge SSB-rapporten 48/2013¹¹ *Forecasting demand and supply of labour by education* vil det bli mangel på faglært arbeidskraft fram mot 2030, særlig på de lavere nivåene i utdanningssystemet. Arbeidslivet har behov for å innrette fagskolesektoren som en del av et sammenhengende kompetansesystem, og som et helt sentralt virkemiddel i arbeidet med å sikre kompetansebehovene på kort og mellomlang sikt.

Arbeidslivet er i rask endring. Det innebærer rask teknologiutvikling og mer integrerte systemer som krever økt samhandling på arbeidsplassen. Kunde- og brukerbehovene blir mer sammensatte og komplekse, og informasjonsteknolo-



Figur 2.5 Produktivitet og reallønn. 1990–2010.

Kilde: NOU 2013: 13 Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi.

gien griper inn i flere og flere tekniske og administrative systemer i tillegg til operativt arbeid. Dette krever «hands on»-opplæring som innebærer økende grad av spesialisering. Fagskolene kan være godt egnet til å løse noen av disse utfordringene gjennom sin fleksibilitet og relativt korte utdanninger.

Det er en trend i mange land at korte yrkesrettede utdanninger tilsvarende EQF-nivå 5 og 6 etterspørres i stadig større grad i arbeidslivet.

¹¹ Ådne Cappelen, Hege Gjefsen, Marit Gjelsvik, Inger Holm og Nils Martin Stølen, *Forecasting demand and supply of labour by education* (Oslo: SSB, 2013).

Enkelte europeiske land har gjort mye for å utvikle dette utdanningsnivået og finanskrisen har klart forsterket trenden. I Danmark har det for eksempel de senere årene vært en bevisst politikk fra myndighetenes side å dreie søkermassen mer mot erhvervsakademiene istedenfor en videre trend med stadig større andel av ungdomskullene inn i høyere utdanning. Flere land arbeider også for å bygge opp flere og bedre yrkesfaglige utdanninger på nivået over videregående opplæring.

OECD Skills Strategy¹² utga i februar 2014 en diagnostisk rapport om Norge. Prosjektet bygger på det premiss at kompetanse er nøkkelfaktoren for individuell velferd og økonomisk suksess. Litt satt på spissen sier OECD at kompetanse har blitt den nye globale valutaen i det 21. århundre. Om Norges utfordringer sier OECD blant annet følgende:

*«The high costs of living and relatively high wages in Norway result in high costs of production. Norway's ability to be internationally competitive relies, in large part, upon its ability to develop, activate and use a substantial pool of highly skilled workers.»*¹³

Blant de konkrete utfordringene OECD peker på for Norges del, er et visst misforhold mellom utdanningsvalg og arbeidslivets behov for kompetanse. Dette misforholdet gir seg særlige geografiske utslag. Videre sier OECD at Norge også mangler en samordnet og godt koordinert kompetansepolitikk. Dette anses som nødvendig for å integrere så ulike områder som utdanning og opplæring, skatt, lokal økonomisk utvikling, forskning og innovasjon.

Arbeidslivet etterspør stadig lengre utdanninger. Framskrivninger fra SSB peker i retning av at det først og fremst vil være et udekket behov for yrkesrettet kompetanse dersom det ikke skjer endringer i dimensjoneringen av utdanningstilbudet. Utvalget mener at en betydelig utbygging av fagskoletilbudet er et viktig bidrag til å sikre samfunnets behov for yrkesrettet kompetanse og vil kunne bidra positivt til produktivitetsutviklingen.

2.3.1 Framtidens kompetanseutfordringer

SSB har i framskrivninger av kompetansebehovet fram mot 2030 konkludert med at det på mange områder ser ut til å bli store forskjeller mellom tilbud og etterspørsel¹⁴. Tilbudet defineres av hvor

mange som har en gitt type utdanning og yrke, og den arbeidskraften disse tilbyr i arbeidsmarkedet, mens etterspørselen defineres av det arbeidslivet etterspør. Det er ikke mulig å beregne noe av dette presist, men basert på de forutsetninger SSB har lagt til grunn¹⁵, så vil forskjellen mellom tilbud og etterspørsel for ulike utdanningsnivåer være:

- For de med videregående opplæring viser framskrivningene et underskudd på 134 000 personer. Det er hovedsakelig for de med fag- og yrkeskompetanse forskjellen er stor, for eksempel innenfor mange håndverksyrker og for pleie- og omsorgsyrkene.
- For de med kort høyere utdanning viser framskrivningene et underskudd på 36 000 personer. Det er særlig for de kortere profesjonsutdanningene at underskuddet blir størst, slik som for lærere og sykepleiere.
- For de med lang høyere utdanning viser framskrivningene et lite overskudd på 6000 personer. Mens det ventes et underskudd på ingeniører og innenfor teknologiske fag, ventes det et relativt stort overskudd for flere områder innenfor samfunnsvitenskap og humaniora.

Framskrivningene må tolkes slik at det er for yrkesrettede utdanninger (som kvalifiserer til bestemte yrker) at det blir størst forskjell mellom tilbud og etterspørsel, både på videregående skoles nivå og for de kortere profesjonsutdanningene i høyere utdanning.

Ved å følge SSBs inndeling består dagens fagskolesektor av sju fagområder: (1) humanistiske og estetiske fag, (2) økonomiske og administrative fag, (3) mediefag, (4) tekniske og naturvitenskapelige fag, (5) helse-, sosial- og oppvekstfag, (6) primærnæringsfag og (7) samferdsels- og sikkerhetsfag (herunder maritime utdanninger). Disse utdanningsområdene utdanner kandidater til høyst ulike sektorer med ulik antatt utvikling i kompetansebehov i årene som kommer. Utvalget vil ikke gå inn og analysere framtidige kompetansebehov sektor for sektor, men vil se på de tre største fagområdene i fagskolesektoren, som til sammen utgjør ca. 75 % av studentmassen. Det er tekniske og naturvitenskapelige fag, helse- og sosialfag samt humanistiske og estetiske fag. Selv om utvalget velger å ikke gå nærmere inn på kom-

¹² OECD, Skills Strategy Diagnostic report Norway (Paris: OECD, 2014).

¹³ OECD (2014), s. 17.

¹⁴ Cappelen, Gjefsen, Gjelsvik, Holm og Stølen (2013).

¹⁵ Det er viktig å merke seg at en framskrivning ikke er en prediksjon av fremtiden og forutsetningene har en viss usikkerhet ved seg. På etterspørselssiden gir forutsetningen om trendforlengelse noe usikkerhet og på tilbudssiden gir forutsetningen om konstante utdanningstilbøyeligheter tilsvarende usikkerhet.

petansebehovene i andre sektorer, betyr ikke det at de tilhørende fagskoleutdanningene ikke anses som viktige. I den norske fagskolesektoren finnes det en rekke utdanninger som i omfang er små, men som likevel fyller viktige samfunnsroller. Gartner-, trafikkflyger- og lokomotivførerutdanning kan nevnes som eksempel.

Ifølge NHOs kompetansebarometer¹⁶ oppgir nærmere 60 % av NHOs medlemsbedrifter at de i stor eller noen grad har et udekket kompetansebehov i dag. Om lag 7 % av bedriftene sier at behovet er stort, mens drøyt halvparten av bedriftene sier at de i noen grad har et udekket kompetansebehov. Videre oppgir mer enn hver tredje bedrift at de i løpet av de neste fem årene vil ha et stort behov for kompetanse på videregående nivå eller på nivå med fagbrev og dernest fagskoleutdanning. Kompetansebarometeret viser videre at nesten en femtedel av bedriftene har et stort behov for å rekruttere personer med utdanning på fagskolenivå. Nesten alle NHO-bedriftene som trenger fagskolekompetanse, har også store problemer med å skaffe seg den kompetansen de trenger. Samtidig utgjør fagskolestudentene bare 6 prosent av alle som tar utdanning utover videregående nivå i Norge.

I avsnittene under brukes stort sett tall fra den nevnte SSB-analysen av tilbud og etterspørsel etter kompetanse fram mot 2030. SSB skiller imidlertid ikke mellom fagutdanning (yrkesutdanning på sekundært nivå) og fagskoleutdanning (på tertiært nivå). Det gjør konklusjonene litt mer usikre, men samtidig mener utvalget at SSBs analyser likevel er hensiktsmessige og valide også for fagskolesektoren innenfor de fagskoleutdanningene som i hovedsak rekrutterer personer med yrkesutdanning fra videregående. Her antar utvalget at trendene i etterspørselen etter fagskoleutdannede vil være relativt lik trenden for fagutdannede.

2.3.1.1 Framtidig behov for teknisk kompetanse

SSBs framskrivninger er tydelige på behovene for fagkompetanse i industrien, og i framskrivningsrapporten fra 2013 står det:

«The projections indicate growth in the demand for persons with a vocational education. In thousands, the growth in demand is particularly strong for persons with an education in electro-

nics, mechanics work and machinery and in building and construction.»¹⁷

SSB er også klare på at det er en sannsynlighetsovervekt for høyere tilbud av, enn etterspørsel etter personer med bachelor- eller mastergrad i teknologi, mens forholdet for personer med teknologisk kompetanse på videregående nivå vil være motsatt¹⁸. Utvalget forutsetter at utviklingstrekkene for fagskoleutdannede i all hovedsak vil følge utviklingstrenden for fagutdannede. Gitt SSBs analyser er det hevet over enhver tvil at teknisk fagskoleutdanning vil øke i etterspørsel i tiden framover.

2.3.1.2 Framtidig behov for kompetanse i helse- og oppvekstsektoren

SSBs analyser viser at helsesektoren kan komme til å trenge opp mot 100 000 flere ansatte i 2030 enn i 2010¹⁹. Ifølge en annen framskrivning fra SSB (Helsemod 2012)²⁰ vil det kunne bli en underdekning av helsefagarbeidere alene på 57 000 årsverk i 2035.

For å dekke kompetansebehovene i helse- og oppvekstsektoren vil hver fjerde ungdom måtte velge helse- og oppvekstfaglig utdanning i 2025, hver tredje i 2035²¹. Det er utvalgets klare vurdering at en slik vekst i etterspørselen ikke kan møtes med rekruttering alene, men at det også krever en betydelig grad av innovasjon i tjenestene og en betydelig satsing på spesialiserte helse- og oppvekstfaglige fagutdanninger på fagskolenivå i tillegg til fagopplæring og høyere utdanning.

Selv om det, særlig for helsefagarbeidernes del, vil være slik at underdekningen er størst innenfor de kommunale tjenestene, er det likevel liten tvil om at det vil være et stort behov for helsefagarbeidere og helsesekretærer også i norske sykehus i årene framover.

Norske sykehus er høyspesialiserte virksomheter hvor mange ulike yrkesgrupper og profesjoner med ulik utdanningsbakgrunn arbeider sammen. For å bedre rekruttering og for å kunne lykkes med en mer hensiktsmessig oppgaveløsning vil det være viktig med gode spesialiserings-

¹⁷ Cappelen, Gjefsen, Gjelsvik, Holm og Stølen (2013), s. 25.

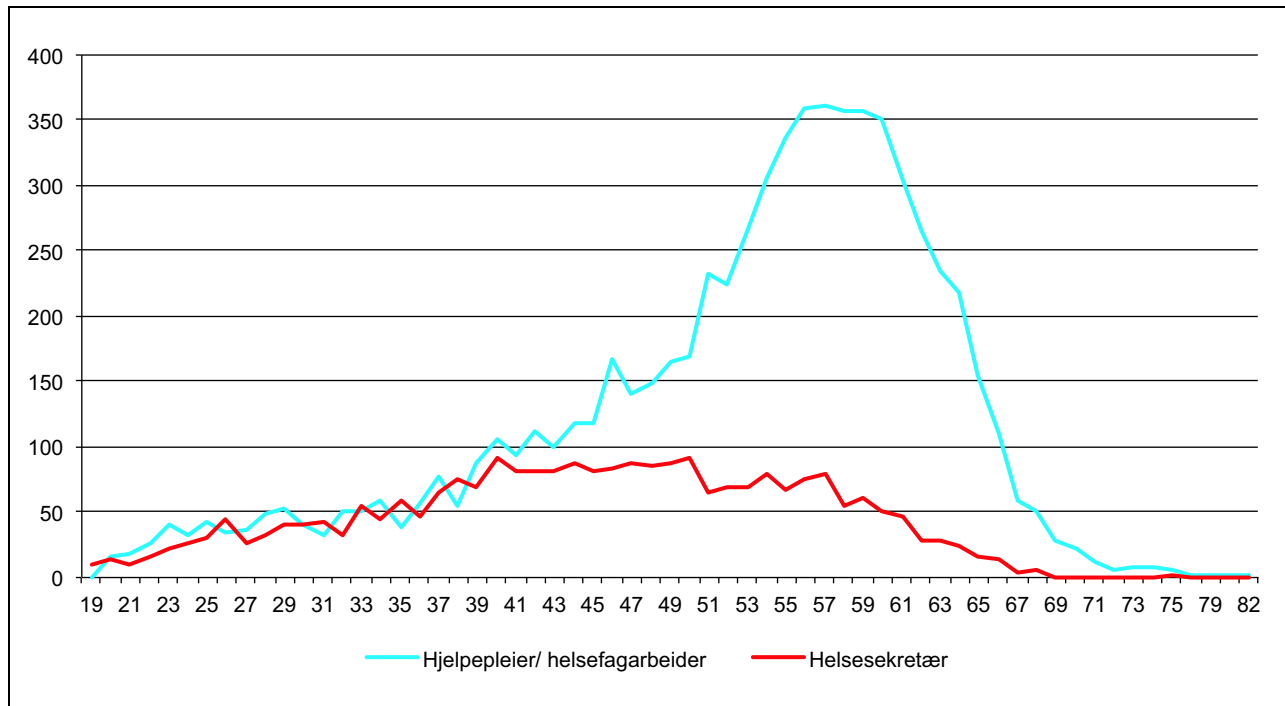
¹⁸ Cappelen, Gjefsen, Gjelsvik, Holm og Stølen (2013), s. 38.

¹⁹ Cappelen, Gjefsen, Gjelsvik, Holm og Stølen (2013), s. 26.

²⁰ Kristian Roksvaag og Inger Texmon, Arbeidsmarkedet for helse- og sosialpersonell fram mot år 2035 (Oslo: SSB, 2012), s. 4.

²¹ Meld. St. 13 (2011–2012) Utdanning for velferd: Samspill i praksis, s. 7.

¹⁶ NHOs kompetansebarometer baser seg på informasjon fra 25% av virksomhetene i norsk arbeidsliv.



Figur 2.6 Aldersfordeling helsefagarbeidere og helsesekretærer.¹

¹ Arbeidsgiverforeningen Spekter.

etter- og videreutdanningsmuligheter også for de med yrkesfaglig bakgrunn fra videregående opplæring.

Det er omtrent 7000 helsefagarbeidere/hjelpepleiere og 2500 helsesekretærer i sykehusene²². Til sammen utgjør disse nesten 10 % av alle ansatte i sykehusene. I dag er det imidlertid i svært liten grad relevante fagskoletilbud for disse. Mange fagskoler begynner å tilby faget velferdsteknologi. Dette er et fagområde som kan være med på å endre arbeidsmetoder og effektivisere helsesektoren, men fortsatt basert på kvalitet i tjenestene for brukerne.

En stor utfordring er imidlertid aldersfordelingen blant disse yrkesgruppene, særlig for helsefagarbeidere/hjelpepleiere, slik som vist i figuren nedenfor. Nesten 70 % av helsefagarbeiderne/hjelpepleierne er over 50 år, og med samme rekrutteringsnivå som i dag vil antallet være redusert med mellom 30 og 50 % om ti år.

Med bakgrunn i kompleksiteten i tjenestene, at sykehusene er høyspesialiserte virksomheter og at sykehusene også i fremtiden vil ha en blanding av yrker og profesjoner med ulik utdanningsbakgrunn og på ulike nivåer, vil det være et betydelig potensial for å utvikle fagskoletilbud for hel-

sefagarbeidere og helsesekretærer som i langt større grad retter seg mot behovene i norske sykehus. Det forutsetter samtidig at det satses på disse yrkesgruppene i helseforetakene når det gjelder lærlingplasser og rekruttering.

2.3.1.3 Framtidig behov for kompetanse i humanistiske og estetiske fag

Når det gjelder fagskoleutdannede fra humanistiske og estetiske fag, blir det mer naturlig å se mot SSBs framskrivninger for kompetanse på tertiærnivå, lavere grad (bachelorutdanning). Den største andelen av studentene på disse fagskoleutdanningene har generell studiekompetanse som opptaksgrunnlag og er dermed mer sammenlignbare med studenter i høyere utdanning.

Også på dette feltet redegjør SSB for en økning i etterspørsel etter kompetanse²³, om enn noe svakere økning enn for sektorene nevnt over. Samtidig er det også en klar økning i tilbudet av slik kompetanse. Dette fører, ifølge SSB, til at tilbudet av humanistisk og estetisk kompetanse på tertiært nivå, lavere grad (bachelornivå), vil være høyere enn etterspørselen i perioden fram mot 2035²⁴.

²² Arbeidsgiverforeningen Spekter, 2012.

²³ Cappelen, Gjefsen, Gjelsvik, Holm og Stølen (2013), s. 26.

Ikke alle utdanninger i dette fagfeltet er sammenlignbare med SSBs tall for tertiært nivå. Noen utdanninger innenfor dette fagfeltet er mer sammenlignbare med videregående utdanning. Et eksempel er fotografi som både tilbys som en fagutdanning i videregående opplæring og som en fagskoleutdanning, og da ikke som en videreutdanning av fagutdannede.

2.3.2 Fagskolen – et viktig ledd i norsk velferd og verdiskaping

Slik utvalget vurderer utviklingstrekkene i det norske samfunnet er det liten tvil om at en prioritert satsing på fagskolen er helt nødvendig for å møte framtidens kompetansebehov i både offentlig og privat sektor. Framtidig velferd og verdiskaping avhenger av en satsing på kunnskap, og i den satsingen må fagskolesektoren spille en betydelig rolle.

Både SSB og andre sentrale aktører tar klart til orde for at det framover vil bli et økende behov for yrkeskompetanse, eller de utdanninger som på engelsk går inn under kategorien *vocational education*. Da er selvsagt fag- og yrkesopplæringen sentral, men det vil etter utvalgets mening også bli et klart definert behov for at personer med denne typen kompetanse gis muligheter for videreutdanning og spesialisering i tråd med økte og stadig endrede krav til kompetanse, samt også i tråd med regjeringens politikk for livslang læring.

I dette avsnittet har utvalget først og fremst gått inn på de kvantitative indikatorene som sterkt indikerer behovet for en fagskolereform. Samtidig må ikke det kvalitative glemmes. Det er klare indikasjoner på at kvaliteten i norsk fagskoleutdanning må heves, noe som vil bli tatt opp i senere kapitler. Å utdanne flere personer i fagskolen for å møte økte kompetansekrav i arbeidslivet vil ikke ha den ønskede effekten hvis utdanningene ikke holder høy kvalitet. Det er ingen tvil om at det også i dag finnes mange fagskoleutdanninger med gjennomgående høy kvalitet, men det er utvalgets oppfatning at kvaliteten er varierende fordi det foreløpig ikke er tatt klare og omfattende nasjonale grep for å sikre kvaliteten tilstrekkelig.

Flere samfunnsdebattanter har også påpekt at det er behov for en mer hensiktsmessig arbeidsdeling mellom kortere fagskoleutdanning og lengre akademiske utdanning²⁵. Begrunnelsen er at

dette vil gi klare samfunnsøkonomiske gevinster, økt og raskere tilgang på kompetanse i arbeidslivet, og det vil gi den enkelte større muligheter for kompetanseutvikling og livslang læring i tråd med individuelle behov og evner. Dette vil ikke utelukkende gjelde for de fagskoleutdanningene som primært retter seg inn mot søkere med fagbrev, men også for utdanningene som primært rekrutterer på bakgrunn av generell studiekompetanse. Det kan diskuteres om vi i Norge har tendenser til en inflasjon i kompetansekravene for å fylle stillinger i enkelte sektorer. Dette utvalget skal ikke gi svaret på om Norge lider av mastersyke eller ikke. Det er vektige argumenter på begge sider av den debatten.²⁶ Utvalget er først og fremst opptatt av at rett kompetanse på rett plass er nøkkelen til bedre utnyttelse av humankapitalen. Det vil igjen være med på å styrke utviklingen av velferd og verdiskaping i tråd med regjeringens politikk. Et godt fagskoletilbud vil også ha en positiv påvirkning på søkningen til yrkesfaglige utdanningsprogrammer i videregående skole gjennom å gi gode muligheter for karriereveier og faglig utvikling for personer med fag- og yrkeskompetanse. Fagskolen bidrar dermed til å heve statusen for fagopplæringen²⁷.

2.4 Fagskolen som lokal og regional aktør

Foreløpig har utvalget omtalt fagskolen i relasjon til nasjonens situasjon og framtidsutsikter. Men fagskolen har også en rolle å spille i utviklingen av lokalsamfunnene rundt omkring i landet. En viktig del av en felles nasjonal kompetansesatsing er å sørge for en struktur i utdanningssystemet som bidrar til å opprettholde og videreutvikle bosettinger i hele landet.

Mange steder i Norge tilbyr yrkesfaglige utdanningsprogrammer i videregående opplæring knyttet til lokale og regionale behov for arbeidskraft, men etter nasjonale læreplaner. Det er ofte gjennom samarbeid med lokalt arbeidsliv at man får en helhetlig og praksisnær opplæring og tilgang på læreplasser. Utvalget ser det som et viktig perspektiv at unge som velger en yrkesfaglig utdanning, skal se muligheter for videre utdan-

²⁴ Cappelen, Gjefsen, Gjelsvik, Holm og Stølen (2013), s. 43.

²⁵ Se blant annet Kristin Clemet i Klassekampen 27. januar 2014: <http://www.klassekampen.no/article/20140127/ARTICLE/140129970>

²⁶ Se blant annet Liv Anne Støren og Jannecke Wiers-Jenssen i Aftenposten 13. april 2014: <http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/Lider-vi-av-mastersyke-7534983.html#.U2CknU04W73>

²⁷ Meld. St. 13 (2011–2012) Utdanning for velferd: Samspill i praksis, s. 63 og NOU 2008: 18 Fagopplæring for framtida, s. 41.

ning og arbeid innenfor eget fagområde også i tilknytning til det lokalsamfunnet eller den regionen de bor i. Samtidig er det ikke mulig å utvikle en struktur som gir stedsbasert utdanning i alle norske lokalsamfunn. Behovet for fleksible utdanningstilbud, herunder blant annet nettstøttede tilbud, er viktig i et lokalt perspektiv.

2.4.1 Lokalt arbeidsliv – internasjonale markeder

Lokalt og regionalt arbeidsliv deltar ofte i utdanningssystemet ved å stille til rådighet læreplasser i videregående opplæring og med praksisplasser for fagskolestudenter. De ser både yrkesfag og fagskole som viktige arenaer for å rekruttere og videreutdanne fagarbeidere. Mange bedrifter som omtales som lokale bedrifter, har et internasjonalt marked som for eksempel oppdrettsnæringen, industribedrifter, rederier, og reiseliv.

Fagskolen har allerede en solid posisjon innenfor enkelte bransjer, sektorer og næringer, og utvalget mener at det er et stort potensial for en utbygging av fagskolen innenfor nye områder som videreutdanning for å dekke behov i arbeidslivet på lokalt og regionalt nivå.

2.4.2 Lokalt arbeidsliv – lokal forankring

Kommunene har ansvaret for primærhelsetjenesten. Det vil blant annet innebære å sikre innbyggerne kompetent arbeidskraft innenfor for eksempel eldreomsorg, helsestasjoner, lege og tannlege. Både Helsedirektoratet og arbeidslivets parter har lenge vært en pådriver for å sikre at det utvikles og tilbys fagskoleutdanninger innenfor sentrale helsefaglige områder hvor det er særlig behov for arbeidskraft lokalt. Det gjelder for eksempel eldreomsorg, funksjonshemninger, målrettet miljøarbeid, rusomsorg, utviklingshemning, demens, psykiske lidelser og aldring.

2.5 Oppsummering

Norge trenger å bygge opp en mer slagkraftig fagskolesektor som står trygt på egne bein på et stødig underlag. For å bruke termer fra helsevesenet: Vi konkluderer i dette kapitlet med at pasienten absolutt er oppegående, men likevel ikke helt frisk. Fagskolesektoren har et uforløst potensial til å tilby enda sterkere utdanninger med et primært grunnlag i utviklingsorientert, praktisk og yrkesrettet kunnskap. Dette er utdanninger som norsk arbeidsliv trenger. Det er utdanninger som gagnar både studentene, arbeidslivet og samfunnet som helhet. Det innebærer imidlertid at fagskolesektoren må rustes opp og gis et langt tydeligere definert politisk mandat og en styrket posisjon i det norske utdanningssystemet. Regjeringen må i samarbeid med arbeidslivets parter for første gang utforme en helhetlig utdanningspolitikk for tertiært nivå, og dermed en langt tydeligere fagskolepolitikk, herunder sikre fagskolestudentene likeverdige rettigheter med andre studenter. Utformingen av en fagskolepolitikk som henger sammen med det øvrige utdanningssystemet, kan ikke utelukkende foregå i fagskolesektoren. Også andre deler av utdanningssystemet bør endres og reformeres. Det er mot dette bakteppet utvalgets utredning må leses. De forslag som utvalget nå legger fram, vil være et godt grunnlag for en ny norsk fagskolepolitikk.

I de neste kapitlene vil utvalget gå nærmere inn på den sentrale empirien og de faktiske forhold som beskriver dagens situasjon. I sum tegner det seg da et bilde av de konkrete symptomene som igjen vil lede oss fram til en diagnose av dagens norske fagskolesektor. Diagnosen vil danne grunnlaget for den behandlingen utvalget i siste halvdel av utredningen vil foreskrive for pasienten.

Kapittel 3

Fagskolesektoren og dens utvikling fram til i dag

Fagskolesektoren har utviklet seg fra å være en sektor av få, teknisk rettede utdanninger til en dynamisk og allsidig utdanningssektor. Noe av bakgrunnen for denne utviklingen har vært behov for videreutdanning og spissing av fagkompetanse hos de som har ervervet seg fag- og yrkeskompetanse fra videregående opplæring. Den systematiske kunnskapen om fagskolene har vært tilnærmet fraværende, og er fremdeles begrenset til noen få undersøkelser og statistikkinnhenting fra de siste årene. Fagskolestudentene utgjør, med i overkant av 16 000 studenter, i dag en relativt liten gruppe av Norges totale studentmasse. Med lov om fagskoleutdanning fra 2003, som regulerer fagskoletilbudene som én sektor, og med NOK-UTs ansvar for å godkjenne fagskoleutdanninger fra 2004, har myndighetene så vidt begynt å ta fagskolesektoren på alvor som et politisk felt.

3.1 En variert sektor¹

Fagskolene i Norge er mange, de fleste er forholdsvis små², og de tilbyr et stort utvalg av varierte³ utdanningstilbud. Det er flest fagskoler innenfor tekniske fag og helse- og oppvekstfag, der tre av fire fagskoler tilbyr utdanninger innenfor disse fagfeltene. Videre er det relativt mange fagskoler som tilbyr utdanninger innenfor humanistiske og estetiske fag og samferdsels- og sikkerhetsfag⁴. Et fåtall fagskoler tilbyr utdanninger i mediefag og primærnæringsfag.

Private og offentlige fagskoler har noe ulik fagprofil. Offentlige fagskoler har ofte en konsentrasjon rundt tekniske fag og helse- og sosialfag, i tillegg til maritime fag. Disse fagfeltene utgjør også en stor andel hos de private fagskolene med om

¹ Tallmaterialet i dette avsnittet er hentet fra Kunnskapsdepartementets tilstandsrapport for fagskoler 2013.

² Om lag 44 % av fagskolene har under 50 studenter. Åtte fagskoler har over 500 studenter.

³ Nær 750 utdanningstilbud.

⁴ Innenfor denne kategorien er maritime utdanninger dominerende.

lag 50 %, men de private fagskolene tilbyr i større grad enn de offentlige utdanninger innenfor estetiske fag, økonomisk-administrative fag og mediefag.

Innenfor tekniske fag (inkludert håndverksfag) gis det tilbud i alle landets fylker unntatt Akershus og Hedmark. For helse- og sosialfag er det også en god geografisk spredning, og disse fagene tilbys i alle fylkene unntatt Finnmark. Også humanistiske og estetiske fag, maritime fag samt økonomisk-administrative fag har en viss geografisk spredning. De øvrige fagfeltene har begrenset geografisk spredning.

Tilbud om fagskoleutdanning er tilgjengelig som stedbasert undervisning i alle landets fylker. Det er den stedbaserte undervisningen som dominerer både ved de offentlige og de private fagskolene. I tillegg er det en rekke utdanningstilbud som gis som fleksible og nettbaserte utdanninger.

Samme utdanningstilbud kan av én fagskole gis både som stedbasert undervisning og fjern- eller nettundervisning, og i tillegg kan utdanningstilbudet gis både som heltids- og deltidsstudium. Rundt 48 % av fagskoleutdanningene gis på heltid og 52 % på deltid. Ved de offentlige fagskolene tilbys om lag 38 % av utdanningstilbudet på heltid, mens de private fagskolene tilbyr 56 % heltidsutdanninger.

3.2 Fagskolesektorens utvikling

Fagskolesektoren har de siste årene gjennomgått store endringer i både antall og hvilke utdanninger som tilbys. Tidligere var fagskolene i stor grad dominert av tekniske fag⁵. Teknisk mellomutdanning – den tekniske fagskolen – har lange tradisjoner i Norge. Den eldste, Skiensfjorden tekniske fagskole, ble startet i 1887 under navnet «Skiensfjordens Skole for Uddannelse av mekaniske Arbeidere». Formålet med denne skolen var

⁵ Les mer om fagskolens historikk i NOU 2000: 5 Mellom barken og veden, s. 17.

å utdanne yngre folk som mekaniske arbeidere, samt gi dem øving i å lage hjul- og landbruksredskaper. I 1963 oppnevnte daværende Kirke- og undervisningsdepartementet et utvalg med Sven Persson som leder for å vurdere behovet for teknisk fagpersonell på nivå mellom videregående opplæring og ingeniørhøgskolene. Persson-utvalget foreslo etablering av en ny skoletype av to års varighet. Denne skoletypen ble foreslått kalt teknisk fagskole. Utvalget gikk inn for at de daværende tekniske fagskolene, elementærteknisk skole og kurs for tekniske assistenter, etter hvert skulle avløses av den nye tekniske fagskolen. Dette arbeidet resulterte i St.meld. nr. 62 (1965–66) *Om teknisk mellomutdanning*, hvor forslag om opprettelse av de nye tekniske fagskolene ble lagt fram. Den 13. juni 1966 vedtok Stortinget forslaget om nye tekniske fagskoler, og i 1968 ble de første elevene tatt opp på tekniske fagskoler etter den nye ordningen.

Opptakskravene til den nye tekniske fagskolen var 9-årig grunnskole og minst to års praksis. Linjetilbudene var anlegg, husbygg, elkraft, elektronikk og maskin. Tekniske fagskoletilbud ble hurtig spredd på ulike skoler og skoleslag – spesielt videregående skoler – rundt om i landet, og det ble etter hvert en økning i antallet linjetilbud. Etter innføringen av den nye tekniske fagskolen i 1968 er utdanningen på dette nivået omtalt og behandlet ved en rekke anledninger, og det er reist spørsmål vedrørende struktur, inntakskrav, organisering, lovtilknytning og identitet.

Når det gjelder utviklingen av private fagskoler, har vi siden 70-tallet hatt private skoler som har gitt yrkesrettet opplæring på et videregående nivå. På 80- og 90-tallet kom flere skoler innenfor kunst- og kulturområdet og bibelskoler med status som alternative skoler uten parallell i videregående skole. Etter at fagskoleloven ble revidert i 2007 fikk disse skolene en frist på tre år på å søke godkjenning under fagskoleloven. Bakgrunnen for de øvrige private fagskolene var den teknologiske utviklingen på 80- og 90-tallet. Dette medførte behov for opplæring i nye fagområder og etter hvert også helt nye yrker. Spesielt aktuelt var IKT, webutvikling og senere 3D og multimedia – dels som egne fag og yrker, og dels integrert i tradisjonelle fag innen for eksempel kontor og regnskap, logistikk og medie- og informasjonsarbeid.

3.2.1 Reform 94 og ny lov

Før Reform 94 var teknisk fagskole en del av videregående opplæring. Ved innføringen av Reform

94 ble det besluttet å beholde teknisk fagskole. Det ble videre fastslått at teknisk fagskole skulle være toårig og ha en modulstrukturert oppbygging basert på en fag- og timestfordeling over to år. Teknisk fagskole skulle være en påbygning til den treårige yrkesutdanningen i Reform 94, og det skulle være fylkeskommunens ansvar å gi tilbudet. Inntakskravet til teknisk fagskole etter Reform 94 var fag- eller svennebrev på fagområdet samt ett års yrkespraksis etter fag- eller yrkesutdanningen. For søkere som hadde tatt fagbrev etter VKII i skole, eller som hadde treårig likeverdig yrkesutdanning, krevdes to års praksis etter avsluttet videregående opplæring.

Våren 1998 ba Stortinget regjeringen om å legge fram forslag til lov om teknisk fagskole. Loven trådte i kraft 28. januar 2000 og ga en forpliktelse for fylkeskommunene til å planlegge og gi tilbud om teknisk fagskole. Fra og med skoleåret 1999/2000 ga i overkant av 50 skoler tilbud om teknisk fagskole etter Reform 94.

St.meld. nr. 20 (2000–2001) *Om korte yrkesrettede utdanninger etter videregående opplæring* ble lagt fram høsten 2000. I denne meldingen ble det ikke lagt opp til å regulere utdanningene på dette nivået i en egen lov, både fordi man mente markedet i stor grad kunne håndtere disse, samt at den daværende regjering mente at utviklingen av korte yrkesrettede utdanninger i større grad burde finne sted ved de statlige høyskolene⁶.

Ved behandling av St.meld. nr. 20 (2000–2001), jf. Innst. S. nr. 177 (2000–2001), ønsket Stortinget en oppfølging mer i tråd med forslagene fra Berg-utvalget i NOU 2000: 5 *Mellom barken og veden*. Stortinget fattet følgende vedtak etter Innst. S. nr. 177 (2000–2001):

«Stortinget ber Regjeringa leggje fram forslag til lov om fagskoleutdanning, som også inkluderer lovreglar om teknisk fagskule. Lova må ha eit perspektiv som sikrar stabile og gode arbeidsvilkår til yrkesretta utdanningar og utdanningar retta mot andre samfunnsbehov etter vidaregåande opplæring.»

Lov om teknisk fagskole av 28. januar 2000 nr. 9 ble opphevet idet lov om fagskoleutdanning av 20. juni 2003 nr. 56 trådte i kraft. Fagskolene ble med dette definert inn i en samlet sektor – tertiærutdanning. Med loven ble private og offentlige fagskoler likestilt, og det ble etablert et system for offentlig godkjenning av fagskoleutdanning. Opptaksgrunnlaget er at fagskoleutdanninger skal bygge på fullført og bestått videregående opplæring eller tilsvarende realkompetanse⁷. Også stu-

⁶ Ot.prp. nr. 32 (2002–2003).

⁷ Fagskoleloven § 1.

dentene fikk nå lovmessige rettigheter, slik som krav til at tilbyder skal gi studentene en avsluttende vurdering og sørge for at studentene får dokumentert avsluttende vurdering og fullført utdanning⁸. I Ot.prp. nr. 84 (2003–2004) ble det litt senere foreslått og vedtatt av Stortinget bestemmelser om studentenes læringsmiljø⁹ etter modell fra universitets- og høyskoleloven.

NOKUT fikk ansvar for å godkjenne fagskoleutdanninger i 2004. Loven og forskriften krevde at all fagskoleutdanning – både eksisterende og nye – måtte godkjennes av NOKUT.

I fagskoleloven ble det i 2007 åpnet for at institusjonene kan søke om å bli godkjent tilbyder slik at de selv har fullmakt til å opprette fagskoleutdanninger innenfor avgrensede fagområder. I april 2012 ble den første og hittil eneste godkjenningen gitt til Veia – Statens fagskole for gartnere og blomsterdekoratører, på fagområdet grønne design- og miljøfag.

3.2.2 Behov i arbeidslivet og erkjennelse fra myndighetene

Etter utvalgets vurdering framstår det som om utviklingen på fagskolefeltet har kommet som en følge av arbeidslivets behov, sektorens egne vekstambisjoner og myndighetenes erkjennelse av at fagskolesektoren har vært en lite synlig sektor som det var behov for å fastsette nærmere regelverk for. For å sitere departementet i Ot.prp. nr. 32 (2002–2003):

«Med unntak av tekniske fagskoler, som er regulert i egen lov, er utdanningene på dette nivået ikke formalisert eller synliggjort som en selvstendig del av det norske utdanningssystemet. Veksten i disse utdanningene har vært betydelig de siste årene, noe som viser at det er en stor gruppe mennesker som ønsker slike utdanninger, og at de fyller viktige behov i forhold til arbeidslivets etterspørsel etter arbeidskraft med slik utdanning. Undersøkelser viser også at Norge fremover vil ha økt behov for personer med yrkesrettet utdanning, og at samspillet mellom utdanningssystemet og arbeidslivet bør bli bedre.

Departementet mener det er viktig å synliggjøre dette mangfoldet av utdanningstilbud som en viktig og selvstendig del av det norske utdanningssystemet, både for å gi en offentlig anerkjennelse og et kvali-

⁸ Fagskoleloven § 5.

⁹ I forbindelse med Stortingets behandling av Ot.prp. nr. 32 (2002–2003) ble følgende vedtak fattet, jf. Innst. O. nr. 78 (2002–2003): «Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om arbeidsmiljøbestemmelser med tilsynsfunksjon for studenter ved fagskolene».

tetsstempel til utdanninger av god kvalitet på dette nivået, og for i større grad å synliggjøre disse utdanningene som et reelt alternativ til lengre akademiske utdanninger.»

Utvalget kan vanskelig se at denne intensjonen har blitt tilstrekkelig fulgt opp.

3.2.3 Omfangsmål

Fagskolesektoren skiller seg fra høyere utdanning på mange måter, både i antall, størrelse, fagområder, opptaksgrunnlag og studielengde. I 2013 innførte Kunnskapsdepartementet begrepet fagskolepoeng som beskrivelse for normert studietid. Det gis 60 fagskolepoeng for ett års bestått fagskoleutdanning (fulltidsstudier, nivå 5 i EQF) på heltid. Er fagskoleutdanningen inndelt i emner, skal hvert emne tildeles fagskolepoeng etter den relative vekten det har i arbeidsinnsats for studentene og læringsutbytte i utdanningen. I høyere utdanning benyttes betegnelsen studiepoeng om omfanget av utdanningen. Ett års fulltidsstudier gir 60 studiepoeng. Norsk høyere utdanning er likestilt med studiene i Europa på nivå 6, 7 og 8 i EQF, og forholdet mellom studiepoeng og ECTS er 1:1.

Finansieringsordningene for fagskolesektoren har også endret seg i årenes løp, les nærmere i kapittel 4.

3.3 Fagskolene i dag

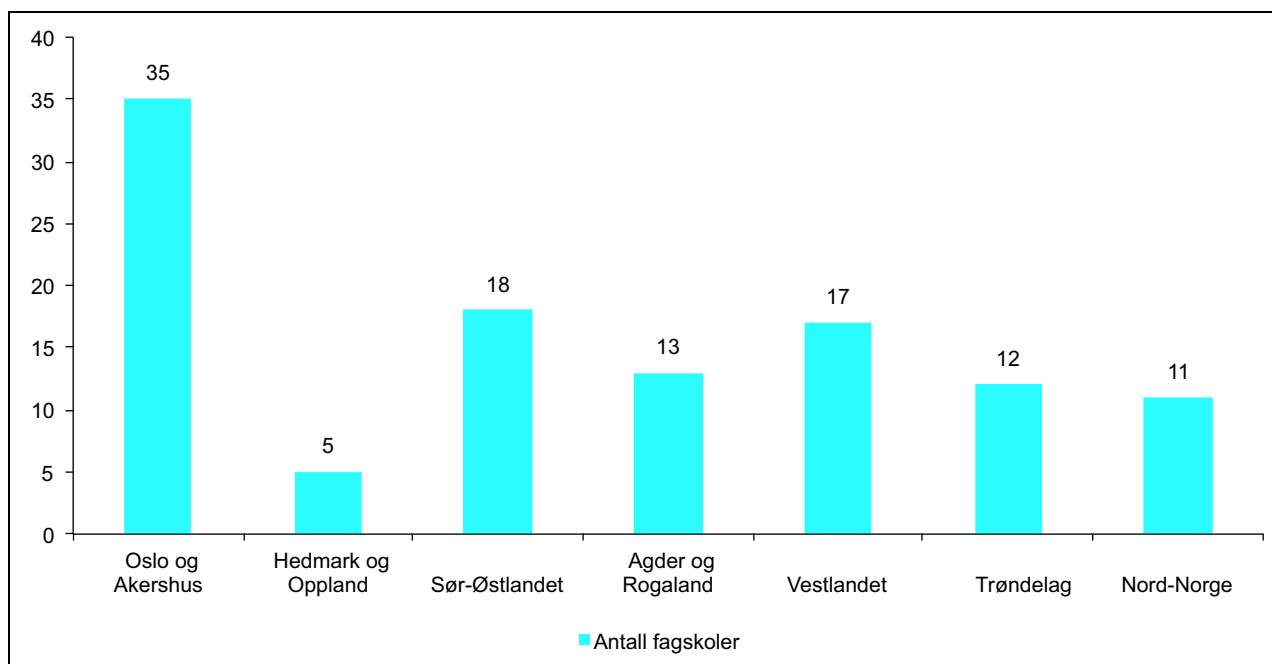
3.3.1 Statistikk

Ved utgangen av 2013 var det 111 fagskoler i Norge, hvorav 46 offentlige og 65 private. Over halvparten av fagskolene er lokalisert i østlandsområdet, og i Oslo alene er det 28 fagskoler. I de tre nordligste fylkene er det til sammen 11 fagskoler, i trøndelagsfylkene 12, innlandsfylkene 5, på Vestlandet er det 25 og i sørlandsfylkene er det 5 fagskoler¹⁰.

Det er relativt store forskjeller i eierstrukturen for fagskolene fylkene imellom. De private fagskolene dominerer i enkelte fylker, mens flertallet av fagskolene i andre fylker er offentlig eid. I Oslo er 26 av 28 fagskoler i privat eierskap. I Hordaland, som med 12 fagskoler er fylket med flest fagskoler etter Oslo, er flertallet offentlig eid. I Nordland og Troms er det ingen private aktører.

Det er også variasjon i eierform blant de private fagskolene. Flertallet er aksjeselskaper (34),

¹⁰ Tallmaterialet i dette avsnittet er hentet fra Kunnskapsdepartementets tilstandsrapport for fagskoler 2013.



Figur 3.1 Antall fagskoler fordelt på fylker 2013

Kilde: NSD DBH.

men også stiftelser (12) og foreninger er vanlig (12).¹¹

Ved utgangen av 2013 var antall fagskolestudenter 16 420. Siden 2012 har det vært en økning i antall studenter på 3,6 %, året før var det en økning på 7 %. Det er flest fagskolestudenter ved naturvitenskaplige fag, håndverksfag og tekniske fag med om lag 43 % av studentmassen. De øvrige fagfeltene har en jevnere spredning av studenter, der helse- og sosialfag og idrettsfag har om lag 15 % av studentene, humanistiske og estetiske fag har også om lag 15 %, og økonomisk-administrative fag har rundt 12 % av landets fagskolestudenter. De resterende fagfeltene har alle en mindre andel av fagskolestudentene.

Ved de offentlige fagskolene studerer om lag 74 % på naturvitenskaplige fag, håndverksfag eller tekniske fag. Den resterende fjerdedelen fordeler seg hovedsakelig på helse-, sosial- og idrettsfag, samferdsels- og sikkerhetsfag og servicefag.

3.3.1.1 Faglig spredning og kjønnsdeling

Det er en større spredning av fagskolestudentene basert på fagområde ved de private fagskolene enn ved de offentlige fagskolene. Ved private fagskoler er det flest fagskolestudenter på humanistiske og estetiske fag med om lag 27 %, etterfulgt

av økonomisk-administrative fag og naturvitenskaplige fag, håndverksfag og tekniske fag – begge med om lag 19 % av fagskolestudentene. I tillegg utgjør fagskolestudentene på helse-, sosial- og idrettsfag om lag 17 %.

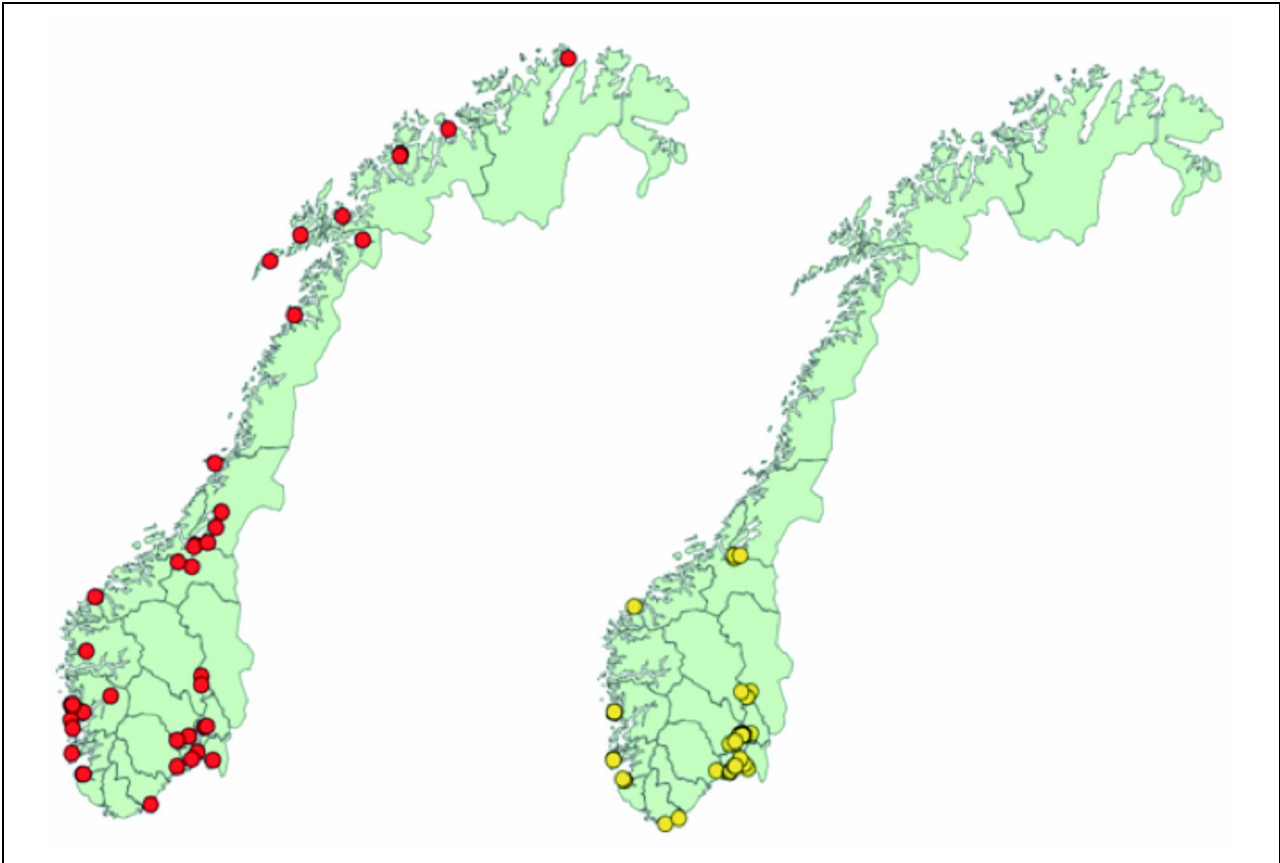
Fagskolestudentene i Oslo utgjør om lag 29 % av det totale antall studenter. Andre fylker med et stort antall fagskolestudenter er Akershus, Hordaland og Rogaland. Over 90 % av fagskolestudentene i Akershus studerer ved private fagskoler. I Hordaland er bildet motsatt, der 67 % av fagskolestudentene studerer ved offentlige fagskoler. I Rogaland er det en tilnærmet 50/50-fordeling av fagskolestudentene på offentlige og private fagskoler.

Ca. 45 % av fagskolestudentene er registrert på utdanningsløp definert til 120 fagskolepoeng, mens ca. 40 % er registrert på studier med et omfang fra 60–89 fagskolepoeng. Ca. 15 % er registrert på utdanninger med omfang på 30–59 fagskolepoeng¹².

Det er flest menn blant fagskolestudentene – 60 % menn og 40 % kvinner. Fagskolestudentenes utdanningsvalg er sterkt kjønnsdelt. Av mannlige fagskolestudenter velger om lag 68 % naturvitenskaplige fag, håndverksfag og tekniske fag. På dette fagfeltet utgjør mannlige studenter 94 % av fagskolestudentene i 2013. Andre fagområder der

¹¹ NSD DBH.

¹² NSD DBH.



Figur 3.2 Geografisk spredning av fagkoler. Offentlig (rød) og privat (gul).

Kilde: NSD DBH.

menn er i flertall, er mediefag, samferdsels- og sikkerhetsfag og andre servicefag.

Kvinnelige fagskolestudenter velger hovedsakelig helse-, sosial- og idrettsfag (36 %), humanistiske og estetiske fag (27 %) og økonomisk-administrative fag (20 %).

Det er relativt stor aldersspredning blant fagskolestudentene, men rundt 50 % er mellom 21 og 30 år. Om lag 22 % av fagskolestudentene er mellom 36 og 50 år. I gruppen over 36 år er det særlig mange på naturvitenskaplige fag, håndverksfag, tekniske fag og økonomisk-administrative fag. Mannlige fagskolestudenter er gjennomgående yngre enn kvinnelige fagskolestudenter, hhv. 67 % og 54 % er 30 år eller yngre. Aldersmedianen for fagskolestudentene er 27 år.

3.3.1.2 Fagskolestudenter og statsborgerskap

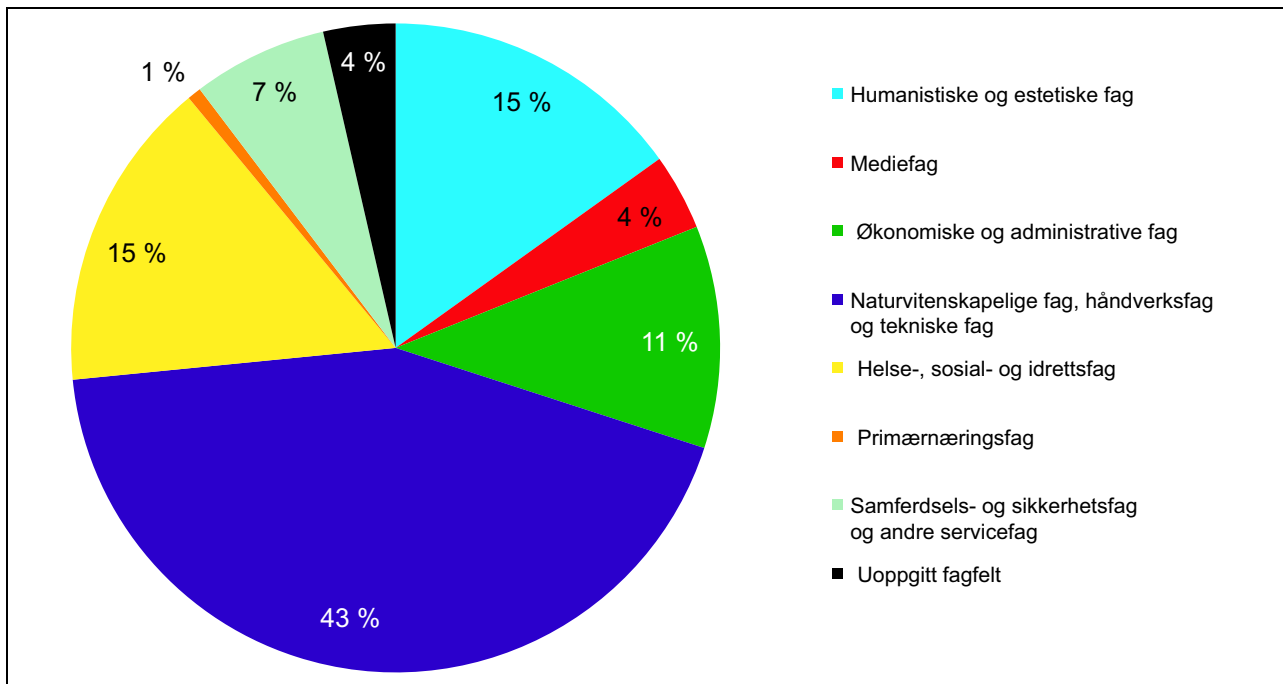
Kun 2 % av studentmassen har annet statsborgerskap enn norsk. Til sammenligning er det om lag 8 % utenlandske statsborgere i høyere utdanning. Det er klart flest fagskolestudenter med utenlandsk statsborgerskap på humanistiske og estetiske fag – rundt 61 % er på disse studiene. På de

andre fagområdene er det meget små andeler. Flertallet av utenlandske fagskolestudenter kommer fra Filippinene, Sverige og India.

3.3.1.3 Fagskolestudenter og høyere utdanning

Enkelte fagskolestudenter fortsetter utdanningen på universitets- og høyskolenivå etter endt fagskoleutdanning. Av de 4955 kandidatene som avsluttet en fagskoleutdanning i 2013, har 503 kandidater, eller om lag 10 %, fortsatt sine studier ved et universitet eller en høyskole i løpet av 2013. Det er særlig fagskolekandidater på humanistiske og estetiske fag, mediefag og økonomisk-administrative fag som fortsetter sine studier ved et universitet eller en høyskole. Vi vet imidlertid lite om oppsaksgrunnet til disse studentene eller om de allerede før oppstart av fagskoleutdanningen planla å gå videre til høyere utdanning. Vi kan imidlertid se ut fra NIFUs kandidatundersøkelse fra 2013 at studentene fra disse tre fagfeltene er de som hadde høyest registrert arbeidsledighet ni måneder etter endt fagskoleutdanning¹³, selv

¹³ Waagene og Støren (2013), s. 45.



Figur 3.3 Andel fagskolestudenter fordelt på fagfelt, 2013.

Kilde: NSD DBH.

om de i liten grad oppgir at vanskeligheter med å få jobb er hovedårsaken til videre studier. Det må samtidig bemerkes at grunnlagstallene er små og man skal derfor være forsiktig med å trekke entydige konklusjoner på bakgrunn av disse tallene alene.

Andelen fagskolestudenter som tidligere har vært registrert ved et universitet eller en høyskole, var om lag 10 % i 2013, noe som tilsvarer i underkant av 1700 studenter. Det er særlig fagskolestudenter på humanistiske og estetiske fag, mediefag, økonomisk-administrative fag og primærnæringsfag som tidligere har vært studenter i uh-sektoren.

Når det gjelder gjennomstrømming, ble det i 2013 uteksaminert 4955 fagskolekandidater, hvorav 57 % menn og 43 % kvinner. Denne fordelingen er tilnærmet lik kjønnsfordelingen blant fagskolestudentene og indikerer at det ikke er noen forskjell mellom kjønnene med hensyn til gjennomføring av fagskoleutdanning.

Strykprosenten ved fagskoleutdanningene i avsluttende vurdering av emner var på 6 % våren 2013. Tilsvarende strykprosent ved universiteter og høyskoler var om lag 8 %.

3.4 Kunnskap om fagskolesektoren

Kunnskapsgrunnlaget om fagskolesektoren har utviklet seg de siste årene, men er fortsatt relativt tynt. Fram til 2011 var det et svært begrenset tilfang av offentlig tilgjengelig informasjon om fagskolesektoren. Med etableringen av DBH-Fagskolestatistikk (DBH-F) i 2011 fikk man etablert en felles offentlig database for sektoren hvor alle private og offentlige fagskoler rapporterer inn data. I denne ligger det sentral nøkkel- og styringsinformasjon som er tilgjengelig for alle. Blant annet vil man i databasen finne informasjon om hvilke studietilbud som tilbys, antall studenter, hvor i landet studentene befinner seg og hvilke utdanninger de er tilknyttet. Databasen er også hovedgrunnlaget for Kunnskapsdepartementets årlige tilstandsrapport om fagskolesektoren. Denne rapporten har blitt utgitt hvert år siden etableringen av DBH-F.

NIFU har på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet i 2012¹⁴ og i 2013¹⁵ gjennomført kandidaturundersøkelser blant nyutdannede kandidater fra fagskolesektoren. Disse to undersøkelsene har bidratt til å få fram mer kunnskap blant annet om hva slags hovedaktiviteter fagskolekandidatene er engasjert i etter å ha gjennomført en fagskoleut-

¹⁴ Joakim Caspersen, Liv Anne Støren og Erica Waagene, Fagskoleutdannede – hvem de er og hvor de går (Oslo: NIFU, 2012).

¹⁵ Waagene og Støren (2013).

danning, om de er i arbeid eller fortsetter i utdanning. De viktigste funnene i undersøkelsen er at fagskolekandidatene gjennomgående klarer seg godt på arbeidsmarkedet, men at det er store forskjeller mellom fagområdene når det gjelder arbeidsledighet, ufrivillig deltid, utdanningens relevans og tilbøyeligheten til videre utdanning. Det er også betydelige kjønnsforskjeller på enkelte indikatorer.

Fagskolesektoren som et selvstendig forskningsfelt innenfor utdanningsforskning er nesten fraværende. I de tilfeller hvor fagskolen nevnes i forskningen, er det gjerne som et påheng i andre analyser, blant annet i forbindelse med rapporter som ser på yrkesfagelevers ulike tilpasninger til fagopplæringen, og utredninger av spørsmål knyttet til tilfang av personell i helse- og omsorgstjenestene. De fleste av disse rapportene er noe tilbake i tid, dvs. fra før 2010.

Når det gjelder utredninger av nyere dato, er det SSBs rapport som ser på tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft etter endt utdanning¹⁶ som er mest sentral, men heller ikke her er fagskoleutdanning skilt ut som et eget nivå. SSB tar heller ikke med fagskolestudenter i statistikk over studenter. Statistikk fra tekniske fagskoler blir definert som videregående opplæring. NOKUTs rapport som ser på institusjonell dynamikk i høyere utdanning og fagskolesektoren, er en annen kunnskapskilde av relativt ny dato.

¹⁶ Cappelen, Gjefsen, Gjelsvik, Holm og Stølen (2013).

Det gjennomføres ikke tilsvarende undersøkelser som Studentbarometeret¹⁷ blant fagskolestudentene.

Av internasjonale utredninger er det først og fremst OECD som har bidratt med en gjennomgang av fagskoleutdanning i sin landrapport om Norge fra 2008. I tillegg arbeider European Centre for the Development of Vocational Training (Cedefop) med en kommende rapport.

3.5 Oppsummering

Fagskolesektoren er karakterisert ved at den består av mange små fagskoler som samlet har et bredt spekter av utdanningstilbud. Som det framgår av kapitlet har fagskolesektoren i de siste årene gjennomgått store endringer, i antall skoler og studenter og i hvilke utdanninger som tilbys. Selv om den systematiske kunnskapen om fagskolene har vært liten, har det de siste årene kommet noen få undersøkelser og statistikk. Med en felles lov om fagskoleutdanning fra 2003 og med NOKUTs ansvar for å godkjenne fagskoleutdanninger fra 2004, har fagskolesektoren så vidt begynt å tre fram i lyset fra kunnskapens skyggedal.

¹⁷ Studentbarometeret er en landsomfattende undersøkelse av norske studenters opplevelse av studiekvalitet i høyere utdanning.

Kapittel 4

Styring, ansvar og finansiering

Det konstitusjonelle ansvaret for fagskolesektoren er av regjeringen lagt til kunnskapsministeren. Kunnskapsdepartementet har forvaltningsansvaret for sektorens lov og forskrifter. Mange av momentene som utvalget er bedt om å utrede, vil potensielt medføre et behov for endringer i dagens lov- og regelverk.

Offentlig finansiering av fagskoler skjer i dag hovedsakelig gjennom tre kanaler. Den første og største kanalen er midlene som fylkeskommunene har til rådighet gjennom sitt rammetilskudd fra staten. Den andre er de øremerkede midlene som Helse- og omsorgsdepartementet bevilger til fylkeskommunene gjennom Helsedirektoratet for videre tildeling til helse- og sosialfaglig fagskoleutdanning. Og den tredje kanalen er de øremerkede midlene som tildeles private fagskoler direkte fra Kunnskapsdepartementet.

I tillegg tar en del (både offentlige og private) fagskoler egenbetaling fra studentene, som da blir en fjerde finansieringskanal.

Kunnskapsdepartementet har sektoransvaret for fagskoleutdanningen også etter de endringene som ble gjort med overføring av drifts- og finansieringsansvar til fylkeskommunene gjennom Forvaltningsreformen.

I utvalgets mandat står det at utvalget skal vurdere dagens finansieringsordning for fagskoler og utrede alternative modeller for gjeninnføring av statlig finansiering av fagskolene. I denne sammenheng anser utvalget det som relevant å se nærmere på de endringene som ble gjort gjennom Forvaltningsreformen i 2010, og som i hovedsak danner grunnlaget for dagens finansieringsordninger.

som grunnlag for godkjenningen, at alle vilkår for eventuelle statlige tilskudd overholdes og at virksomheten for øvrig drives i samsvar med gjeldende lover og regler².

Styrets hovedoppgaver er knyttet til forvaltning av foretaket og tilsyn med daglig ledelse og virksomheten. Forvaltningsansvaret innebærer at styret skal sørge for forsvarlig organisering av virksomheten, og skal se til at det fastsettes planer og budsjetter for selskapets virksomhet. Styret skal holde seg oppdatert på den økonomiske utviklingen og sørge for at virksomhet, regnskap og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll. Den strategiske planleggingen bør ledes av styret, og styrets beslutninger bør ligge til grunn for investeringer og strukturelle tiltak. Tilsynsansvaret innebærer at styret skal føre tilsyn med den daglige ledelsen og virksomheten i selskapet. Betydningen av styrets tilsynsansvar vil variere med arten og omfanget av selskapets virksomhet.

Fagskoleloven § 3 stiller krav til sammensetning av styret for tilbydere av fagskoleutdanning. Styret skal ha minimum fem medlemmer. I tillegg stilles det krav til at styret skal ha representanter for studentene og de ansatte med minimum møte-, tale- og forslagsrett i de tilfeller styret behandler saker av betydning for gjennomføringen av godkjent fagskoleutdanning. Det skal framgå av styrets vedtekter hvordan representantene for studentene og de ansatte velges. Studentrepresentanten skal velges av og blant studentene, og kan velges enten ved urnvalg eller ved at lederen for studentorganet blir studentenes representant i styret.

4.1 Styret og tilbyders rolle ved fagskoler¹

Styret ved en fagskole har det øverste ansvaret for at studentene får den utdanning som er forutsatt

¹ Les nærmere om dette i NOKUTs veiledning til tilbydere av fagskoleutdanning.

² Fagskoleloven § 3.

Uavhengig av selskapsform må styret ved institusjonen sikre at styrevedtektene og driften tilfredsstillende fagskolelovens krav og kravene i selskapslovgivningen. Dersom det skulle vise seg å være motstrid mellom utdanningslovgivningen og selskapslovgivningen, vil de særlige bestemmelsene i utdanningslovene som hovedregel gå foran³.

Det er også visse oppgaver som i fagskoleloven omtales som «tilbyders ansvar», jf. § 4 og 4a. Styret skal enten ta ansvar for disse oppgavene selv eller delegerer dem til fagskolens administrasjon. Tilbyders oppgaver er blant annet å gi nødvendig informasjon og veiledning til søkere og studenter, herunder informasjon om skolepenger, utdanningstilbud, søknadsfrister og opptakskrav. Tilbyder skal også fastsette krav til lærer- og instruktørkompetanse og ledelse, og legge til rette for opprettelse av studentorgan for å ivareta studentenes interesser og samarbeid med ledelsen.

Det er styret som regnes som tilbyder, og som er ansvarlig overfor NOKUT. Tilbydere av fagskoleutdanning er organisert på mange ulike måter, se nærmere i pkt. 6.4.2.2.

4.2 Kunnskapsdepartementets sektoransvar

Kunnskapsdepartementet har sektoransvaret for fagskolesektoren. Dette er et ansvar som ikke er nærmere presisert i lov eller forskrift om fagskoler, men som kan utledes av at statsråden for høyere utdanning også har et overordnet ansvar for fagskolesektoren. Kunnskapsdepartementet har et forvaltningsansvar for fagskoleloven og nasjonale forskrifter, og statsråden har således et overordnet ansvar for at fagskoler driver innenfor fagskoleloven med forskrifter. Sektoransvaret er i stor grad delegert til Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT).

I det følgende omtales noen organer, råd og utvalg som har relevans for fagskolesektoren.

4.2.1 NOKUT

NOKUT er et faglig uavhengig organ underlagt Kunnskapsdepartementet med et eget styre som øverste beslutningsorgan. NOKUT skal sikre og fremme kvalitet i høyere utdanning og fagskoleutdanning slik at samfunnet har tillit til at utdan-

ningskvaliteten ved lærestedene er god. Dette gjøres blant annet gjennom å akkreditere universiteter og høyskoler og godkjenne fagskoleutdanninger, samt føre tilsyn med og stimulere til utvikling av kvaliteten i utdanningene ved lærestedene. Videre skal NOKUT også drive med analyse- og utredningsarbeid for å øke kunnskapen om forhold som har betydning for kvaliteten i studiene, samt gjennom rådgivning, seminarer og konferanser.

Fra 2004 har NOKUT hatt ansvaret for å godkjenne fagskoleutdanninger i Norge. Kun tilbud som er godkjent av NOKUT, kan rettmessig kalles fagskoleutdanninger, og skoler som har godkjente fagskoletilbud, kan kalle seg fagskoler. En godkjenning fra NOKUT er en forutsetning for at studentene kan få studiestøtte fra Lånekassen, og det er også en forutsetning for å motta offentlig tilskudd som fagskole. Godkjenningsordningens formål er å sikre studenter i fagskoleutdanning tilfredsstillende utdanning og vilkår, og bidra til at samfunnet kan ha tillit til kvaliteten i fagskoleutdanningen.

I tillegg til å vurdere selve utdanningen vurderer NOKUT også om tilbyder har tilfredsstillende styringsordning, reglement og system for kvalitetssikring.

NOKUT kan på fritt grunnlag føre tilsyn med alle eksisterende fagskoletilbud. Dette gjelder både de fagskoletilbudene som er godkjent, og de tilbudene fagskolene har etablert på egen fullmakt. Ved tilsyn med eksisterende fagskoletilbud anvender NOKUT de samme kriteriene som ved godkjenning av nye fagskoletilbud. NOKUT godkjenner og fører tilsyn med fagskoleutdanninger på bakgrunn av krav stilt i lov og forskrift.

I fagskoleloven ble det i 2007 åpnet for at institusjonene kan søke om å bli en godkjent tilbyder (institusjonsgodkjenning) slik at de selv får fullmakt til å opprette fagskoleutdanninger innenfor avgrensede fagområder. I april 2012 ble den første og hittil eneste godkjenningen gitt til Veia – Statens fagskole for gartnere og blomsterdekoratører på fagområdet grønne design- og miljøfag.

4.2.2 Nasjonalt fagskoleråd

Kunnskapsdepartementet oppnevnte i 2010 Nasjonalt fagskoleråd, som er et rådgivende organ for departementet. Nasjonalt fagskoleråd består av representanter fra fagskolesektoren, arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner og studenter. Medlemmer er LO, NHO, Forum for fagskoler (FFF), Norske Fag- og Friskolers Landsforbund (NFFL), Kristne Friskolers Forbund (KFF), Rådet for fyl-

³ Ot.prp. nr. 79 (2003–2004) s. 88 – utvalget antar at denne anvendes analogisk på fagskoleområdet.

keskommunale fagskoler (RFF), Voksenopplæringsforbundet (VOFO), Fleksibel utdanning Norge (FuN), Utdanningsforbundet, Organisasjon for norske fagskolestudenter (ONF), KS og Virke. Vox er sekretariat for fagskolerådet. Ledervervet skal alternere mellom arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. Rådet har blant annet i sitt mandat å bidra til å utvikle rammer og strategier for fagskoleutdanning som ivaretar den enkeltes, virksomhetenes og samfunnets behov for yrkesrett kompetanse og livslang læring.

4.2.3 Ekspertgruppe for tilsyn og kontroll

Kunnskapsdepartementet oppnevnte sommeren 2013 en ekspertgruppe som skal vurdere regelverket for private fagskoler og høyskoler. Ekspertgruppen skal utrede og komme med forslag til presiseringer av regelverket for bruk av statlige tilskudd og egenbetaling fra studentene, inkludert kravet om at midlene skal komme studentene til gode. Ekspertgruppen skal se på regelverket for private høyskoler og fagskoler både med og uten statlige tilskudd. Bakgrunnen for opprettelsen av ekspertgruppen er at dagens regelverk i enkelte tilfeller har vist seg å være for upresist for å sikre formålet bak reglene, nemlig at egenbetaling og offentlige tilskudd skal komme studentene til gode. Ekspertgruppen, som ledes av direktør i Lånekassen Marianne Andreassen, skal levere rapport til Kunnskapsdepartementet i løpet av 2014.

4.3 Studentorganisasjon

Kunnskapsdepartementet og Vox arrangerte i 2011 et etableringsseminar for oppstarten av en studentorganisasjon for fagskolestudentene. Organisasjon for norske fagskolestudenter (ONF) ble stiftet våren 2012. ONF er landets eneste nasjonale organisasjon for studenter i fagskoleutdanning. Hovedoppgavene for organisasjonen er å fronte fagskolestudenters meninger og behov, fremme studentdemokrati og jobbe for bedre rettigheter for fagskolestudentene, herunder rett til medlemskap i studentsamskipnadene.

4.4 Uavhengige faglige organer

I tillegg til disse formelle organene finnes det tre frivillige og uavhengige sammenslutninger basert på fagområder.

4.4.1 NUFHO

Nasjonalt utvalg for fagskoleutdanning i helse- og oppvekstfag (NUFHO) er en frivillig sammenslutning av sentrale aktører innenfor helse- og oppvekstfagene. NUFHO består av arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner, representanter fra offentlig og privat sektor og fra offentlige myndigheter. Utvalget har i mandat blant annet å utvikle, beholde og synliggjøre en nasjonal standard for nivå og innhold i fagskoleutdanning i helse- og oppvekstfag.

4.4.2 NUTF

Nasjonalt utvalg for teknisk fagskoleutdanning (NUTF) er et frivillig organ for samhandling mellom utdanningsgivere, brukere og næringsliv i arbeidet med å utvikle grunnlaget for en nasjonal standard for nivå og innhold i fagskolen og å synliggjøre utdanningen i samfunnet. Den nasjonale standarden skal gi grunnlag for næringsmessig og lokal tilpasning av opplæringen og for ulike læringsformer. Utvalget skal også fastsette nasjonale kriterier for teknisk fagskoleutdanning.

4.4.3 NUFL

Nasjonalt utvalg for fagskoleutdanning i landbruk er under etablering og vil formelt bli opprettet 12. januar 2015.

4.5 Lov- og regelverk for fagskolesektoren

Lov om fagskoleutdanning (fagskoleloven) av 20. juni 2003 nr. 56 har bestemmelser om formål og virkeområde, krav til godkjenning, krav til organisasjon og ledelse, studentenes rettigheter, bestemmelser om klagebehandling, egenbetaling, overordnede krav til innholdet i utdanningen og vurderingsformer, samt beskyttelse av fagskolebetegnelsen. Kunnskapsdepartementet er ansvarlig departement for fagskoleloven.

Loven gjelder for den som tilbyr fagskoleutdanning (tilbyder), og som har fått godkjenning av fagskoleutdanningen av NOKUT. Lovens formål er å sikre fagskoleutdanning av høy kvalitet gjennom en offentlig godkjenningsordning. Loven skal bidra til at studenter ved fagskoleutdanning får tilfredsstillende vilkår. Fagskoleloven utfylles av forskrifter på området.

4.5.1 Forskrift om fagskoleutdanning

Forskrift om fagskoleutdanning av 1. august 2013 nr. 942 omhandler bestemmelser om innpassing og fritak, tilknytningskrav for utstedelse av vitnemål, fagskolepoeng og felles vurderingsuttrykk. Virkeområdet til forskriften er det samme som for fagskoleloven. Forskriften er gitt av Kunnskapsdepartementet.

4.5.2 Forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning

Forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning av 1. februar 2010 nr. 96 (NOKUT-forskriften) gjelder kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning, samt NOKUTs behandling av saker og fastsetting av standarder etter universitets- og høyskoleloven, samt godkjenning av utdanninger og tilbydere etter fagskoleloven. Forskriften er gitt av Kunnskapsdepartementet.

Forskriften setter krav til NOKUTs rolle som godkjennings- og tilsynsmyndighet, samt krav til universiteter, høyskoler og fagskoler. I forskriften er det gitt flere hjemler for NOKUT til å fastsette nærmere bestemmelser i forskrift og retningslinjer.

4.5.3 Forskrift om tilsyn med kvaliteten i fagskoleutdanning

Fagskoletilsynsforskriften ble fastsatt av NOKUT 12. desember 2013 og erstattet NOKUTs retningslinjer for kvalitetssikring og godkjenning etter lov om fagskoleutdanning. Forskriften gjelder godkjenning av og tilsyn med fagskoleutdanning og tilbydere som gir fagskoleutdanning. Forskriften omhandler krav til sakkyndige, krav for godkjenning av fagskoleutdanning og fagområde, krav til system for kvalitetssikring og bestemmelser om NOKUTs tilsyn.

Nytt med forskriften i forhold til tidligere retningslinjer er blant annet at det skal være en student i fagskolens klagenemnder. Dette gjøres for ytterligere å sikre studentenes rettigheter. NOKUT stiller også krav om at fagskolene skal ha ansatte med et særlig ansvar for det faglige og pedagogiske opplegget, og det stilles tydeligere krav til fagskolenes samarbeid med yrkesfeltet og faglige nettverk. Med fagskoletilsynsforskriften ble det innført en evaluering av kvalitetssikringssystemet tre år etter at systemet er godkjent.

Dette innebærer at tilbyder i større grad enn tidligere vil kunne gjøre faglige endringer i godkjente utdanninger på bakgrunn av informasjon innhentet gjennom kvalitetssikringssystemet, uten å måtte søke NOKUT om godkjenning av vesentlig endring.

4.6 Forvaltningsreformen

Med St.meld. nr. 12 (2006–2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*, jf. Innst. S. nr. 166 (2006–2007) foreslo regjeringen Stoltenberg II at ansvar for drift og finansiering av fagskoleutdanning i fremtiden ble overført til fylkeskommunene. Forut for Forvaltningsreformen, dvs. for perioden fra 2003 til 2010, lå finansieringsansvaret for fagskolene til Kunnskapsdepartementet. Fylkeskommunene hadde i denne perioden det øvrige ansvar for de offentlige fagskolene.

Bakgrunnen for at fylkeskommunene, med Forvaltningsreformen, overtok også det finansielle ansvaret for fagskoleutdanning, var at de ble vurdert til å ha bedre forutsetninger enn staten for å gjøre prioriteringer og tilpasse denne type utdanning til lokalt, regionalt og nasjonalt arbeidsliv og kompetansebehov. Stortingsflertallet sluttet seg også til at fylkeskommunene i hovedsak skal finansieres gjennom rammeoverføringer og skatt, dvs. deres frie inntekter. Dette for å sikre fylkeskommunene et handlingsrom til å forvalte sine oppgaver i tråd med fylkeskommunenes behov. Fylkeskommunene kan på den måten prioritere midler til fagskoletilbydere uavhengig av om de har fått penger før, og utelukkende fokusere på behovene i fylket.

Etter Stortingets behandling ble forslag til nye oppgaver til det regionale folkevalgte nivået sendt på alminnelig høring⁴. Organisasjonene som representerer fagskolene, anbefalte alle i sine høringsuttalelser at forvaltningsansvaret for fagskolene ble samlet under Kunnskapsdepartementet, sammen med den øvrige tertiærutdanningen. Organisasjonene mente regjeringens forslag ville være et stort tilbakesteg for arbeidet som har vært gjort siden 2000 med å løfte og videreutvikle fagskolesektoren. De påpekte også at en fragmentering av finansieringssystemet til 19 forskjellige fylkeskommuner ville gjøre det mye vanskeligere å finne nasjonale løsninger som sikrer tilbudet av fagskoleutdanning, uavhengig av fylkesgrenser.

⁴ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2008/horing-forvaltningsreformen.html?id=501445>

Kunnskapsdepartementet la derimot til grunn at hovedprinsippene i fagskoleloven lå fast ved overføring av ansvar for drift og finansiering til fylkeskommunene. Fagskolelovens formål er å sikre fagskoleutdanninger av høy kvalitet gjennom en offentlig godkjenningsordning. Videre ble det lagt til grunn at skillet i fagskoleloven mellom godkjenning og offentlig finansiering opprettholdes. Godkjenning som fagskoleutdanning er en forutsetning for å kunne få offentlig tilskudd. Loven tar utgangspunkt i at tilbudet av fagskoleutdanning primært skal være styrt av arbeidslivets etterspørsel etter kompetanse, men at det kan gis offentlig tilskudd til særskilt prioriterte utdanninger, som for eksempel tekniske utdanninger og helse- og omsorgsutdanninger. Det innebar at det store flertall av godkjente fagskoleutdanninger fortsatt vil bli tilbudt i regi av private aktører og finansieres av studentenes egenbetaling.

4.6.1 Fylkeskommunenes ansvar etter Forvaltningsreformen

Fylkeskommunene overtok med Forvaltningsreformen ansvaret for drift og finansiering av fagskoleutdanning. Dette innebar at midler til de tekniske fagskoleutdanningene og fagskoleutdanningene i helse- og omsorgsfag som fylkeskommunene drev, ble overført til fylkeskommunene. Med dette fikk fylkeskommunene et generelt ansvar for å sørge for at det finnes et tilbud av godkjent fagskoleutdanning i fylket som tok hensyn til lokalt, regionalt og nasjonalt kompetansebehov innenfor prioriterte samfunnsområder. Fylkeskommunene sto fritt til å avgjøre om fagskoletilbudet skulle realiseres i egen regi eller gjennom finansiering av private tilbydere. Fylkeskommunene skulle også legge til rette for gode samarbeidsordninger som tillot studentene å velge fagskoletilbud på tvers av fylkesgrensene.

4.6.2 Kunnskapsdepartementets implementering av Forvaltningsreformen på fagskolefeltet

Kunnskapsdepartementets holdning til endringene i systemet for statlig finansiering av fagskolene var at fylkeskommunene ville være godt egnet til å foreta prioriteringer av hvilke tilbud som skulle få offentlig støtte med bakgrunn i kompetanse og kunnskap om fylkets næringsstruktur og behov for offentlig tjenesteyting. En generell retningslinje for oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene er at det forvaltningsni-

vået som har ansvar for en oppgave, også skal ha det fulle finansielle ansvaret. Departementet la på dette grunnlag opp til å innlemme alle midlene som før Forvaltningsreformen ble bevilget til fagskoleutdanning over Kunnskapsdepartementets budsjett, inn i rammetilskuddet til fylkeskommunene. Regjeringen vurderte samtidig at midlene til helse- og omsorgsfagskolene skulle øremerkes i en avgrenset periode i forbindelse med Omsorgsplan 2015.

Fra staten ble det også lagt opp til å benytte øvrige styringsvirkemidler på fagskolefeltet, herunder veiledning, spredning av informasjon og dialog med kommunesektoren.

Videre la departementet opp til en nær dialog med fylkeskommunene om utviklingen av fagskolepolitikken. Det ble også lagt opp til en forskningsbasert evaluering av resultatene og erfaringene etter oppgaveoverføringen.

4.7 Finansiering av fagskolesektoren

Samlet gjennom de tre finansieringskanalene ble det i statsbudsjettet for 2014 satt av om lag 548 mill. kroner til offentlige og private fagskoler. I tillegg gis det øremerkede tilskudd til Veia (Statens gartnerskole), Norsk jernbaneskole og dykkerutdanningen ved Høgskolen i Bergen som alle tilbyr fagskoleutdanninger. De fleste private fagskolene finansieres gjennom egenbetaling fra studentene, og ved disse fagskolene betalte studentene samlet sett om lag 590 mill. kroner i egenbetaling i 2013.

4.7.1 Tilskudd til fagskoler gjennom fylkeskommunenes frie midler

Finansieringen av de tekniske fagskolene var fram til 2003 lagt inn i rammetilskuddet til fylkeskommunene. Midlene ble trukket ut av rammetilskuddet til fylkeskommunene med virkning fra høsten 2003 og overført til Kunnskapsdepartementet. Begrunnelsen for overføringen var at fylkeskommunenes plikt til å tilby fagskoleutdanning falt bort med etableringen av fagskoleloven. Derfor ble det besluttet å etablere en ny tilskuddsordning under Kunnskapsdepartementet, hvor fylkeskommuner som valgte å tilby teknisk fagskole mottok tilskudd basert på antall registrerte studenter.

Med Forvaltningsreformen i 2010, jf. avsnitt 4.6, ble finansieringsansvaret på nytt overført til fylkeskommunene. Det følger av det finansielle ansvarsprinsippet for fordeling av oppgaver mellom forvaltningsnivåene at når fylkeskommunen har en lovpålagt oppgave, så bør fylkeskommunen

Boks 4.1 Sammendrag av NIFU-rapport: Fylkeskommunene og fagskolen: tiltrettelegging for fagskoletilbud og kostnader ved fagskoledrift

Fylkeskommunenes tilrettelegging for fagskoletilbud

Hovedbildet av fylkeskommunenes tilrettelegging for fagskoletilbud er at fylkeskommunene i svært liten grad har inntatt en aktiv rolle som forvalter av tilbudene. Utviklingen bærer preg av at fylkeskommunene fortsetter som de alltid har gjort – med å støtte de fagskolene de selv eier og driver. Det ser ikke ut som fylkene har funnet det verdt å gjøre noen omprioriteringer, og det ser heller ikke ut som de skaffer seg faktagrunnlag for å vurdere om slike omprioriteringer kunne vært nødvendig. Finansieringssystemet for fagskolene ser ut til å bidra til å konservere dagens fagskoletilbud.

Kostnadene ved fagskoledrift

Det overordnede kostnadsbildet er at fylkeskommunene totalt sett bruker mer penger på fagskoler enn det som overføres fra staten til fagskoledrift gjennom rammeoverføringen til fylkene. Det er i all hovedsak vestlandsfylkene, Nordland og Troms som bruker betydelig mer midler på fagskolene enn det de får i rammetilskudd. Både tilskuddet fra staten og gjennomsnittlige driftsutgifter til fagskolene har vært stabile de to siste årene av den undersøkte perioden (2011 og 2012). Det ser likevel ut som en del av fylkene med store underskudd på sin fagskoledrift har forsøkt å tilpasse sitt utgiftsnivå bedre til tilskuddet som overføres i fylkesrammen (Rogaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal og muligens Nordland).

For majoriteten av fylkeskommunene svarer rammetilskuddet fra KD relativt godt til netto

driftsutgifter knyttet til drift av fagskoler. Enkelte fylker opplever gjennomgående at rammetilskuddet ikke dekker utgiftene knyttet til drift av fagskoler. I disse fylkene er det tydelig at andelen studenter på maritime fag er vesentlig høyere sammenlignet med resten av landet. Dette kan indikere at finansieringssystemet for fagskolen ikke tar hensyn til at maritime fag er mer kostbare enn andre tekniske fag og helse-, sosial- og idrettsfag.

Det er som ventet store forskjeller i hvor mye de ulike fylkene bruker på fagskoledrift, fra om lag 4 mill. kroner i Finnmark til over 75 mill. kroner i netto driftsutgifter i Hordaland.

Det er fylkene med svært lav (fylkeskommunal) fagskoleaktivitet (og dermed svært lite tilskudd fra staten) som har de høyeste driftsutgiftene per student. Analysene viser en stordriftsfordel/smådriftsulempe i drift av fagskoler.

NIFUs analyse av forskjellene i tilskudd fra fylkeskommunene avhengig av fagfelt viser at veksten i fagskoletilbudet har kommet innenfor de tekniske fagene, men ikke innenfor de maritime fagskoleutdanningene. NIFU setter dette i sammenheng med at de maritime fagskoleutdanningene er klart dyrest, og at fylkeskommunene ikke har økonomiske evner til å utvide tilbudet på dette feltet.

Fylkeskommunene gir nesten utelukkende tilskudd til offentlige fagskoler som er eid og drevet av fylkeskommunene selv, og dette bildet har ikke forandret seg i den undersøkte tidsperioden.

også ha det helhetlige finansieringsansvaret. Med denne endringen ble det lagt inn om lag 373 mill. kroner i rammetilskuddet til fylkeskommunene. Midlene ble overført i forbindelse med statsbudsjettet for 2010⁵.

⁵ Overført fra kap. 276 post 70, jf. Prop. 1 S (2009–2010) og Innst. 12 S (2009–2010).

I forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2009 ble det bevilget om lag 15 mill. kroner til etablering av om lag 400 studieplasser i de tekniske og maritime fagskoleutdanningene. Dette var riktignok før midlene til fagskoler ble inkludert i det fylkeskommunale rammetilskuddet, men midlene ble inkludert i de midlene som ble lagt inn i det fylkeskommunale rammetilskuddet fra 2010.

I 2014 utgjør midlene i statsbudsjettet til fylkeskommunal finansiering av fagskoler om lag 396 mill. kroner⁶.

De nevnte midlene som ble overført til fylkeskommunenes drift av fagskoler er plassert i rammetilskuddet. For å innlemme fagskolemidlene i dette systemet trengs et robust og objektivt statistikkgrunnlag. Antall registrerte fagskolestudenter vurderes i denne sammenheng ikke som tilstrekkelig objektivt, da den enkelte fylkeskommune kan påvirke antall fagskolestudenter som tas opp på en utdanning. Derfor har midlene vært gitt med en særskilt fordeling, dvs. at de fordeles til fylkeskommunene utenfor utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Midlene er likevel frie midler for fylkeskommunene.

Den særskilte fordelingen av midlene baserer seg på fylkeskommunenes rapporterte studenttall per 1. oktober to år før bevilgningsåret. Dette innebærer at fordelingen av midler gjennom statsbudsjettet for 2014 gjøres på bakgrunn av studenttall per 1. oktober 2012. Slik tildeles fylkeskommunene en relativ andel av budsjettrammen som er lik den relative andelen de utgjør av antall rapporterte fagskolestudenter. Med rammefinansiering av ordningen betyr det at ved økende antall fagskolestudenter tildeles en lavere sats per student, og ved synkende antall fagskolestudenter tildeles en høyere sats per student. Dette i motsetning til en alternativ finansieringsordning med åpen ramme og fast sats, hvor skoleeier vil motta et fast beløp per fagskolestudent som er tatt opp.

Denne finansieringsordningen har noen felles trekk med den finansieringsordningen Kunnskapsdepartementet praktiserte for fordeling av fagskolemidler i perioden 2003–2009.

4.7.2 Finansiering av helse- og omsorgsfaglige fagskoleutdanninger

Stortinget vedtok i statsbudsjettet for 2009 å etablere et tilskudd til finansiering av fagskoleutdanning innenfor helse- og sosialfag fra andre halvår 2009. Tilskuddet skulle øremerkes i en avgrenset periode⁷, der tidspunkt for innlemming av midlene i fylkeskommunenes rammetilskudd skulle ses i sammenheng med Omsorgsplan 2015, som er handlingsplanen som følger opp St.meld. nr. 25 (2005–2006) *Mestring, mening og muligheter – Framtidas omsorgsutfordringer*. Forvaltningen av

dette øremerkede tilskuddet ble i tråd med Forvaltningsreformen overført til fylkeskommunene fra 1. januar 2010.

Fram til tilskuddsordningen ble etablert andre halvår 2009, ble det gitt stimuleringsstilskudd til fagskoleutdanning på om lag 10 mill. kroner per år i perioden 2003–2006 under handlingsplanen *Rekruttering for bedre kvalitet – Rekrutteringsplan for helse- og sosialpersonell 2003–2006*, og om lag 25 mill. kroner per år i perioden 2007–2009 under regjeringens kompetanse- og rekrutteringsplan for omsorgstjenestene *Kompetanseløftet 2015*. *Kompetanseløftet 2015* inngår i *Omsorgsplan 2015*. Nivået for tilskuddet var om lag 10 000 kroner per student, med til dels store egenandeler i form av studieavgifter. Med etableringen av tilskuddsordningen fra andre halvår 2009 ble midlene økt til 75 mill. kroner per år. I 2014 utgjør ordningen om lag 82,2 mill. kroner, med faste satser per heltidsekvivalent student på 49 400 kroner for nettbasert undervisning og 71 300 kroner for stedbasert undervisning.

Målene med tilskuddsordningen er å heve kompetansen på sentrale fagområder i den kommunale omsorgssektoren, tilby personell en karrierevei, realisere nasjonale måltall for utdanningsaktiviteten og sikre utdanningstilbud over hele landet gjennom å ivareta både regionale, interregionale og nasjonale fagskoletilbud.

Målgruppen for ordningen er helse- og sosialfaglige arbeidere med fullført utdanning på videregående nivå eller tilsvarende realkompetanse. Tilskuddsordningen bidrar til å nå målsettingene i *Omsorgsplan 2015* og *Kompetanseløftet 2015*.

Offentlige, private og ideelle utdanningstilbydere med NOKUT-godkjente fagskoletilbud innenfor helse- og omsorgsfag kan søke om og motta driftstilskudd. Tilskuddet skal dekke driftsutgifter for fagskoletilbudene som omfattes av ordningen. Under tilskuddsordningen ble det i 2013 gitt tilskudd til tolv private fagskoler.

Tilskuddet er rammestyrte og beregnes to ganger i året etter enhetlige satser per student som multipliseres med antall registrerte studenter. Telledato er 1. februar og 1. oktober. Fylkeskommunen må sette grenser for hvor mange studenter den enkelte tilbyder kan få tilskudd til, slik at bevilgningsrammen overholdes. Grensene skal settes slik at påbegynte studieløp med statsstøtte blir videreført for den enkelte student. Dersom en tilbyder reduserer antall studenter i forhold til foregående tildeling, skal de frigjorte midlene søkes omfordelt til andre tilbydere i fylket.

Følgende utdanningstilbud prioriteres i søknadsbehandlingen:

⁶ Jf. Prop. 1 S (2013–2014) Kommunal- og regionaldepartementets fagproposisjon og Innst. 16 S (2013–2014).

⁷ Dette ihht. Ot.prp. nr. 10 (2008–2009) Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv.

- Tilbud som bidrar til kompetanseheving på satsingsområder for *Omsorgsplan 2015*, herunder tilbud innenfor demensomsorg.
- Tilbud med god søkning (gjelder for stedbaserte tilbud).
- Tilbud som bidrar til at målgruppen tilbys en variasjon av gjennomføringsformer.

Det er ifølge Helsedirektoratet en klar oppfatning blant landets fylkeskommuner at ordningen med statstilskudd har stor betydning for arbeidet med å få til nødvendig kompetanseheving i den kommunale omsorgssektoren. I tråd med tidligere prioriteringer er psykisk helsearbeid og eldreomsorg de største fagområdene, og da særlig psykisk helsearbeid.

Ved overføringen av ansvar for fagskoleutdanning til fylkeskommunene i 2010 var det en variert tilbudsstruktur; det var om lag dobbelt så mange studenter hos de private og ideelle tilbyderne sammenlignet med de fylkeskommunale. Det finnes i dag fagskoletilbud innenfor helse- og sosialfag over nesten hele landet. Buskerud, Hordaland og Rogaland hadde alle over 200 studenter per 1. oktober 2010, mens Finnmark bare hadde åtte studenter. Hedmark og Akershus er de eneste fylkene uten eget fylkeskommunalt tilbud.

4.7.3 Øremerket tilskudd til private fagskoler over statsbudsjettet

De fleste av de private fagskolene som i dag mottar tilskudd fra Kunnskapsdepartementet⁸, er tidligere såkalte «6A-skoler». Dette henviser til kapittel 6A i privatskoleloven hvor disse skolene hadde sin lovtilknytning fram til 1. juli 2010 da denne sluttet å gjelde, jf. privatskoleloven §8-2.

Etter lovendringene i privatskoleloven ble det gitt åpning for at disse skolene kunne søke om tilknytning under fagskoleloven, gitt at NOKUT godkjente utdanningene som fagskoleutdanning. De aktuelle fagskolene skulle sikres like gode økonomiske rammebetingelser som fagskole som de hadde under kapittel 6A i privatskoleloven. Dette var en del av det såkalte «privatskoleforliket» på Stortinget mellom de daværende regjeringspartiene (Stoltenberg II) og KrF.

Tidspunktet for lovendringen, 1. juli 2010, fungerte også som en frist for de skolene som ønsket overgang til fagskoleloven for at de skulle kunne opprettholde sine rammebetingelser. Skoler som ønsket å innordne seg under fagskoleloven etter denne dato, kunne ikke være sikre på at de opp-

rettholdt rammebetingelsene. Innen fristen var det 14 skoler som hadde søkt om og fått godkjent sin utdanning som fagskoleutdanning av NOKUT, og fått innvilget ny lovtilknytning under fagskoleloven. De skolene som ble godkjent etter fagskoleloven, opprettholdt tilskuddet for faktisk antall studenter på overgangstidspunktet.

I dag er det 14 private fagskoler som mottar midler gjennom denne tilskuddsordningen. Samlet utgjorde det om lag 70 mill. kroner i 2014. Under privatskoleloven mottok de et fast tilskudd per student, slik at samlet tilskudd til den enkelte skole kunne variere over år.

Som fagskole og ved overføringen til fagskoleloven har disse skolene fått videreført det tilskuddet de hadde på overgangstidspunktet. Men til forskjell fra bevilgingen under den nye tilskuddsordningen, er bevilgningen rammestyrte. Tilskuddet fordeles slik at beløpet skolene mottok på overgangstidspunktet, videreføres som et «fast» tilskudd til fagskolene, uavhengig av antall studenter. Tilskuddet prisjusteres årlig.

4.7.4 Øremerket tilskudd til Veia – Statens fagskole for gartnere og blomsterdekoratører

Den fremste målsettingen til Veia er å utdanne yrkesutøvere som bransjen og næringen har behov for på grønne fagområder.

Fagskolen har elever og studenter fordelt på hovedretningene blomsterdekoratør, gartner og anleggsgartnerfaglige utdanningsprogram. Veia har fire ulike NOKUT-godkjente fagskoletilbud innenfor grønne design- og miljøfag. Skolen har også utdanningstilbud på videregående nivå for elever fra ulike fylker, hvor den aktuelle fylkeskommune betaler for skoleplassen. I tillegg gir skolen tilbud om voksenopplæring på videregående nivå. Høsten 2013 hadde Veia 51 studenter på fagskolenivå. I 2014 har Veia en bevilgning på om lag 24 mill. kroner, og er rammebudsjettet⁹.

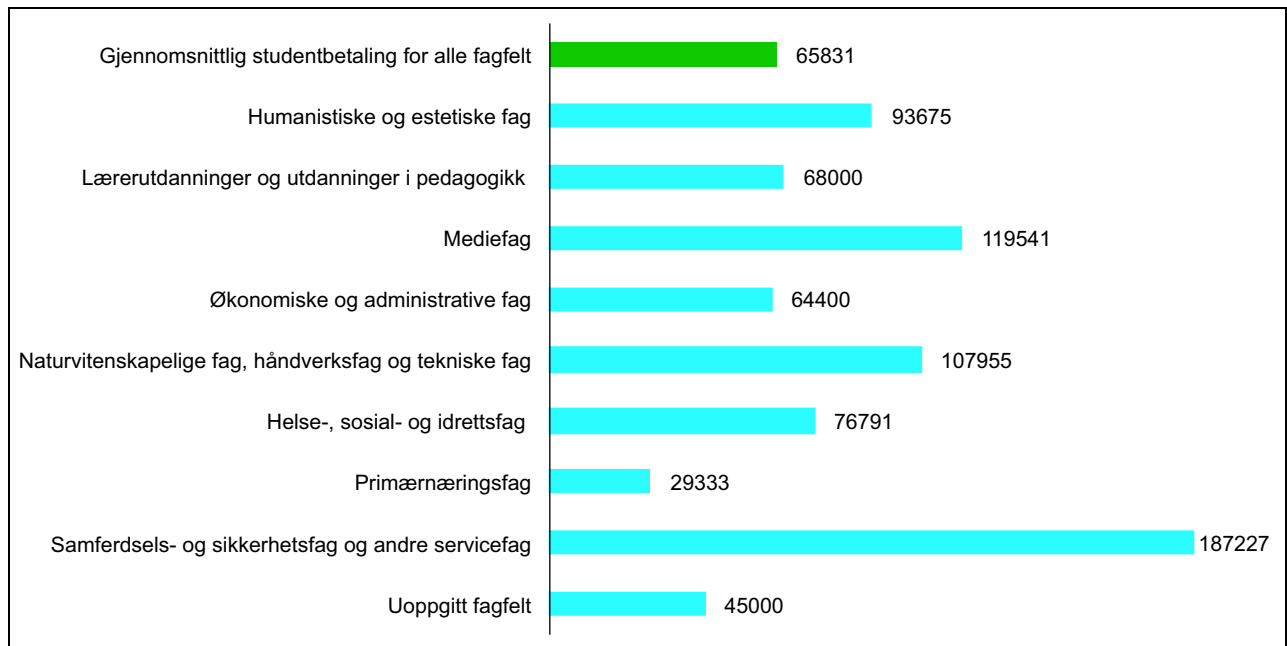
4.7.5 Øremerket tilskudd til Norsk jernbaneskole

Norsk jernbaneskole er en underliggende enhet i Jernbaneverket, og utdanner lokomotivførere, trafikkstyrere og togledere.

Jernbaneskolen er et viktig virkemiddel i Jernbaneverkets kompetansestrategi for å utvikle den jernbanefaglige kompetansen i Norge, og for å sikre kontinuitet og kapasitet innenfor jernbanefa-

⁸ Kap. 276 post 72.

⁹ Midlene gis over kap. 229 post 01 i statsbudsjettet.



Figur 4.1 Gjennomsnittlig studentbetaling for hele utdanningstilbudet fordelt på fagfelt 2013.^{1, 2}

¹ Kunnskapsdepartementet, Tilstandsrapport Fagskoler 2013 (Oslo: 2014).

² Figuren viser studentenes bidrag til finansiering av fagskoleutdanning og ikke den reelle kostnaden ved en utdanning. Gjennomsnittet er for både vår og høst, begrenset til tilbud med verdi for studentbetaling større enn 0. Kun private fagskoler.

gene. Driftsbudsjettet omfatter hovedsakelig driften av lokomotivførerutdanningen, som er en offentlig fagskole.

I tillegg tilbyr skolen kurs og sertifiseringer innen de ulike jernbanefagene for hele jernbanesektoren. Kursvirksomhet for Jernbaneverket, jernbaneforetak og entreprenører dekkes normalt gjennom kursavgifter fra disse selskapene og over Jernbaneverkets øvrige budsjetter. Høsten 2013 hadde Norsk jernbaneskole 90 studenter på fagskoleutdanningen.

I 2014 er det satt av om lag 75 mill. kroner til drift av Norsk jernbaneskole¹⁰.

4.7.6 Øremerket tilskudd til dykkerutdanningen ved Høgskolen i Bergen

Høgskolen i Bergen overtok i 2005 Statens dykkerskole, og overtok med dette ansvaret for å opprettholde og videreutvikle dykkerutdanningen som fagskoleutdanning. Den daværende økonomiske rammen for Statens dykkerskole på 16,8

mill. kroner ble overført til Høgskolen i Bergen i forbindelse med statsbudsjettet for 2005¹¹.

4.7.7 Egenbetaling fra studentene

De fleste private fagskolene er ikke mottakere av offentlig driftstilskudd. Godkjenning som fagskoleutdanning er en forutsetning for å kunne motta offentlig tilskudd som fagskole, men det følger ingen rett til driftstilskudd med godkjenningen. Fagskoleutdanningene er imidlertid automatisk godkjent for individuell studiestøtte til studentene gjennom Lånecassen når de er godkjent av NOKUT. Ved de private fagskolene uten offentlig tilskudd er aktiviteten blant annet finansiert gjennom egenbetalinger fra studentene. Gjennomsnittlig egenbetaling per fagskolestudent var på 65 831 kroner i 2013.

Det er betydelige variasjoner i egenbetaling avhengig av fagfelt. Trafikkflygerutdanninger er de med klart høyest egenbetaling, med om lag 300 000 kroner per studieår, mens det er lavest studentbetaling i helse- og sosialfag.

¹⁰ Midlene gis over kap. 1350 post 23 fra Samferdselsdepartementet i statsbudsjettet.

¹¹ Jf. St.prp. 1 S (2004–2005) og Innst. 12 S (2004–2005). Midlene gis over kap. 260 post 50 i statsbudsjettet.

4.8 Oppsummering

Ansvar for å styre, lede og finansiere fagskolesektoren er fordelt på flere aktører. Kunnskapsdepartementet har et overordnet sektoransvar for fagskolesektoren, og har ansvaret for deler av finansieringen til sektoren. NOKUT har ansvaret for godkjenning av utdanninger og tilsyn med disse. Styret ved fagskoler har det øverste ansvaret for fagskolens drift. Fagskolesektoren tilføres

offentlige tilskudd på om lag 649 mill. kroner i 2014. Dette fordeler seg gjennom tre hovedkanaler for finansiering, i tillegg til enkelte særskilte tilskudd. De private fagskolene finansieres hovedsakelig gjennom egenbetaling fra studentene; dette beløpte seg til om lag 590 mill. kroner i 2013. Utvalget har i dette kapitlet også beskrevet hvordan Forvaltningsreformen har påvirket fagskolesektoren.

Kapittel 5

Internasjonale perspektiver

Utvalgets mandat sier at utvalgets vurderinger må se hen til internasjonal utvikling. Utvalget tolker det som at vurderingene må ta innover seg den internasjonale utviklingen både i utdannings- og arbeidsmarkedspolitikken.

Fagskolen er en norsk utdanning som ikke uten videre kan sammenlignes direkte med utdanninger i andre, europeiske land. Den norske fagskolen er vokst fram og videreutviklet på bakgrunn av ulike behov i arbeidslivet, samt «fagtrengsel» i de yrkesfaglige utdanningsprogrammene i videregående opplæring etter Reform 94. Det finnes imidlertid lignende skoleslag i Sverige, Danmark og Tyskland, som utvalget vil gå nærmere inn på senere i dette kapitlet.

Å se norsk fagskoleutdanning i lys av internasjonal utvikling i utdanningspolitikk har i første rekke to hovedinnnganger. For det første er økt internasjonalisering av utdanning en generell og global trend og et uttalt mål for Norge. Bakgrunnen er blant annet økt kvalitet og relevans i utdanningene, samtidig som også utdanningsfeltet må ta inn over seg den generelle globaliseringen som de fleste deler av samfunnet er omfattet av. Det betyr blant annet at studenter i langt større grad enn tidligere utdannes til et internasjonalt arbeidsmarked. Dette må få konsekvenser for utdanningspolitikken, herunder inngåelse av avtaler for gjensidig godkjenning og harmonisering av kvalifikasjoner. Men samtidig som vi i stadig økende grad kan snakke om et internasjonalt arbeidsmarked, er det litt utfordrende å gjøre det med hensyn til kandidater fra fagskoleutdanning. Det skyldes først og fremst at det i de fleste land ikke finnes et direkte sammenlignbart skoleslag og dermed kan det være utfordrende å komme fram til holdbare konklusjoner om relevante utviklingstrekk i arbeids- og utdanningsmarkedet på tvers av landegrensene.

For det andre kan internasjonale perspektiver på fagskolesektoren også omhandle evnen til å lære av andre lands utdanningsystemer for deri-

gjennom å styrke norsk fagskoleutdanning. Fagskoleutvalget har valgt å se litt nærmere på begge disse inngangene.

Utvalgets mandat sier også at utvalget skal ta hensyn til Norges forpliktelser innenfor internasjonalt utdannings samarbeid. Under den paraplyen anser utvalget det som mest relevant å se nærmere på The International Standard Classification of Education (ISCED), The European Qualifications Framework (EQF) og andre relevante EU-prosesser, samt en kort redegjørelse rundt utdanninger som er styrt av internasjonale sertifiseringsordninger.

5.1 Internasjonale konvensjoner og sertifiseringer

Det skilles normalt sett mellom tre typer internasjonale sektorkvalifikasjoner:

- Kvalifikasjoner der kravene er satt som ledd i avtaler mellom land, for eksempel de maritime fagskoleutdanningene¹.
- Kvalifikasjoner der kravene er satt av internasjonale bransjeorganisasjoner, for eksempel sveising².
- Kvalifikasjoner utviklet i multinasjonale selskaper, for eksempel sertifikater for bruk av diverse programvarer produsert av Microsoft.

Det er kun kravene under det første punktet som kan anses som internasjonale forpliktelser, men samtidig er det også viktig at norsk fagutdanning er i tråd med internasjonale standarder på andre områder der slike finnes.

¹ De maritime fagskoleutdanningene styres av STCW-konvensjonen – The International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers.

² The European Federation for Welding, Joining and Cutting (EWF).

5.2 The International Standard Classification of Education (ISCED)

Utdanningssystemer varierer fra land til land. Variasjonene angår både struktur og innhold. Det har lenge vært ønskelig å kunne sammenligne utdanningssystemer på tvers av landegrensene. Dette for å sammenligne nå-situasjonen og for å kunne se utvikling over tid sett opp mot nasjonale og internasjonale standarder.

På 1970-tallet utviklet UNESCO The International Standard Classification of Education (ISCED) som et statistisk rammeverk for å kunne legge til rette for sammenligninger på tvers av landegrensene basert på sammenlignbare og internasjonalt anerkjente definisjoner. Systemet ble første gang vedtatt på UNESCOs 19. generalkonferanse i 1976. Rammeverket har senere blitt revidert to ganger, i 1997 og i 2011. Ved utarbeidningen av ISCED-11 var OECD langt tettere involvert enn ved tidligere prosesser.

Første datainnsamling basert på ISCED 2011 begynte i 2013 og er nylig sluttført, men første innrapportering vil ikke skje før i 2015. Den videre beskrivelsen vil derfor forholde seg til både ISCED-97 og ISCED-11. Det er UNESCO Institute for Statistics som har hovedansvaret for oppfølgingen som skjer i samarbeid med medlemslandene, OECD og Eurostat. I Norge er det SSB som har ansvaret for innrapportering.

ISCED-97 hadde syv definerte utdanningsnivåer³:

- Nivå 0: Pre-primary education (barnehage)
- Nivå 1: Primary education or first stage of basic education (grunnskoleutdanning, første trinn)
- Nivå 2: Lower secondary education or second stage of basic education (grunnskoleutdanning, andre trinn)
- Nivå 3: Upper secondary education (videregående utdanning)
- Nivå 4: Post-secondary non-tertiary education (etter videregående -, og ikke universitets- eller høyskoleutdanning. Fagskoleutdanning)
- Nivå 5: First stage of tertiary education (universitets- og høyskoleutdanning)⁴
- Nivå 6: Second stage of tertiary education (forskerutdanning)⁵

³ UNESCO, International Standard Classification of Education ISCED 1997 (Paris: UNESCO, 2006).

⁴ Omfatter bachelor- og mastergrader mv. Nivået er inndelt i A og B hvor sistnevnte kan være yrkesrettet utdanning og kortere enn 3 år.

⁵ SSB, Norske betegnelser: Norsk standard for utdanningsgruppering (Oslo:SSB, 2000).

Ut fra kriteriene i ISCED-97 var det i det norske utdanningssystemet definert to likestilte retninger på nivå 3: videregående opplæring, studieforberedende utdanningsprogram og videregående opplæring, yrkesfaglige utdanningsprogram. Fagskoleutdanning var definert på nivå 4. På nivå 5 ble det lagt inn et vertikalt skille mellom nivå 5A (bachelor- og mastergrad) og nivå 5B (høyskolekandidat). Skillet skyldes utelukkende lengde og er ikke begrunnet i en vurdering av utdanningenes faglige nivå. Det er et absolutt krav for å bli klassifisert på nivå 5A at utdanningen varer i minimum tre år.

Beskrivelsen av en utdanning på nivå 4 var som følger:

«ISCED 4 captures programmes that straddle the boundary between upper-secondary and post-secondary education from an international point of view, even though they might clearly be considered as upper-secondary or post-secondary programmes in a national context. ISCED 4 programmes can, considering their content, not be regarded as tertiary programmes. They are often not significantly more advanced than programmes at ISCED 3 but they serve to broaden the knowledge of participants who have already completed a programme at level 3.»⁶

ISCED-11 skiller seg fra ISCED-97 ved at det er definert ti nivåer som erstatter de tidligere syv. Nivåene 1–3 er tilnærmet like, mens utdanning etter videregående utdanning har fått en mer finmasket inndeling:

- Nivå 0: Early childhood education (01 Early childhood educational development)
- Nivå 0: Early childhood education (02 Pre-primary education)
- Nivå 1: Primary education
- Nivå 2: Lower secondary education
- Nivå 3: Upper secondary education
- Nivå 4: Post-secondary non-tertiary education
- Nivå 5: Short-cycle tertiary education
- Nivå 6: Bachelor or equivalent
- Nivå 7: Master or equivalent
- Nivå 8: Doctoral or equivalent

Definisjonen av nivå 4 sier blant annet følgende:

«Programmes providing learning experiences that build on secondary education and prepare for labour market entry and/or tertiary education. The content of ISCED level 4 programmes

⁶ UNESCO (2006).

is not sufficiently complex to be regarded as tertiary education, although it is clearly post-secondary.»⁷

Utdanninger på nivå 4 kan være kortere enn to år.

Definisjonen av nivå 5 sier blant annet følgende:

«Programmes at ISCED level 5, or short-cycle tertiary education, are often designed to provide participants with professional knowledge, skills and competencies. Typically, they are practically-based, occupationally-specific and prepare students to enter the labour market. However, these programmes may also provide a pathway to other tertiary education programmes.»⁸

Minimum lengde for utdanninger på nivå 5 er to år. Norsk fagskoleutdanning med varighet inntil 1,5 år er plassert på nivå 4 i ISCED-11, mens toårig fagskoleutdanning er plassert på nivå 5.

5.3 European Qualifications Framework (EQF) og Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk (NKR)

EQF kan ved første øyekast minne om ISCED, men det er klare forskjeller mellom de to systemene. ISCED er et globalt statistikkredskap der det legges betydelig vekt på utdanningenes omfang, og i mindre grad på læringsutbytte. EQF er et europeisk verktøy som i rendyrket form fokuserer på læringsutbytte. Nivåene i de to systemene er derfor ikke sammenlignbare.

5.3.1 European Qualifications Framework

Det europeiske kvalifikasjonsrammeverket for livslang læring ble vedtatt som en rekommandasjon⁹ av EU i februar 2008. I mars 2009 vedtok EØS-komiteen å innlemme rekommandasjonen i EØS-avtalen. Rammeverket er utviklet som et verktøy for å kunne sammenligne ulike europeiske lands utdanningssystemer (i motsetning til ISCED som har et globalt perspektiv). Det er ikke et mål med EQF å harmonisere utdanningssys-

temene, men kun gjøre det enklere å lese, forstå og sammenligne systemene på tvers av landegrensene.

Tanken bak et kvalifikasjonsrammeverk er å understreke at det aller viktigste er å vite hva den enkelte har fått av læringsutbytte ved endt utdanning eller annet opplæringstilbud. Det innebærer at utdanningene må planlegges mer systematisk enn tidligere. Oppmerksomheten dreies bort fra innsatsfaktorene i utdanningen, som for eksempel hvor mange timer over hvor lang tid en har undervist en person i et gitt fag, og over til hva den enkelte elev eller student faktisk må ha lært og faktisk må kunne for å få et vitnemål eller et annet sluttdokument. I tillegg må beskrivelsen av læringsutbyttet følge en standardisert mal slik at kvalifikasjonen som beskrives, passer inn i et nasjonalt system og derigjennom også kan sammenlignes med utdanninger fra andre land.

I de fleste europeiske landene foregår det nå et stort arbeid med kvalifikasjonsrammeverk. 35 europeiske land¹⁰ utvikler eller har utviklet i alt 39 nasjonale kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring¹¹. De omfatter alle nivåene i utdanningssystemet og de fleste typer utdanning. I Norge er for eksempel ikke folkehøgskolene tatt med. På globalt nivå har i alt 142 land og territorier utarbeidet, eller er i ferd med å utarbeide egne kvalifikasjonsrammeverk.

5.3.2 The European Area of Skills and Qualifications

EU har igangsatt en prosess for å se på muligheten for å utvikle «a European Area of Skills and Qualifications». Bakgrunnen er de utfordringer som studenter og arbeidere møter relatert til åpenhet og anerkjennelse av kompetanse og ferdigheter når de forflytter seg fra et land til et annet innenfor unionen. Som et ledd i dette arbeidet har EU våren 2014 arrangert en åpen høring hvor de blant annet har bedt om innspill på hvorvidt de allerede implementerte instrumentene er tilstrekkelige.

Høringssvaret fra norske myndigheter¹² viser til at Norge deltar fullt ut i det europeiske samarbeidet for å implementere de relevante EU-instru-

⁷ UNESCO, International Standard Classification of Education ISCED 2011 (Paris: UNESCO, 2012).

⁸ UNESCO (2012).

⁹ EU har ingen formell myndighet over medlemslandene på utdanningsområdet og deres politikk vedtas derfor som rekommandasjoner.

¹⁰ EU- og EØS/EFTA-landene og søkerlandene til EU: Kroatia, Makedonia, Montenegro, Serbia og Tyrkia.

¹¹ Storbritannia har tre, for hhv. England–Nord-Irland, Wales og Skottland, og Belgia har også tre (ett for hvert av språksamfunnene flamsk, fransk og tysk).

¹² Kunnskapsdepartementet «Response to the consultation on the European Area of Skills and Qualifications» (Oslo: 2014).

mentene¹³. Norge fremhever også behovet for å skape mer koherens og synergier mellom EU-instrumentene og instrumentene utviklet og brukt i Bologna-prosessen¹⁴. Videre påpeker Norge at man anser sektorspesifikke instrumenter som en styrke da det mellom sektorene er betydelige variasjoner i utdanningenes natur, studentenes alder og typer av læring. Som et eksempel peker Norge på at suksessen til ECTS (European Credit Transfer System) stammer fra det faktum at systemet ble utviklet av og for akademiske miljøer i høyere utdanning. Norske myndigheter formidlet også til EU at man anser mer åpen og strukturert informasjon om læringsutbytte som det sentrale elementet i å fremme økt mobilitet.

5.3.3 Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring

Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR) er en nasjonal videreføring av to ulike internasjonale prosesser: EQF-prosessen og Bologna-prosessen¹⁵.

I 2005 ble det vedtatt et overordnet kvalifikasjonsrammeverk for høyere utdanning på Bologna-prosessens ministermøte i Bergen. Vedtaket i Bergen innebar at alle Bologna-prosessens 47 medlemsland skulle innføre et kvalifikasjonsrammeverk for høyere utdanning innen utgangen av 2012. Det norske rammeverket for høyere utdanning ble implementert i tråd med denne fristen.

EUs organer vedtok en rekommandasjon om et europeisk kvalifikasjonsrammeverk i februar 2008. EØS-komiteen vedtok i mars 2009 å innlemme den rekommandasjonen i EØS-avtalen.

NKR ble fastsatt i desember 2011 og omfatter allmennutdanning, yrkesopplæring og høyere utdanning. Det ble så besluttet at rammeverket skulle gis status som forskrift og det ble sendt på høring våren 2012. Departementet har i etterkant av høringen kommet fram til at det er behov for justeringer i det som ble sendt på høring i 2012, og det arbeides høsten 2014 med å revidere forskriftsutkastet.

NKR har syv nivåer for de kvalifikasjonene som finnes i det formelle norske utdanningssystemet. Nummereringen starter på nivå 2 for å ivareta en parallellitet til EQF. Det er ingen beskrivel-

ser eller innplasserte kvalifikasjoner på nivå 1, som ikke er en del av det formelle kvalifikasjonsrammeverket¹⁶:

- Nivå 2: Fullført grunnskole
- Nivå 3: Grunnkompetanse (kompetansebevis for deler av videregående opplæring)
- Nivå 4: Fullført videregående opplæring (A og B for hhv. yrkesfaglig og studieforberevende utdanningsprogram)
- Nivå 5: Fullført fagskoleutdanning (1 og 2 ihht. utdanningenes lengde)
- Nivå 6: Fullført første syklus i høyere utdanning (bachelorgrad)
- Nivå 7: Fullført andre syklus i høyere utdanning (mastergrad)
- Nivå 8: Fullført doktorgrad (ph.d.)

I tråd med rekommandasjonen har alle norske vitnemål, fag- og svennebrev fått en henvisning til EQF gjennom det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket. Det har i henvisningsprosessen vært bredt partssamarbeid. Kunnskapsdepartementet har i flere år jobbet med henvisning av det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket til det europeiske, dette som oppfølging av høringen som er nevnt over. Prosessen ble avsluttet i juni 2014 og fagskolen er i henvisningen plassert på nivå 5.

I 2011–2012 ble det gjennomført et omfattende arbeid med å vurdere all utdanning som skulle henvises fra våre nasjonale kvalifikasjonsrammeverk til EQF. Læringsutbyttebeskrivelsene på fagskole 1, det vil se utdanninger mellom ½ – 1 års varighet ble av en ekspertgruppe på overordnet nivå vurdert til å ha noe svakt samsvar med læringsutbyttebeskrivelsene på EQF-nivå 5. Tilsvarende ble læringsutbyttebeskrivelsene til fagskoleutdanninger mellom 1–2 års varighet vurdert til delvis å korrespondere med læringsutbyttebeskrivelsene på nivå 5. Også læringsutbyttebeskrivelsene på bachelornivå fikk karakteren delvis korresponderende. Det ble fattet en politisk beslutning om å innplassere de korte fagskoleutdanningene på nivå 5.1, og de lengre fagskoleutdanningene på 5.2¹⁷.

Departementet har lagt vekt på at de nasjonale læringsutbyttebeskrivelsene for et gitt nivå¹⁸ er generelle og overordnede, og derfor er uavhen-

¹³ EQF, ECVET, EQAVET, Europass og Key Competences for Lifelong Learning.

¹⁴ QF-EHEA, ECTS, ESG og Diploma Supplement.

¹⁵ NKR – Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring, s. 7.

¹⁶ NKR – Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring, s. 5.

¹⁷ NOKUT «Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk. The referencing of the Norwegian Qualifications Framework for Lifelong Learning to The European Qualifications Framework (EQF) and self-certification to the Qualifications Framework of the European Higher Education Area (QF-EHEA)» (Oslo: NOKUT, 2012)

gige av fagområde. Selv om ulike utdanninger på enkelte områder kan inneholde læringsutbytte for et høyere nivå enn det nivået utdanningen er innplassert på, er det den samlede kvalifikasjonen som er bestemmende for nivåinnplassering – basert på en såkalt «best fit»-vurdering.

For fagskoleutdanning er det fastsatt to sett med overordnede, nasjonale læringsutbyttebeskrivelser: ett for de korte utdanningene, kalt Fagskole 1, og ett for de lengre, kalt Fagskole 2. Disse må leses i sammenheng. Det vil si at der det ikke er nye beskrivelser for fagskole 2, er det fagskole 1-beskrivelsene som legges til grunn. Begge settene ligger på nivå fem i det norske kvalifikasjonsrammeverket.

Kunnskapsdepartementets begrunnelse for å foreslå mer enn ett sett med beskrivelser var at det er stor variasjon i fagskoleutdanningene:

- Det tilbys fagskoleutdanninger av alle lengder loven åpner for: ½ år, ett år, 1 ½ år og to år
- Noen fagskoleutdanninger er bygd opp som én pluss én-modeller, dvs. at det er gitt godkjenning for en ettårig utdanning som kan bygges ut til en toårig (f. eks. kunstfag, maritim utdanning og Frelsesarmeens offisersskole)
- Noen private fagskoler har avslutning og kontinueringsordning for hvert semester
- Andre fagskoleutdanninger utgjør en udelelig enhet
- I tillegg er det ulikheter mht. om utdanningene går mest i bredden eller dybden på sitt område

Innen 31. desember 2014 skal kvalifikasjonsrammeverket for fagskoleutdanning være fullt ut implementert ifølge Kunnskapsdepartementets frist. Det innebærer at alle utdanningsplanene da må være ferdig revidert i tråd med departementets fastsatte læringsutbyttebeskrivelser.

NOKUT påpekte i løpet av henvisningsprosessen det de oppfattet som uklarer knyttet til hva man mente med utdanninger av 6 mnd. varighet. I 2012 ble det presisert at 6 mnd. studium skal være en utdanning på mellom 750 og 900 timer undervisning og egeninnsats. Utdanninger som er godkjent etter 2012, er vurdert av en sakkyndig komite som har kvalitetssikret utdanningene i tråd med den nye presiseringen. I perioden etter 2012 har det blitt godkjent to slike korte utdanninger.

5.4 Internasjonalisering i fagskolesektoren

Fagskoleloven mangler en hjemmel for godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning, men fagskoleforskriftens bestemmelser åpner for innpassing av utenlandsk utdanning i norsk fagskoleutdanning: «Fagskoler kan gi fritak for emner på grunnlag av annen dokumentert relevant utdanning og kompetanse.»¹⁹. Det betyr i praksis at forskriftens bestemmelse er enklest å anvende på godkjent høyere utdanning fra utlandet.

Det finnes ingen nøyaktig statistikk over mobilitet i fagskolesektoren slik det gjør i universitets- og høyskolesektoren. St.meld. nr. 14 (2008–2009) *Internasjonalisering av utdanning* slo imidlertid fast at:

«I fagskoleutdanningene har internasjonalisering økende oppmerksomhet og prioritet. Mange fagskoler har utstrakt internasjonalt samarbeid. Internasjonaliseringen av fagskoleutdanningene fremmes i hovedsak av økende etterspørsel etter internasjonal kompetanse i arbeidsmarkedet og etter internasjonale erfaringer og utenlandsopphold blant elevene/studentene.»

Innføringen av Erasmus+²⁰ åpner nye og forbedrede muligheter for internasjonalt samarbeid i fagskolesektoren. Både studenter og ansatte kan gjennom programmet få økonomisk støtte til utenlandsopphold, og til å tiltrekke seg flere innreisende studenter og fagpersoner. Gitt demografien blant fagskolestudentene er det ikke unaturlig at internasjonal mobilitet er mindre utbredt i fagskolene enn i uh-systemet, men mulighetene er gode for de som ønsker det. En annen mulighet som åpner seg innenfor Erasmus+ er utvikling av strategiske samarbeidsprosjekter med internasjonale partnere. Slike strategiske partnerskap kan bidra til å utvikle, overføre og implementere nyskapende praksis som fører til økt kvalitet i utdanningene.

Internasjonalisering kan ta mange former og handler ikke utelukkende om mobilitet. Andre former for internasjonalisering kan være generell fagutvikling og/eller utvikling av mer internasjonalt rettede studietilbud, det kan være bruk av utenlandske læremidler, utenlandske gjesteforele-

¹⁸ Internasjonalt er nasjonale læringsutbyttebeskrivelser ofte omtalt som deskriptorer.

¹⁹ Forskrift om fagskoleutdanning av 1. august 2013, § 1. I merknadene til forskriften er det spesifisert at utenlandsk utdanning faller inn under begrepet «annen dokumentert relevant utdanning og kompetanse».

²⁰ For mer informasjon om programmet, se http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/index_en.htm

sere og andre lignende tiltak som øker det internasjonale innslaget i utdanningene. Den mest utstrakte formen for internasjonalisering i form av mobilitet i fagskolesektoren handler om individuelle avtaler mellom norske fagskoler og utenlandske læresteder for å gi de norske fagskolestudentene muligheter for videre studier i utlandet. Det er i hovedsak de private fagskolene som har inngått slike avtaler. Flere fagskoler har gitt utvalget innspill på at de norske fagskolestudentene klarer seg faglig godt ved de utenlandske lærestedene, også på universitets- og høyskolenivå. Utvalget har også fått innspill fra utenlandske institusjoner på universitets- og høyskolenivå som sier det samme²¹. De fleste samarbeidsavtalene er inngått med institusjoner i engelskspråklige land som Australia, England, Irland og USA. I tillegg har det i løpet av de siste årene blitt inngått flere avtaler med danske institusjoner. Det finnes ingen nasjonal myndighet i Norge som godkjenner utenlandsk fagskoleutdanning eller utenlandsk fagutdanning. Utdanningsdirektoratet har fått i oppdrag å utarbeide et forslag til godkjenningsordning for fagutdanning på videregående opplæringsnivå. NOKUT har godkjenningsmyndighet for høyere utdanning. Det at ingen nasjonal myndighet har ansvar for godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning, kan antas å være et hinder for økt internasjonalisering i fagskolesektoren.

5.5 Landeksempler

Det er alltid utfordrende å sammenligne utdanningssystemer. For å få et godt sammenligningsgrunnlag må det ses både på nivå, inntakskriterier og definert læringsutbytte. Tidligere i utredningen har utvalget forsøkt å kartlegge de ulike internasjonale initiativene som er tatt for bedre å kunne sammenligne systemer på tvers av landegrensene. Samtidig kan det være nyttig å gå litt mer i dybden på enkelte land for å se om det er mulig å lære noe av land det er naturlig for Norge å sammenligne seg med. Utvalget har valgt å se nærmere på Sverige, Danmark og Tyskland. Som tidligere nevnt har valget falt på disse tre fordi de er de tre landene som har skoleslag med tydelige likhetstrekk til den norske fagskolen, men heller ikke disse er direkte sammenlignbare.

5.5.1 Sverige

Yrkeshøgskolan²² ble startet opp i 2009 og tilsvarende på mange vis norsk fagskoleutdanning. Grunnen til opprettelsen var at det lenge hadde vært behov for utdanninger som bygget på videregående opplæring der kunnskap fra arbeidslivet var en viktig faktor. Yrkeshøgskolan skulle ta et samlet grep om påbyggingsutdanninger, noen komplette utdanninger, lærlingutdanninger for voksne til noen håndverksyrker og kvalifiserende yrkesutdanninger, og skape et kvalitets- og rettsikkert system der utdanningene skulle styres av samme regelverk.

Opptaksgrunnlaget til yrkeshøgskolan er relativt bredt. Hovedkravet er fullført utdanning på gymnasienivå, tilsvarende norsk videregående opplæring. Samtidig er regelen ikke absolutt og søkere med ulik bakgrunn kan tas opp. For en del utdanninger er det særskilte krav, for eksempel visse kurs på gymnasiet eller en viss arbeidslivserfaring.

Ingen utdanninger gjennom yrkeshøgskolan har egenbetaling selv om ca. 40 % av utdanningene tilbys i privat regi. Den svenske stat bevilger årlig ca. 1,8 mrd svenske kroner til yrkeshøgskolan, noe som tilsvarer mellom 50–60 000 kr per studieplass.

Det er klare forskjeller mellom høyskoleutdanninger og yrkeshøyskoleutdanninger. Der høyskoleutdanningene er forskningsbasert og hviler på en vitenskapelig eller kunstnerisk grunnmur, bygger yrkeshøyskoleutdanningene først og fremst på kunnskap fra produksjonen av varer og tjenester, og de skal innrettes etter arbeidslivets krav til kompetanse når det gjelder praktiske yrkeskunnskaper. Sverige har foreløpig ikke henvist sitt nasjonale kvalifikasjonsrammeverk til EQF. Det vil etter planen skje i 2015. Utdanningene i yrkeshøgskolan gir ikke uttelling i ECTS, men det jobbes for tiden med å implementere ECVET (European Credit system for Vocational Education and Training) som poengsystem i yrkeshøgskolan.

1. juli 2009 ble Myndigheten för yrkeshøgskolan opprettet for å administrere yrkeshøyskoleutdanningene, og lov om yrkeshøgskolan begynte å gjelde fra og med 15. april 2009.

Yrkeshøyskoleutdanningene skal svare på et reelt behov i arbeidsmarkedet og drives og utvikles i nært samarbeid med arbeidslivet. Utdanningene er uten studieavgifter og opprettes av statlige universiteter og høyskoler, kommuner, lands-

²¹ Nasjonalt fagskoleråd, Pathways between vocational programs and universities and colleges (Oslo: Vox, 2014).

²² www.yrkeshogskolan.se

ting og private utdanningsforetak, og de skal preges av så vel sterk arbeidslivstilknytning som teoretisk forankring. Siden yrkeshøgskolan er behovstilpasset og styres av arbeidslivets behov, varierer innhold og innretning over tid. Nye utdanninger starter og gamle legges ned alt etter som arbeidsmarkedet endrer seg. Det som kjennetegner yrkeshøgskolan er at foretakene og organisasjonene som er tilknyttet utdanningene, er aktive når det gjelder både planlegging og gjennomføring av utdanningene. Arbeidslivets representanter sitter i utdanningenes styringsgrupper, og de kan også være delaktige ved å holde forelesninger, delta i prosjekter eller tilby praksisplasser. Praksis er en viktig del i de fleste yrkeshøgskoleutdanningene. I yrkeshøgskolan kalles den praktiske læringen LIA, som er en forkortelse for «lærende i arbeid», og utgjør som hovedregel 25 % av utdanningslengden.

Yrkeshøgskolan finnes over hele landet og har utdanninger innenfor de fleste områder; alt fra økonomi og administrasjon til teknikk og industriell produksjon, men også for eksempel IT, reiseliv, helse, landbruk, media og design. Utdanningenes lengde varierer, men de fleste er mellom ett og to år, og de fører til en yrkeshøgskoleeksamen etter ett år (minimum 200 yrkeshøgskolepoeng) eller en kvalifiserende yrkeshøgskoleeksamen etter to år (minimum 400 yrkeshøgskolepoeng). Hvis ikke utdanningen avsluttes med en eksamen, kan det utstedes et utdanningsbevis.

Gjennomsnittsalderen til studentene i yrkeshøgskolan er 29 år, og de fleste har arbeidserfaring eller har studert tidligere. I 2012 var det 40 700 studenter i yrkeshøgskolan fordelt på ca. 650 ulike studietilbud. Det antas at antall studenter vil fortsette å øke.

Myndigheten for yrkeshøgskolans hovedoppgave er å ta ansvar for spørsmål som angår yrkeshøgskolan i Sverige og se til at utdanningene tilgodeser arbeidslivets behov for kompetanse. Videre analyserer myndigheten arbeidsmarkedets behov for utdanninger innenfor yrkeshøgskolan, bestemmer hvilke utdanninger som skal inngå i yrkeshøgskolan, og bevilger statsbidrag til de som oppretter utdanningstilbud. Den kontrollerer og gransker også kvalitet og resultater, utøver tilsyn på utdanningsformer og utdanninger og håndterer synspunkter og klager på utdanninger.

Myndigheten for yrkeshøgskolan arbeider på oppdrag fra regjeringen. Den får oppdrag enten gjennom det årlige oppdragsbrevet eller som særskilte regjeringsoppdrag. Det årlige oppdragsbrevet er regjeringens viktigste instrument for å styre myndighetens arbeid. I oppdragsbrevet står det

hva myndigheten skal gjøre i løpet av året, hvilke mål som skal oppnås, og hvor mye penger myndigheten får tildelt. Der står det også hvordan resultatene skal rapporteres til regjeringen.

5.5.2 Danmark

Erhvervsakademiutdanninger tilsvarer til en viss grad norsk fagskoleutdanning, og varer fra 1 ½ til 3 ½ år. Man kan enten begynne på et toårig løp med mulighet for å gå videre på et 1 ½-årig «top off»-løp, eller man kan allerede fra starten gå inn på et 3 ½-årig løp. Alle utdanningene skal være praksis- og utviklingsbaserte og skiller seg fra høyere utdanning først og fremst ved ikke å være forskningsbaserte. Et fullført 3 ½-årig løp gir kvalifikasjon på EQF-nivå 6, mens de kortere utdanningene ligger på nivå 5. Opptaksgrunnlaget er minimum fullført folkeskole eller tilsvarende. Det tilsvarer fullført videregående opplæring i Norge. Ulike ervervsutdanninger kan ha ulike opptakskriterier i tillegg.

Det er ni ervervsakademier i Danmark som ble opprettet gjennom en styrt fusjonsprosess i 2009, og de tilbyr nesten utelukkende tekniske og merkantile utdanninger. Alle institusjonene er offentlige og finansieres fullt ut av den danske stat. Total finansiering beløp seg i 2012 til ca. 1,2 milliarder danske kroner.

Erhvervsakademiene er fristilte og i prinsippet selveiende institusjoner, ergo gjelder privatrettslige regler, men staten fastsetter lovverket og finansierer driften fullt ut. Det er lovfestet forbud mot å ta utbytte. Det finnes ingen rent private ervervsakademier. Næringslivet er først og fremst involvert i institusjonene gjennom lovbestemt deltakelse i styrene. Samtidig er næringslivet også tett involvert i utdanningene gjennom obligatorisk praksis.

Finansieringssystemet for ervervsakademiene er felles med uh-sektoren og bærer visse likhetstrekk med det norske finansieringssystemet for universiteter og høyskoler ved at produksjon av poengenheter stykkprisfinansieres etter fastsatte satser. I gjennomsnitt finansieres hver student med nærmere 70 000 NOK.

I 2013 ble det foretatt en evaluering av ervervsakademiene. Denne viser at akademiene etter den nye loven og de styrte fusjonsprosessene i 2009 er klart styrket når det gjelder administrasjon, økonomi og ledelse. Til en viss grad har også fagmiljøene blitt sterkere. En av hovedkonklusjonene i evalueringsrapporten er likevel at det fortsatt er for mange institusjoner til å ha tilstrekkelig sterke fagmiljøer over hele linjen. Evalueringen

viser også betydelige forskjeller mellom akademiene innenfor arbeid med kvalitetssikring, frafall og kunnskapsgrunnlag for utdanningene.

Gjennomsnittsalder på studentene er ca. 22 år.

Erhvervsakademiene er tett knyttet til profesjonshøgskolene, men de to institusjonstypene har en klar arbeidsdeling. Erhvervsakademiene skal ha fortrinnsrett på å tilby tekniske og merkantile utdanninger, mens profesjonshøgskolene tilbyr andre typer utdanninger, særlig helse- og sosialfag og lærerutdanning. Begge skal baseres på samme kunnskapsgrunnlag: Praksis- og utviklingsbasert, samt anvendelsesorientert forskning. Det er nylig besluttet å tildele erhvervsakademiene og profesjonshøgskolene 1 mrd danske kroner i friske midler fordelt over tre år til anvendelsesorientert forskning. Tanken bak tildelingen er å styrke utdanningenes kunnskapsbase.

Den danske lovgivningen er utformet slik at et fullført 3 ½-årig løp i teorien er kvalifiserende for opptak til relevante masterutdanninger ved et universitet. Men det er opp til universitetet å godkjenne utdanningen som opptaksgrunnlag.

Hele tertiær sektor i Danmark omtales som videregående uddannelser og studentene er likestilte. Danmark benytter ett felles poengsystem for både erhvervsakademiene, profesjonshøgskolene og universitetene.

I Danmark er det ikke anledning for de statlige skolene til å ta egenbetaling fra studentene, med mindre det gjelder studenter fra land utenfor EU/EØS.

Ministeren for forskning, innovasjon og videregående uddannelser har det overordnede ansvaret for å føre tilsyn med erhvervsakademiene. Dette ansvaret innebærer også at det er ministeriet som prekvalifiserer alle søknader om å opprette nye studietilbud på erhvervsakademiene. Ministeriet vurderer ikke kvaliteten i det foreslåtte tilbudet, men ser derimot blant annet på om tilbudet dekker et definert samfunnsbehov, om det er tilstrekkelig arbeidslivsrelevant og om det vil medføre unødvendig konkurranse med et annet studietilbud. Hvis søknaden går gjennom prekvalifiseringen, vil den gå videre til kvalitetsvurdering.

5.5.3 Tyskland

Fagutdanning står meget sterkt i Tyskland og har utviklet seg til et relativt komplekst system med ulike nivåer og kvalifikasjoner som ikke direkte kan sammenlignes med den norske fagskolen eller det norske utdanningssystemet som sådan. I den følgende teksten vil det gis en overordnet

beskrivelse av de fagutdanningene som i Tyskland er definert på nivå 4–6 i EQF og i det tyske kvalifikasjonsrammeverket.

Ca. halvparten av studentene i tysk fagutdanning går inn i utdanning gjennom en vekslingsmodell som kombinerer opplæring i virksomhet og opplæring på skole (*Berufsschule*). I dette systemet kan man ta 2-årige utdanninger på EQF-nivå 3 og 3-årige og 3½-årige utdanninger på nivå 4. Disse utdanningene tilbys innenfor en lang rekke områder og kvalifiserer for faglært arbeid i 344 ulike og anerkjente yrker. Etter fullført utdanning er man også søknadsberettiget til de såkalte *Fachhochschulen* (på engelsk «universities of applied sciences»).

Som hovedregel er tysk utdanning offentlig og dermed ikke basert på egenbetaling. I vekslingsmodellen er likevel hovedregelen at den aktuelle arbeidsgiver dekker kostnader tilknyttet opplæringen i virksomheten, pluss gir studenten «lærlinglønn» tilsvarende ca. en tredjedel av normal startlønn for yrket.

Berufsfachschulen er fulltidsutdanninger som bygger på fullført generell utdanning og er definert på EQF-nivå 4. Tilbudene strekker seg normalt over to år, men kan forlenges hvis de også er ment å gi rett til å søke opptak til høyere utdanning. Dette skoleslaget er todelt. I den ene delen tilbys utdanninger innenfor øk./adm., håndverk, sosialt arbeid og kreative fag. I den andre delen tilbys utdanninger innenfor laboratorieteknikk, design og kommunikasjon og språk.

For å nå EQF-nivå 5 er det for enkelte utdanninger, blant annet innenfor IT, laget videreutdanninger som gir kvalifikasjoner ett hakk høyere enn det som er omtalt over. Dette gjelder kun innenfor et fåtall fagområder.

Den delen av tysk fagutdanning som av navn ligner mest på den norske fagskolen, er de tyske *Fachschulen*. Disse gir utdanning definert på tertiært nivå og tilbyr i all hovedsak videreutdanning for fagutdannede som også har påfølgende yrkeserfaring. Skoleslaget er ment å utstyre fagutdannede med ferdigheter og kompetanse nødvendig for å utføre lederoppgaver eller helt selvstendig arbeid. Fachschulen tilbyr utdanninger innenfor områdene landbruk, design, teknologi, øk./adm. og sosialt arbeid. Kvalifikasjonene som oppnås gjennom utdanning på fachschule, er definert på nivå 6 i EQF.

På EQF-nivå 6 finnes også ulike mesterkvalifikasjoner innenfor både øk./adm., IT og ulike håndverksfag. Det finnes i dag over 200 slike kvalifikasjoner.

De to skoleslagene som gir uttelling på EQF-nivå 6, er begge definert som etter- og videreutdanning i det tyske systemet, og er derfor i all hovedsak tilpasset å dekke behov for faglig utvikling hos yrkesutøvere og interne kompetansekrav i virksomhetene.

Tyske myndigheter arbeider nå med å videreutvikle sine systemer med tanke på å gjøre fag- og yrkesutdanning mer attraktivt blant ungdom. Selv om slik utdanning alltid har stått sterkt i Tyskland ser man nå en tendens til at flere og flere velger høyere utdanning på bekostning av fag- og yrkesutdanning. Ett tiltak som allerede er gjennomført, er å likestille det tyske mesterbrevet²³ med bachelorgrad i det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket. Det diskuteres også i Tyskland hvordan fagutdanning og høyere utdanning kan spille bedre sammen enn de tradisjonelt har gjort.

5.6 Oppsummering

Norge er som land forpliktet til å følge enkelte konvensjoner og avtaler som kan ha betydning for fagskoleutdanningsfeltet. Samtidig er enkelte fagskoleutdanninger innholdsmessig styrt av internasjonale avtaler på bransje- og sektornivå uten at Norge som land er forpliktet. Utvalget anser begge deler for å være uproblematisk. I visse sammenhenger vil det ha betydning hvilket nivå en utdanning er plassert på i internasjonale systemer slik som ISCED og EQF. For enkeltindivider kan det for eksempel ha betydning hvis de søker arbeid utenfor Norges grenser, og for fagskoler kan det ha betydning når de skal inngå i internasjonalt samarbeid. Slike perspektiver må tas med i vurderingen når fagskolesektoren skal videreutvikles. Utvalget mener at løsningene må finnes både ved at norske myndigheter legger til rette for at norske borgere og virksomheter kan utstyres med kvalifikasjoner som er nødvendige for å imøtekomme både individuelle, samfunnsmessige og arbeidslivsmessige behov, og at man aktivt deltar i

²³ Tysk mesterbrev er ikke direkte sammenlignbart med et norsk mesterbrev.

utforming og påvirkning av internasjonale systemer. Samtidig er det fornuftig å tenke at den norske fagskolesektoren må strategisk tilpasse seg de internasjonale systemene, også når sektoren mener det forekommer mangler eller uheldige omstendigheter i de internasjonale avtalene Norge har gått inn i.

Utvalget anser Danmark for å være det landet som har kommet lengst i arbeidet med å skape en moderne og helhetlig fagskolepolitikk innenfor egne nasjonale grenser, og som enklest kan sammenlignes med Norge. Men også Sverige og Tyskland har elementer man kan lære av. Først og fremst ser utvalget at begge de to andre skandinaviske landene har en mer rendyrket fagskolesektor enn Norge. Begge landene har en langt tydeligere nasjonal styring, offentlig fullfinansiering og et arbeidsliv med sterkere eierskap til fagskoleutdanningene.

Fra studieturen til Danmark vil utvalget i særlig grad trekke fram følgende nøkkelpunkter i utviklingen av den danske erhvervsakademistrukturen:

- Bygging av robuste fagmiljøer og administrative enheter gjennom sammenslåing av institusjoner
- En tydelig avklart juridisk stilling som er ment å støtte opp under kvalitetsutvikling og ansvarlig styring
- Et relativt smalt faglig fokus for å skape en oversiktlig sektor som arbeidslivet lettere kan forholde seg til, og bli med på å videreutvikle
- En viss politisk og strategisk styring av utdanningstilbudsporteføljen på nasjonalt nivå
- Full offentlig finansiering gjennom et enhetlig finansieringssystem
- Et avklart forhold til uh-sektoren, og en tydelig rollefordeling mellom fagskolesektoren og uh-sektoren
- Utelukkende offentlige selveiende institusjoner

Utvalget vil senere i utredningen komme tilbake til flere av disse punktene for å se om det kan være fornuftig å gjøre lignende grep i Norge.

Kapittel 6

Det uforløste potensialet

I kapittel 2 konkluderer utvalget med at det er behov for en fagskolereform med det mål å realisere fagskolens uforløste potensial. Dette må skje gjennom utformingen av en ny og helhetlig utdanningspolitikk for tertiært nivå. I kapitlene 3 til 5 har utvalget gjennomgått den sentrale empirien som ligger til grunn for dagens norske fagskolesektor. I det kommende kapitlet vil utvalget på bakgrunn av konklusjonene i kapittel 2 og empirien i kapittel 3 til 5, redegjøre for og konkludere på hvilke overordnede utfordringer fagskolesektoren står overfor i dag.

På overordnet nivå er det tre hovedaktører i fagskolesektoren: Fagskolene selv, staten og arbeidslivet (partene, organisasjonene og avtagede arbeidsliv). Studentene er selvsagt også en viktig aktør, men i denne sammenheng mener utvalget de tre hovedaktørene på tilbudssiden.

Fagskolene må selv gjøre grep for å bli en mer slagkraftig og synlig tilbyder av utdanning, herunder bygge robusthet, øke kvaliteten på tilbudene og respondere enda bedre på arbeidslivets kompetansebehov. Staten bør endre sin styring av fagskolesektoren ved å justere blant annet lover, forskrifter og finansiering i tråd med de forslag utvalget vil presentere senere i denne utredningen. Arbeidsgiverne og partene i arbeidslivet bør øke sin kunnskap om fagskoleutdanning, styrke sin involvering i fagskolesektoren og bli en viktig aktør i utviklingen av fagskolens utdanningstilbud, som igjen vil gagne produktiviteten. Kort sagt bør arbeidslivet styrke sitt eierskap til fagskolene. Og i tillegg bør både videregående opplæring og høyere utdanning sammen med fagskolene styrke mulighetene for tettere samarbeid og arbeidsdeling mellom de ulike og likeverdige ledene i utdanningssystemet.

Utvalget har innenfor rammen av sitt mandat definert fem overordnede hovedutfordringer for norsk fagskoleutdanning hvor det er nødvendig å iverksette tiltak:

- Fagskolens plass og status i det norske utdanningssystemet

- Arbeidslivets eierskap til fagskolen og fagskolens rolle i å dekke arbeidslivets kompetansebehov
- Kvalitet i fagskoleutdanningene
- Ansvar og styring av fagskolesektoren
- Fagskolens finansielle rammebetingelser

Formålet med dette kapitlet er å gi bakgrunnen og begrunnelsen for at dette er de fem sentrale utfordringene. I kapitlene 8–10 presenteres utvalgets forslag som så oppsummeres i kapittel 11.

6.1 Fagskolens uklare plass og svake status i det norske utdanningssystemet

Det norske utdanningssystemet strekker seg fra barnehage til ph.d. Det bærende ideologiske prinsippet for vårt utdanningssystem er *utdanning for alle*. I en slik forstand er utdanning først og fremst en demokratisk rettighet som alle skal ha mulighet til å nyte godt av. Utdanning for alle har også et samfunnsperspektiv. Norge har en kunnskapsbasert og kunnskapsintensiv økonomi og vår produktivitet og verdiskaping er avhengig av en høyt kompetent arbeidsstokk.

6.1.1 Oppbygningen av det norske utdanningssystemet

I tråd med myndighetenes prinsipp om lik rett til utdanning og livslang læring er tilgjengelighet et sentralt element i det norske utdanningssystemet. Utvalget tolker dette dit hen at Norge skal ha et utdanningssystem hvor det i størst mulig grad skal være mulig med hensiktsmessige overganger og fravær av unødvendige blindveier. Med det menes ikke fri tilgang. Det er, og bør fortsatt være, kvalifikasjonskrav og adgangsbegrensninger begrunnet i behovet for å sikre kvalitet, gjennomføringsevne og oppfyllelse av samfunnets kompetansebehov.

Norge har et utdanningssystem hovedsakelig bestående av én søyle, i motsetning til land som for eksempel Tyskland, Sveits, Danmark og Nederland, hvor systemene i langt større grad er binære. Tanken bak vårt system er at en i størst mulig grad skal kunne bevege seg rundt til ulike deler av systemet uten å måtte ta store skritt bakover. Dette henger blant annet sammen med perspektivet om livslang læring. I løpet av et livsløp vil de fleste av oss oppleve ulike utdanningsbehov. For å sikre befolkningen gode muligheter for formell kompetanseheving på ulike stadier i livet er det rasjonelt for Norge som samfunn å kontinuerlig jobbe for å ha et utdanningssystem der flest mulig dører er åpne for så mange som mulig, og så lenge som mulig, samtidig som visse adgangsbegrensninger må gjelde for å sikre kvalitet og gjennomføringsevne. Det har vært lite politisk debatt i Norge om dette prinsippet, men det er ulike holdninger til hvilke adgangsbegrensninger som skal og bør gjelde.

Å gi befolkningen gode utdanningsmuligheter tilpasset ulike behov og livsfaser har selvsagt stor verdi for individet, men det har også stor verdi for samfunnet. Humankapitalen utgjør 81 % av Norges nasjonalformue¹ og vår verdiskapning er helt avhengig av en høykompetent befolkning. Som regjeringen selv slår fast i sin regjeringsplattform: «Norge kan aldri bli billigst, men vi kan bli best»². I den forstand er det essensielt at utdanningssystemet settes i stand til å utvikle individers kompetanse i tråd med arbeidslivets behov.

6.1.2 Fagskolen – uklar plass og for svakt integrert i utdanningssystemet

Ut fra en grafisk framstilling av det norske utdanningssystemet³ er det relativt lett å se den enhetlige tankegangen bak systemet. Men på ett punkt avviker systemet fra dette prinsippet, og det er fagskolen. Fagskolen er formelt definert av Stortinget som tertiærutdanning, men til forskjell fra for eksempel videregående opplæring, er det ikke gitt tydelige nasjonale retningslinjer for samspillet mellom de to ulike løpene på tertiært nivå.

Manglende og svakt forankrede studentrettigheter som i betydelig grad svekker studentenes rammebetingelser og rettssikkerhet, er også et klart eksempel på fagskolesektorens svake integrering og uklare plass i utdanningssystemet.

6.1.2.1 Fagskolens svake synlighet

Det er på noen områder lange tradisjoner for fagskoleutdanning i Norge, mens det på andre områder ikke er det. Særlig de tekniske fagskolene har lange tradisjoner, men fagskoleutdanning tilbys nå på mange områder der det ikke har vært tilbud tidligere. Den nåværende bredden i fagskoletilbudet er foreløpig lite synlig.

Fagkoleutdanning gis ved over hundre ulike fagskoler. Det er om lag 16 000 studenter totalt i sektoren, noe som betyr et lavt antall studenter per institusjon. Men størrelsen på de ulike fagskolene varierer også svært mye, noe figur 6.1 illustrerer.

Både det store antallet små institusjoner og den raske utviklingen av bredden og mangfoldet i fagskoletilbudet har gjort det krevende å synliggjøre norsk fagskoleutdanning overfor bredden i arbeidslivet og overfor utdanningssøkende. Resultatet er at mange av fagskolene og fagskoletilbudene blir lite synlige. Nasjonalt fagskoleråd har i løpet av de siste årene arbeidet for å synliggjøre fagskolesektoren, men det er et tid- og ressurskrevende arbeid.

Et annet forhold som kan bidra til at fagskolen har fått en uklar plass i utdanningssystemet, er at mange av dagens tilbud ikke bygger på en fagutdanning. Det er dermed uklart om en fagskoleutdanning er en videreutdanning etter en fag- og yrkesutdanning eller en alternativ vei til en yrkesutdanning som ikke ligger på et høyere nivå enn et fag- eller svennebrev. Et eksempel på det siste er fotografutdanning ved et par av fagskolene. Andre fagskoleutdanninger kan være mer sammenlignbare med grunnutdanninger på lavere grads nivå i høyere utdanning.

6.1.2.2 Faglig videreutvikling i eller utenfor fagskolesektoren?

Utvalget har fått svært mange innspill fra både fagskolene, fagskolestudentene og andre interessenter om at det må skapes bedre muligheter for videre kompetanseutvikling for fagskolekandidater. Innspillene underbygges av at NIFU i sin kandidatundersøkelse fra 2013 slår fast at ca. en fjerdedel av kandidatene som fullførte en fagskoleutdanning våren 2012, var i gang med videre studier ni måneder etter at de fullførte⁴, mens nesten halvparten av fagskolekandidatene planlegger videre studier⁵. Flertallet av de som var i gang

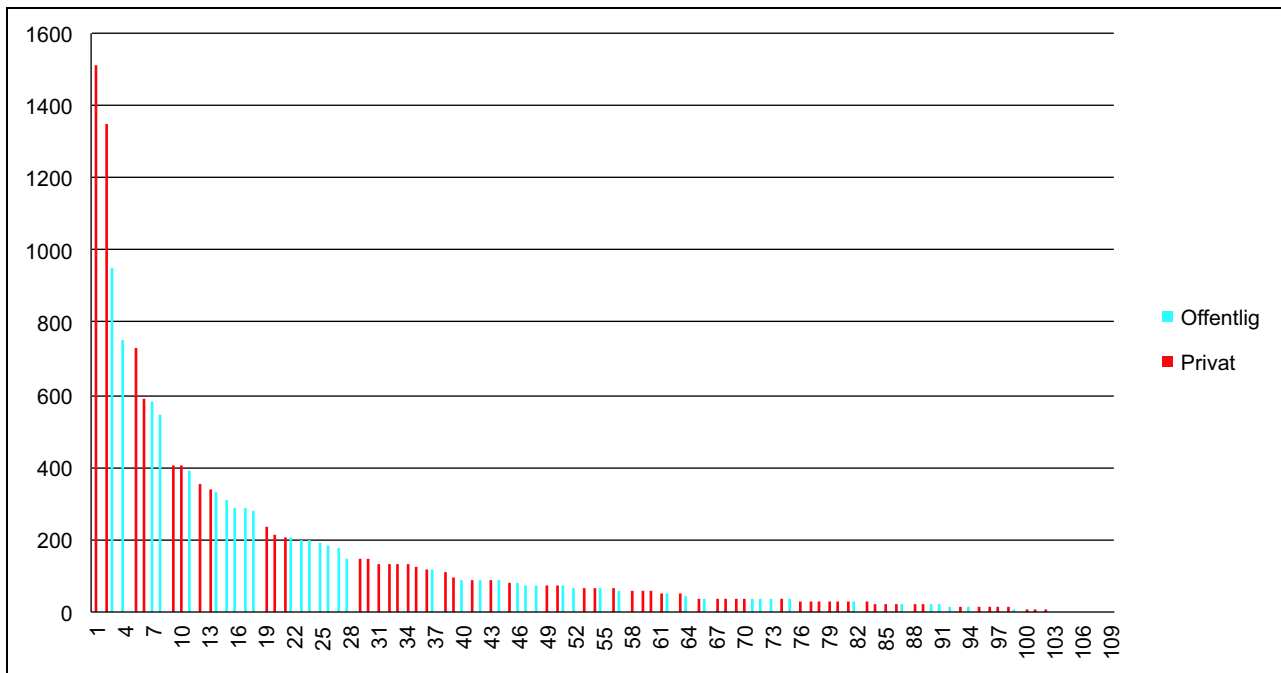
¹ Meld. St. 12 (2012–2013) Perspektivmelding 2013.

² Regjeringen (2013), s. 57.

³ Jf. punkt 2.2.1

⁴ Waagene og Støren (2013), s. 58.

⁵ Waagene og Støren (2013), s. 10.



Figur 6.1 Antall fagskolerstudenter fordelt på institusjon 2013.

Kilde: NSD DBH.

med videre studier, gikk på et universitet eller en høyskole⁶. Flest kandidater fra mediefag og humanistiske og estetiske fag har gått videre, færrest innenfor helsefag. Gjennomgående er det en trend at flest ønsker å studere videre fra de utdanningene som først og fremst rekrutterer på bakgrunn av generell studiekompetanse, færrest fra de utdanningene som først og fremst rekrutterer på bakgrunn av fullført fagbrev/yrkeskompetanse.

Gitt at fagskoleutdanning skal være utdanning som er direkte yrkeskvalifiserende, er det overraskende at så mange ønsker å studere videre. NIFU har også undersøkt hva motivene for videre studier har vært. Den vanligste årsaken som oppgis, er økt interesse for faget, deretter ønske om flere valgmuligheter på arbeidsmarkedet. Bortsett fra i øk./adm.-fag (16 %) er det svært få som opplyser om at vanskeligheter med å få jobb var årsaken til videre studier⁷.

En skal være forsiktig med å trekke bastante konklusjoner ut fra kun denne ene rapporten, men det finnes altså indikasjoner på at det ikke nødvendigvis er arbeidsmarkedets kompetansekrav som «tvinger» fagskolekandidatene til å ta videre studier, men at videre studier først og

fremst skyldes kandidatenes egne ønsker om å til egne seg mer kunnskap og kompetanse. Dette er heller ikke en dikotomi hvor det handler om enten det ene eller det andre. Uansett årsak mener utvalget at behovet for muligheter til ytterligere kompetanseutvikling må tas på alvor. Utvalget har fått svært mange innspill som går i den retningen. Det er vår oppfatning at fagskolekandidatene i dag ikke har tilstrekkelig tilrettelagte veier for videre kompetanseutvikling i tråd med arbeidsmarkedets behov, og det er en utfordring som må adresseres. I hovedsak er det tre mulige løsninger:

- Fagskolekandidatene gis bedre muligheter for å bygge videre på sin kompetanse i universitets- og høyskolesystemet. Dette vil styrke studentenes muligheter til å fordype seg ytterligere, og i en mer akademisk retning innenfor eget fagfelt.
- Fagskolene gis anledning til å utvikle lengre og mer dyptgående studier enn dagens maksimale grense på 120 fagskolepoeng, noe som tilsvarer to års fulltidsstudier. Dette vil også styrke mulighetene for større fordypning innenfor eget fagfelt, men på andre premisser enn i uh-sektoren.
- Det utvikles fagskoletilbud i bredden innenfor et fagfelt. Dette vil styrke studentenes mulighet til å styrke sin kompetanse i bredden uten å fordype seg ytterligere.

⁶ Waagene og Støren (2013), s. 59.

⁷ Waagene og Støren (2013), s. 63.

På dette spørsmålet er det ikke mulig å komme opp med universalløsninger som skal passe like godt for alle delene av sektoren eller for alle studentene som ønsker videre kompetanseutvikling. Et viktig moment er uansett å sørge for at lønningene er i tråd med arbeidslivets kompetansebehov. Som også NIFUs undersøkelse viser, er det store variasjoner mellom de ulike fagområdene, og det må løsningene også ta hensyn til. Utvalget vil ikke gå dypere ned i denne utfordringen, men vil i senere kapitler komme tilbake til dette punktet og presentere forslag til tiltak.

6.1.3 Oppsummering

Fagskolen er i dag ikke godt nok integrert i det norske utdanningssystemet. Den svake integreringen og mangelen på en helhetlig fagskolepolitikk utgjør en betydelig utfordring for fagskolesektoren, for utdanningssøkende og for arbeidslivet. Fagskolesektoren er fragmentert, fagskolene er lite synlige og kandidatene har for svake muligheter til å bygge videre på sin fagskolekompetanse. Fagskolene må både synliggjøre seg selv og bli synliggjort som en godt integrert del av et helhetlig utdanningssystem, og som et fullverdig og likeverdig alternativ ved siden av høyere utdanning på tertiært nivå. Det er behov for tiltak som kan forbedre dagens situasjon.

6.2 Arbeidslivets manglende eierskap til fagskolen og fagskolens uoppfylte rolle i å dekke arbeidslivets kompetansebehov

Lov om fagskoleutdanning (fagskoleloven) slår i § 1a. fast at *«Fylkeskommunen skal sørge for at det tilbys godkjent fagskoleutdanning som tar hensyn til lokalt, regionalt og nasjonalt kompetansebehov innenfor prioriterte samfunnsområder.»* Videre står det i lovens § 1 annet ledd at *«Med fagskoleutdanning menes yrkesrettede utdanninger»*. Gjennom disse bestemmelsene skiller fagskolesektoren seg fra universitets- og høyskolesektoren som ikke har en tilsvarende lovfestet og direkte kobling til arbeidslivets kompetansebehov. Den lovfestede arbeidslivstilknytningen er på mange måter kjernen i fagskolens særegne styrke, og den må derfor både ivaretas og videreutvikles hvis fagskolesektoren skal få en forsterket posisjon i det norske utdannings- og kompetansesystemet.

Fagskolen har uten tvil en berettiget plass i det norske utdanningssystemet. Den er et nødvendig ledd i et utdanningssystem som skal forsyne

Norge med den kunnskap og kompetanse som er nødvendig for økt produktivitet, verdiskaping og velferd. Ifølge SSBs framskrivning av tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft fram til 2030⁸ vil det i årene framover bli sterkere vekst i etterspørselen etter personer med utdanning på ISCED-nivå 3 og 4 enn vekst i tilbudet av utdannede på disse nivåene. Dermed taler sannsynligheten for at det vil bli et underskudd av fag- og yrkeskompetanse i arbeidsmarkedet, med mindre arbeidsinnvandring kan tette hele gapet, noe utvalget ser som lite trolig. Samtidig må det bemerkes at SSB i sine framskrivinger ikke skiller mellom personer med fagbrev fra videregående opplæring og personer med fullført fagskoleutdanning. Det er en svakhet i datagrunnlaget, men det rokker ikke ved det åpenbare behovet for en styrket fagskolesektor tilpasset arbeidslivets kompetansebehov.

Fagskoleutdanning er ikke like relevant i alle samfunnets sektorer, og i noen sektorer er den per dags dato ikke særlig relevant i det hele tatt. Men fagskoleutdanning er svært viktig i flere samfunnsbærende og tradisjonsrike sektorer i det norske samfunnet, herunder industri, sjøfart og helsevesen. Og samtidig som fagskoleutdanning har blitt etablert innenfor flere nye fagområder, har også skoleslagets relevans for ulike sektorer og bransjer blitt utvidet i bredden.

Som redegjort for i kapittel 2 er det betydelige variasjoner mellom sektorene når det kommer til framtidige kompetansebehov. Den generelle trenden i arbeidslivet er at det stilles stadig større krav til spesialisering. Samtidig er det variasjoner også her. Innspill utvalget har fått fra diverse aktører i arbeidsmarkedet, tilsier at det både i teknisk sektor og i helsevesenet vil bli stadig viktigere med spesialisert fagkompetanse for å løse de nødvendige arbeidsoppgavene på en god måte. For industriens del er det helt nødvendig for å sikre konkurransekraft. Det tilsier at vi trenger en fagskolesektor som kan utdanne flere kandidater på et enda høyere spesialiseringsnivå enn tidligere.

6.2.1 En utdanning med for svak relevans?

Det er altså sterke indikasjoner på viktigheten av å styrke fagskolen kvantitativt i form av flere studenter inn i fagskoleutdanning og flere dyktige kandidater ut. Men da må fagskolen framstå som et attraktivt utdanningsvalg for utdanningssøkere i alle aldersgrupper. Det er mange faktorer som spiller inn på attraktivitet, men det er vanskelig å komme bort fra at framtidige arbeidsmuligheter

⁸ Cappelen, Gjefsen, Gjelsvik, Holm og Stølen (2013), s. 35.

spiller en viktig rolle. Og her må arbeidsgiverne og partene i arbeidslivet bidra. Den enkelte fagskole kan ikke alene ta ansvar for rekruttering, ei heller nasjonale myndigheter. En fagskolestudent rekrutteres først og fremst gjennom faglig interesse og som et steg på veien mot å jobbe i en bestemt sektor og på et bestemt nivå. Og da må arbeidsgiverne og partene bidra til å sikre relevans og attraktivitet.

Et annet aspekt som er nært knyttet til relevans og attraktivitet, er kvalitet i utdanningene. Selve kvalitetsbegrepet vil bli nærmere omtalt i neste avsnitt, men fagskoleutdanningenes relevans er så nært knyttet til arbeidslivet at utvalget har valgt å omtale det under dette punktet.

Arbeidslivsrelevansen i den enkelte utdanning framdyrkes i nært samspill mellom fagskolen, partene i arbeidslivet, arbeidslivets organisasjoner og avtagende arbeidsliv. Dette er et delt ansvar som må fungere godt for å optimalisere fagskolesektorens evne til å forsyne samfunnet med kompetanse tilpasset behovene.

6.2.2 Tettere relasjoner mellom fagskolen og arbeidslivet

Det er altså utvalgets oppfatning at arbeidslivet som helhet må ha tett involvering og eierskap i all fagskoleutdanning for å sikre både tilstrekkelig kvantitet og høy relevans i utdanningene. Slik involvering og eierskap kan ta mange former. Det spenner i dag fra blant annet arbeidslivsdeltakelse i utvikling av studieplaner til arbeidsgivere som oppretter og driver fagskoler i egen regi. En faktor som i stor grad påvirker egnet form for arbeidslivets involvering i fagskolen, er hvilken type utdanning det gjelder. Det er ikke unaturlig at arbeidslivet er langt tettere involvert i for eksempel helse- og oppvekstfag enn i kunstfag fordi det er substansielle forskjeller i det arbeidslivet kandidatene skal ut i. Det i seg selv er ikke nødvendigvis et problem, og det er også eksempler på kreative fagskoleutdanninger der partene i arbeidslivet er tett involvert. I en sektor med et så stort mangfold som i fagskolesektoren, er det essensielt at de ulike fagene og utdanningene finner tilknytningsformer til arbeidslivet som er mest mulig hensiktsmessige for sitt fagområde.

Hvordan kan så kvaliteten på arbeidslivstilknypningen måles? Den mest nærliggende måten å måle dette kvantitativt er gjennom å se statistisk på fagskolekandidatenes overgang fra utdanning til arbeidslivet. Gitt en hypotese om at lav mistilpasning i arbeidsmarkedet kort tid etter endt utdanning indikerer høy relevans og godt samsvar

mellom utdanning og arbeidslivets kompetansebehov, vil en kvantitativ måling av overgangen til arbeidslivet etter endt utdanning gi et svar på kvaliteten i fagskoleutdanningenes arbeidslivstilknypning. Det faktum at en høy andel av fagskolestudentene har permisjon fra en fast stilling for å ta videreutdanning, kan være et problem for en slik hypotese siden de da har en fast arbeidslivstilknypning som ikke nevneverdig vil påvirkes av kvaliteten og relevansen i fagskoleutdanningen. En annen måte å måle på er å undersøke kandidatenes subjektive oppfatning av utdanningens arbeidslivsrelevans.

Funnene i NIFUs kandidatundersøkelse fra 2013 gir noen indikasjoner rundt temaet arbeidslivstilknypning⁹:

- 85 % av kandidatene var i arbeid rett før de begynte på sine fagskolestudier.
- Varierende arbeidsledighet etter type utdanning, men nyutdannede fagskolekandidater har samlet sett relativt høy arbeidsledighet (8 % ledighet 9 mnd etter fullført utdanning. Til sammenligning var 6 % av mastergradskandidatene arbeidsledige 6 mnd etter fullført utdanning i 2011¹⁰).
- Særlig høy arbeidsledighet blant de nyutdannede kandidatene fra økonomisk-administrativ fagskoleutdanning (23 % for fagskoleutdannede, 7 % i 2011 for bachelorutdannede¹¹).
- Betydelig variasjon i kandidatenes vurdering av relevans (høyest i helse- og sosialfag, lavest i mediefag).
- Nær halvparten av kandidatene har ikke bedre arbeidsbetingelser i jobben etter fullført fagskoleutdanning (45 %).
- Svært mange får ingen økonomisk støtte av arbeidsgiver for å ta fagskoleutdanning, selv ikke innenfor helse- og sosialfag eller tekniske fag.
- Nesten halvparten av fagskolekandidatene planlegger å ta videre studier.

Det er ikke grunnlag for å trekke bastante konklusjoner på bakgrunn av disse funnene, men sett i sammenheng gir de indikasjoner på at det finnes et potensial for å knytte norsk fagskoleutdanning sterkere til arbeidslivet og dermed i større grad oppfylle lovens intensjon om utdanninger som tar

⁹ Waagene og Støren (2013).

¹⁰ Clara Åse Arnesen, Liv Anne Støren og Jannecke Wiers-Jenssen, Arbeidsmarkedssituasjon og tilfredshet med utdanningen blant ulike grupper av nyutdannede (Oslo: NIFU, 2012), s.16.

¹¹ Arnesen, Støren og Wiers-Jensen (2012), s.16.

hensyn til lokale, regionale og nasjonale kompetansebehov.

Det er også indikasjoner på at arbeidslivsrelevansen ikke er like sterk i alle fagområder. Selv om antall respondenter er relativt lavt i NIFUs kandidatundersøkelse, er det likevel grunn til å se nærmere på fagskolenes interne prosedyrer for å sikre arbeidslivsrelevans når kandidater fra enkelte fagområder har såpass store problemer med å finne relevant arbeid i etterkant av utdanningen.

Samtidig framkommer det også indikasjoner på at fagskoleutdanning ikke er tilstrekkelig verdsett i alle deler av norsk arbeidsliv, noe som kan skyldes manglende kunnskap om fagskoleutdanning. Det kan antas å påvirke utdanningenes attraktivitet og status i negativ forstand. Hvis fagskolen skal være i stand til å oppfylle arbeidslivets kompetansebehov, må fagskoleutdanning få økt status, og kompetansen som utdanningene gir, må i økende grad anerkjennes som en merverdi.

Det er naturlig å anta at en betydelig del av årsaken til nå-situasjonen er for svake systemer for å bygge varige relasjoner mellom fagskolesektoren og arbeidslivet. Det er også grunn til å tro at det er for lite dynamikk i opprettelse og nedleggelse av fagskoletilbud. En slik dynamikk er nødvendig for å sikre at fagskoletilbudet til enhver tid er tilpasset arbeidsmarkedets behov for kompetanse. Det kan også diskuteres hvorvidt det fragmenterte fagskoletilbudet i dagens fagskolesektor også kan være en medvirkende årsak.

6.2.3 Oppsummering

Utvalget mener det er behov for tiltak som kan styrke arbeidslivets eierskap til fagskoleutdanningene med den hensikt å sørge for bedre samsvar mellom fagskoleutdanningene og arbeidslivets kompetansebehov. Arbeidslivet må få økt kunnskap om, og mer inngripen i fagskolesektoren, og gjennom både partene i arbeidslivet og avtagende arbeidsliv, ta en sterkere rolle som bestiller av fagskolekompetanse. Det er bekymringsfullt at en såpass stor andel av de nyutdannede opplever en problematisk overgang til arbeidslivet.

6.3 For svak kvalitet i fagskoleutdanningene

Utvalget har tidligere omtalt arbeidslivsrelevans som en del av begrepet utdanningskvalitet, men kvalitetsbegrepet rommer også mange andre aspekter.

Det finnes ingen systematiske analyser eller evalueringer av kvaliteten i norsk fagskoleutdanning på makronivå. NOKUT har det nasjonale ansvaret for kvalitetssikring av fagskoleutdanning, men det ansvaret utføres først og fremst gjennom godkjenningsordningen og tilsynsvirkosomhet. NOKUTs nasjonale ansvar svekker likevel ikke fagskolenes eget ansvar for kvalitetssikring og kvalitetsutvikling. Den enkelte fagskole er til syvende og sist selv ansvarlig for å sikre god kvalitet i sine tilbud, og det er vanskelig for utvalget å trekke gode konklusjoner på grunnlag av arbeid og analyser gjort på mikronivå.

Utvalget ser at NOKUTs tilgang til å føre tilsyn er for lite brukt.

Utvalget mener det på overordnet nivå vil være de samme hovedfaktorene som påvirker utdanningskvaliteten i fagskolesektoren som en ser i både grunnopplæringen og i høyere utdanning. På generelt grunnlag er det stor enighet om at den viktigste faktoren for læring i en utdanning er kompetansen til lærerne. I høyere utdanning er det også en anerkjent kobling mellom robuste fagmiljøer og utdanningskvalitet. Økonomiske ressurser og lov- og regelverk spiller selvsagt inn, det samme gjør god ledelse.

Det er dermed mulig å sette opp følgende punkter som kjernen i en overordnet vurdering av kvaliteten i norsk fagskoleutdanning:

- Kompetansen til de som underviser
- Robuste fagmiljøer
- Strategisk utdanningsledelse
- Økonomiske rammebetingelser
- Juridiske rammebetingelser
- Arbeidslivsrelevans

Det nederste punktet vil ikke bli ytterligere behandlet i dette avsnittet da det er grundig omtalt over. Punktet om økonomiske rammebetingelser vil utvalget gå nærmere inn på under punkt 6.5. Juridiske rammebetingelser vil bli nærmere omtalt i pkt. 6.4.

Totalt sett ser utvalget utfordringer under alle de nevnte kulepunktene, og derfor framstår det som åpenbart at kvaliteten i norsk fagskoleutdanning er en utfordring som må adresseres. Utvalget ønsker på ingen måte å snakke ned de gode fagskoleutdanningene vi har, men vil fokusere på behovet for å løfte kvaliteten enda noen hakk.

6.3.1 Behov for kompetansekrav for lærere i fagskolesektoren

Det er ikke utformet like strenge nasjonale kompetansekrav for å undervise i fagskolesektoren

som i høyere utdanning og i grunnopplæringen. Kravene som er oppgitt i NOKUTs forskrift om tilsyn med kvaliteten i fagskoleutdanning¹², er såpass vide og har stort rom for fortolkning. Fravær av nasjonale krav betyr ikke automatisk at kompetansen blant lærere er svak, men det betyr at det er opp til den enkelte fagskole å rekruttere det de selv anser for å være kompetente undervisere. Det er ikke enkelt for fagskolene å tiltrekke seg kvalifiserte fagpersoner som innehar både teoretisk, faglig og pedagogisk kompetanse og erfaring på ønsket nivå, og det kan bli enda vanskeligere i årene som kommer. I henhold til fagskoletilsynsforskriften skal undervisningspersonalets sammensetning og samlede kompetanse være tilpasset utdanningen slik den er beskrevet i studieplanen. Undervisningspersonalet må samlet ha følgende kompetanse:

- a. Formell utdanning minst på samme nivå som det undervises i, innenfor det aktuelle fagområdet eller nærliggende fagområder. For nye fagområder der det ennå ikke tilbys tertiær utdanning, kan langvarig yrkespraksis erstatte formell utdanning.
- b. Pedagogisk kompetanse relevant for utdanningen. Minst én person skal ha pedagogisk utdanning og erfaring, og et særlig ansvar for utdanningens pedagogiske opplegg.
- c. Digital kompetanse relevant for utdanningen.
- d. Relevant og oppdatert yrkeserfaring.

I tillegg må fagskolen ha en faglig ansvarlig i henhold til NOKUTs krav.

For en fagskole er det viktig å ha balanse i undervisningspersonalet slik at både solid fagkompetanse, relevant og oppdatert yrkeserfaring og teoretisk kompetanse dekkes. Kravet om pedagogisk kompetanse er sentralt i enhver utdanning, selv om dette gjør rekrutteringsutfordringen for fagskolene enda større.

For å undervise på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene i videregående er det krav til treårig yrkesfaglærerutdanning eller praktisk-pedagogisk utdanning for yrkesfag (PPU-Y). For begge gjelder krav til relevant fag- eller svennebrev og praksis i yrket en skal undervise i, samt krav til to års yrkesteoritisk utdanning ut over videregående opplæring for opptak til PPU-Y. Utvalget finner det noe underlig at det stilles strengere krav til de som gir grunnutdanning innenfor fag- og yrkesopplæring, enn til de som underviser på nivået over.

6.3.2 For lite robuste fagmiljøer

Fagskoleutdanning særpreges ved at den er arbeidslivsnær i tillegg til å være kunnskaps- og utviklingsorientert. Det betyr at utdanningene jevnlig må videreutvikles for å være oppdaterte. Ved behov må det også utvikles helt nye studier i samarbeid med arbeidslivet. En robust fagskole må derfor være organisert slik at den hele tiden kan tilpasse studietilbudene til samfunnets kompetansebehov. Det forutsetter et faglig nettverk basert på et aktivt samarbeid med arbeidslivet. Det faglige nettverket vil også være sentralt i å sikre fagskolene kompetent og oppdatert lærerkompetanse. På den måten vil de kunne ta inn over seg den kontinuerlige faglige utviklingen i sektoren de utdanner til, og generelt hvile på en god faglig tyngde. For å sikre at utdanningene er relevante, oppdaterte og utviklingsorienterte er det viktig at det står et robust, kompetent og oppdatert fagmiljø bak utdanningen. Det faglige miljøet vil være en kombinasjon av fagskolens lærere og det faglige nettverket av eksterne fagpersoner og samarbeidende virksomheter og organisasjoner. Det er ikke mulig å komme fram til en universell definisjon på hva et robust fagmiljø er, men de fleste vil kunne stille seg bak en definisjon som innebærer at et minimumskrav til et slikt fagmiljø er at miljøet vil bestå over tid selv med vekslende studentinngang, ved frafall av ansatte, og at miljøet styrkes gjennom synergier der helheten utgjør mer enn delene slått sammen. Flere fagmiljøer på norske fagskoler vil ut fra en slik definisjon kunne si at de har robuste fagmiljøer, men langt fra alle. Ca. 35 % av alle norske fagskoler har færre enn 40 studenter og ca. 63 % har færre enn 100 studenter¹³. Det er bekymringsfullt med tanke på robusthet og faglig styrke.

Faglig robusthet er ikke utvalgets eneste bekymring i tilknytning til det store antallet små fagskoler i Norge. Robusthet og fagskolekvalitet handler også om administrativ kapasitet og kompetanse. En god administrasjon og effektiv drift er helt nødvendig for å drive en god utdanningsinstitusjon. På den administrative siden mener utvalget at det finnes et potensial for flere stordriftfordeler der det nå antas å være smådriftsulemper.

6.3.3 For lite strategisk utdanningsledelse

God utdanningsledelse er i flere sammenhenger løftet fram som en stor utfordring på ulike nivåer i utdanningssystemet¹⁴. Balansen mellom faglig/

¹² NOKUT, Forskrift om tilsyn med kvaliteten i fagskoleutdanningen (fagskoletilsynsforskriften).

¹³ Se figur 6.1.

pedagogisk ledelse og administrativ ledelse blir gjerne trukket fram som særlig utfordrende¹⁵. Prioritering og ressursallokering er også ofte omtalt i mange diskusjoner om utdanningsledelse. Utvalget ser god og strategisk ledelse som helt sentralt i arbeidet med å styrke kvaliteten i norsk fagskoleutdanning. Det handler om å tenke langsiktig i tråd med institusjonens strategier, kompetanseframskrivninger og nasjonal politikk, om ledelse på ulike nivåer på institusjonen, og det handler om å sikre en rød tråd i utøvingen av ledelse fra høyeste til laveste nivå. Ledelse av norsk fagskoleutdanning er en kjede som strekker seg fra regjeringen og ned til mellomlederne på den enkelte institusjon. På det nasjonale nivået kan utdanningsledelse for eksempel dreie seg om fastsettelse av et nytt finansieringssystem eller det kan skje i form av NOKUTs kvalitetssikringstiltak. På institusjonsnivå omhandler utdanningsledelse alt fra samarbeid på tvers av institusjoner og strategisk utvikling av fagportefølje til studieplanutvikling og studentinvolvering i beslutningsprosesser.

Utvalget ser et klart potensial for å styrke denne kjeden av utdanningsledelse i fagskolesektoren. Beslutningene kan bli mer strategiske, mer helhetlige og være enda tydeligere innrettet mot det formål å styrke utdanningskvaliteten i hele fagskolesektoren.

6.3.4 Oppsummering

Selv om det ikke finnes systematisk kunnskap om kvaliteten i norske fagskoleutdanninger, mener utvalget at det er all grunn til å iverksette tiltak som vil styrke kvaliteten. Det er ikke utvalgets holdning at kvaliteten gjennomgående er for dårlig, men vi vet så mye om generelle indikatorer på utdanningskvalitet at vi finner det høyst usannsynlig at kvaliteten er gjennomgående høy og uten rom for forbedring. Kvalitetsutvikling må i stor grad skje på hver enkelt institusjon, men samtidig må det legges rammer og føringer på overordnet nivå som understøtter kvalitetsutvikling i alle ledd. Fagskolene er ikke der i dag, og derfor mener utvalget at det må iverksettes tiltak for økt kvalitet i norsk fagskoleutdanning.

¹⁴ Blant annet omtalt i Meld. St. 18 (2012–2013) Lange linjer: kunnskap gir muligheter.

¹⁵ TALIS 2008 omtaler temaet med henblikk på ungdomsskoltrinnet.

6.4 Ansvar og styring av fagskolesektoren

Statens formelle styring av fagskolesektoren skjer først og fremst gjennom lov om fagskoleutdanning (fagskoleloven) av 20. juni 2003 nr. 56, NOKUT-forskriften og forskrift om fagskoleutdanning av 1. august 2013 nr. 942. Det er kun gjennom lovgivning, eventuelt gjennom forutsetninger i tilskuddsbrev, nasjonale myndigheter kan styre alle tilbydere av fagskoleutdanning og dermed sikre minimumskrav til blant annet godkjenning, studentrettigheter, organisasjon og ledelse.

6.4.1 Lov og forskrift

Utvalget mener det er viktig at fagskolesektoren har sin egen lovgivning, både av hensyn til fagskolens synlighet og relevans, og av hensyn til forutberegnelighet for fagskolestudenter, fagskoletilbydere og andre interessenter. Utvalget mener det er hensiktsmessig at fagskolene ikke har for mange lover og forskrifter å forholde seg til, men at lovverket er presisert og samlet i få dokumenter, slik dagens lovgivning er.

6.4.1.1 For svake studentrettigheter

Deler av fagskoleloven er bygd opp etter modell fra universitets- og høyskoleloven av 1. april 2005 nr. 15, men er på flere punkter ikke like utfyllende. Det er for eksempel få eller ingen detaljerte krav i fagskoleloven til studentrettigheter, disiplinærsanksjoner, studentvelferd eller vurdering av studentenes resultater, herunder adgang til å gjennomføre skikkethetsvurdering. Fagskoler har ikke en lovmessig rett og plikt til å være tilknyttet studentsamskipnader. Utvalget anser alle disse forholdene som problematiske. Skal fagskolesektoren få økt status gjennom å framstå som et attraktivt utdanningsvalg, må hensynet til likebehandling og studentenes rettssikkerhet ivaretas på samme måte som for studenter ved universiteter og høyskoler. Studentrettigheter bør være universelle rettigheter som ikke varierer etter hvilken type utdanningsinstitusjon en studerer ved. Å sikre nødvendige bestemmelser på disse områdene vil ikke bare styrke studentenes rettssikkerhet, det vil etter utvalgets mening også bidra til økt kvalitet i norsk fagskoleutdanning, jf. pkt. 6.3.

6.4.2 Lite styring og manglende regler for organisering

6.4.2.1 Sektormål

Stortinget har vedtatt følgende overordnet mål for fagskoleutdanningen: «Godkjend fagskoleutdanning skal være av høy kvalitet og gi studentene kvalitetssikra, fleksible og arbeidsmarknadsretta utdanningstilbud.»¹⁶ ¹⁷ Innenfor høyere utdanning er det til sammenligning fem statlige mål, i tillegg til styringsparametre og politiske prioriteringer som gjelder for statlige institusjoner og de private høyskolene som får offentlig tilskudd.

Utvalget mener dagens målstruktur for fagskolene er lite hensiktsmessig og at en tydeligere målstruktur er nødvendig. Utvalget mener også at det er uklart på hvilken måte departementet ser for seg at fagskolene skal følge opp det nasjonale målet¹⁸.

6.4.2.2 Organisering

Fagskoleloven er ikke til hinder for at fagskoler kan organisere seg i mange ulike former, herunder fylkeskommunale foretak, aksjeselskaper, stiftelser og foreninger. Det er opp til fagskoletilbydere å organisere virksomheten på en hensiktsmessig måte innenfor lovens vide ramme. De fleste private fagskoler er registrert som aksjeselskap. Enkeltmannsforetak kan derimot ikke være tilbydere av fagskoleutdanning. I noen tilfeller er fagskoler del av større konsern eller konsernlignende organisasjoner.

Hos de fleste private tilbydere av fagskoleutdanning er tilbyder (ved styret) ansvarlig for én fagskole. Disse tilbyderne er ofte registrert som aksjeselskap. De større private tilbyderne har ofte ansvar for flere fagskoler og/eller annen virksomhet. Dersom tilbyder er organisert som for eksempel en stiftelse, er stiftelsens styre ansvarlig for utdanningene ved alle fagskolene som er underlagt denne tilbyderen. Også her er det styret som regnes som tilbyder. Flere av de fylkeskommunale fagskolene er organisert på denne måten. Her er fylkeskommunen eier, og ofte er fagskolene samlokalisert med ulike videregående skoler i fylket.

¹⁶ Prop. 1 S (2012–2013).

¹⁷ Stortinget har for øvrig vedtatt et eget mål for de private fagskolene som får direkte tilskudd fra Kunnskapsdepartementet over kap. 276 post 72 Annen fagskoleutdanning.

¹⁸ Når det gjelder VEA – Statens fagskole for gartnere og blomsterdekoratører, som er en statlig institusjon, er denne underlagt litt annerledes statlig styring.

Noen av de fylkeskommunale fagskolene har valgt å organisere seg med ett styre for hver fagskole. Her er fylkeskommunen fortsatt eier. NOKUT og andre statlige myndigheter forholder seg til styret for hver enkelt fagskole, da det er de som i lovens forstand er tilbyder av fagskoleutdanningen.

Selv om det er styret som er øverste ansvarlige styringsorgan for fagskoleutdanningen, kan eier, innenfor lovens rammer, påvirke virksomheten hovedsakelig ved valg av styremedlemmer og eventuelt avsetting av styret, ved finansiering og fastsettelse av styrets vedtekter.

Utvalget mener at det i noen tilfeller kan være problematisk å vurdere hvem som er den faktiske fagskoletilbyder, og i andre tilfeller vanskelig å vurdere forholdet mellom fagskolens styre, fagskolens eier og selve fagskolen. Forholdet kan kompliseres ytterligere dersom fylkeskommunen er eier slik at fylkestinget også har et ansvar. På bakgrunn av dette er det utvalgets oppfatning at det er behov for mer presise bestemmelser i fagskoleloven som i større grad klargjør hvilke organisasjonsformer som er hensiktsmessige og lovlige ved fagskolevirksomhet.

6.4.3 Oppsummering

En bred og helhetlig fagskolereform, slik utvalget argumenterer for, vil kreve betydelige endringer i sektorens juridiske rammebetingelser. Det er mange endringer som vil innebære behov for juridiske tilpasninger, men i dette avsnittet har utvalget valgt å særlig peke på svake studentrettigheter, utfordringer ved dagens regelverk for styring og organisering av fagskolene. Her vil det være behov for tiltak, og dette vil utvalget komme tilbake til i senere kapitler.

6.5 Fagskolens finansielle rammebetingelser

Sammen med lov- og regelverk er finansieringsordninger det sterkeste styringsvirkemiddelet staten har overfor fagskolesektoren. Styring gjennom finansiering svekkes noe gitt at en så stor andel av fagskolene er private tilbydere som ikke mottar offentlig finansiering, men ordningene er likevel et meget sterkt styringsverktøy. Utvalget er opptatt av at fagskolesektoren skal ha finansieringsordninger som sikrer effektivitet, bidrar til kvalitet og til å dekke arbeidslivets lokale, regionale og nasjonale kompetansebehov. Med det

utgangspunktet mener utvalget at dagens ordninger ikke er ideelle og bør endres.

Fagskolene er i 2014 tildelt om lag 548 mill. kroner i offentlig finansiering. Midlene gis gjennom ulike ordninger og fra ulike forvaltningsnivåer, noe som gjør systemet relativt komplisert. Under redegjøres det kort for de viktigste utfordringene med dagens finansieringsordninger.

6.5.1 Fylkeskommunenes dobbeltrolle

Med Forvaltningsreformen fikk fylkeskommunene ansvaret for både drift og finansiering av fagskoleutdanninger. Fylkeskommunene får avgjøre fritt hvorvidt fagskoletilbudet i fylket skal realiseres i egen regi eller gjennom finansiering av private tilbydere. Slik kommer fylkeskommunene i en posisjon der de som tilskuddsforvalter skal fordele midler til fagskoler og samtidig opptre som fagskoleeier, og dermed motta tilskudd fra seg selv.

Fylkeskommunene er i dag eier av fagskoler innenfor spesielt tekniske og maritime fag og helse- og sosialfag; fagskoler som samtidig er store mottakere av statlig tilskudd som fylkeskommunene forvalter. Som både tilskuddsforvalter og skoleeier er fylkeskommunene i en sterk posisjon til å bygge opp solide fagskoleutdanninger innenfor fylkeskommunale rammer og prioritere og tilpasse utdanningstilbudet til det lokale og regionale kompetansebehov og arbeidsliv. Men ordningen kan samtidig være en uheldig sammenblanding av roller. En uheldig og utilsikket utvikling ved en slik situasjon kan være manglende likebehandling av fylkeskommunale og private/ideelle fagskoletilbud. I tillegg kan prioriteringene lokalt komme i konflikt med nasjonale behov og prioriteringer.

6.5.2 Effekten av rammestyrte finansiering når antall studenter endres – et lite forutsigbart finansieringsystem

De fagskolene som mottar fylkeskommunalt driftstilskudd gjennom inntektssystemet, ble fram til 2011 finansiert over statsbudsjettet gjennom en rammestyrte bevilgning. Slik det er gjort rede for i kapittel 4, ble ikke finansieringsordningen i dette henseende endret selv om midlene ble overført fra Kunnskapsdepartementet til inntektssystemet for fylkeskommunene. Økninger i studenttall gir således ikke økt bevilgning fra staten, verken før eller etter rammefinansieringen. Økt offentlig finansiering kan kun utløses ved at Stortinget

eller fylkestinget gjennom sine vedtak ønsker å gi fagskoleutdanning økt prioritet.

Mange fylkeskommuner bruker mer på fagskoler enn hva de fikk overført fra staten i forbindelse med Forvaltningsreformen. Over egen ramme finansierer de bl.a. driftkostnader knyttet til byggforvaltning og husleie. Bakgrunnen er at fagskoleutdanning ikke er en lovfestet rettighet, og dermed gis det ikke overslagsbevilgning til formålet. Fylkeskommunene har således ikke plikt til å gi fylkeskommunal finansiering som dekker alle søkere, men har handlingsrom til å dimensjonere og prioritere tilbudet etter forholdene i fylket.

Slik finansieringsordningen er utformet i dag, fordeles midlene på bakgrunn av totalt antall innrapporterte fagskolestudenter ved fagskoler som det i hvert fylke gis tilskudd til. Det innebærer at bevilgningen endres dersom den relative fordelingen av fagskolestudenter i de ulike fylkene endres. Dersom en fylkeskommune for eksempel velger å holde antall fagskolestudenter på et fast nivå over år, vil de likevel kunne oppleve å motta mindre i tilskudd fra staten når antall studenter i de øvrige fylkene totalt sett øker. Motsatt vil tilskuddet øke dersom det blir færre fagskolestudenter i øvrige fylker.

Tilskuddet til fagskoler utgjør imidlertid en liten del av det samlede rammetilskuddet til fylkeskommunene. Det er derfor ikke grunn til å anta at svingninger i den delen av tilskuddet som utgjør fagskolefinansiering, i stor grad vanskeliggjør fylkeskommunal planlegging. Men det er på prinsipielt grunnlag meget uheldig å ha et system hvor aktørene har økonomiske insentiver til å øke sin relative andel av den totale studentmassen. Konsekvensen kan fort bli at alle forsøker å øke sin andel med det som konsekvens at alle får mindre midler per student. Situasjonen blir slik at det som er en økonomisk rasjonell handling for individet, blir høyst irrasjonelt for fellesskapet.

For å eksemplifisere dette poenget kan vi sammenligne bevilgningene for 2005 og 2014. I 2005 ble det i statsbudsjettet gitt tilskudd til fagskoleutdanning tilsvarende en sats på 97 362 kroner på bakgrunn av at det var innrapportert 3416 fagskolestudenter (heltidsekvivalenter). Antall innrapporterte fagskolestudenter som lå til grunn for fordelingen i statsbudsjettet for 2014, var 5042, og tilhørende sats ble da 78 550 kroner. Antall fagskolestudenter har økt med om lag 48 %, mens tilskuddet per student har gått ned med om lag 19 % (nominelt).

Utvalgets vurderinger får også støtte i NIFUs gjennomgang av dagens finansiering av fagskoler

gjennom fylkeskommunene¹⁹. En av konklusjonene i denne rapporten var at finansieringssystemet for fagskoler slik det fungerer i dag, bidrar til å konservere dagens fagskoletilbud. Ifølge NIFU kan det virke som om dette i stor grad henger sammen med at finansieringsansvaret for fagskolene er overdratt til fylkeskommunene. Tildelingen av midler gjennom rammetilskuddet (til fylkeskommunene fra staten) baserer seg på antall studenter to år tidligere. I en situasjon med vekst i studenttallet innenfor fagskolene betyr det at tilskuddet ikke holder tritt med studenttallet. Da kommer finansieringen under press. I en situasjon med press på finansieringen blir det nødvendigvis vanskeligere å skulle foreta endringer av fagskoletilbudet. Og en får en konserverende tendens, der fylkeskommunen først og fremst legger vekt på å videreføre de tilbudene som allerede eksisterer. Ifølge NIFU er det grunn til å tro at eventuelle nyorienteringer i fagskoletilbudet fordrer at det kommer friske midler som kan brukes til å opprette et nytt tilbud det eventuelt er behov for.

Dagens system med rammefinansiering til fylkeskommunene var ment å gi insentiver til å prioritere mellom ulike formål ut fra behovene i fylket og til effektiv ressursbruk. Utvalget tror ikke de intensjonene har blitt oppfylt slik de var tenkt.

6.5.3 Manglende differensiering av finansieringssystemet – manglende kostnadsdekning?

En innvending mot dagens finansieringsordning er at de forskjellige utdanningene har forskjellige kostnader. Særlig er maritime utdanninger mer kostnadsintensive enn mange av de øvrige utdanningene. Maritime fagskoleutdanninger har behov for svært kostnadskrevede simulatorer som utdanningsverktøy for å kunne utstede diverse sertifikater for sjøfolk. Denne typen utdanning vil ha en langt høyere kostnadsstruktur enn utdanning av mer tradisjonell karakter med klasseromsundervisning. I og med at midlene til fagskoleutdanninger er lagt til fylkeskommunenes frie inntekter, er det åpning for at fylkeskommunene kan prioritere å legge ned kostnadsintensive utdanninger til fordel for billigere fagskoleutdanninger. De vil da fortsatt oppfylle sin plikt om å tilby fagskoleutdanning, men de vil få et langt større økonomisk handlingsrom til å prioritere andre og mindre kostnadsintensive fagområder.

Der de kostnadsintensive utdanningene er av mer regional eller nasjonal interesse, vil det i en

slik tenkt situasjon kunne oppstå et motsetningsforhold mellom ulike fylkeskommuner eller mellom fylkeskommune og stat hvis utdanninger med et nedslagsfelt utover tilbudsfylket legges ned av rent økonomiske hensyn.

Det framstår for utvalget som meget uheldig at det ikke tas høyde for utdanningenes ulike kostnadsnivå i dagens finansieringssystem. Her er igjen systemet av en slik karakter at de økonomiske insentivene kan trekke beslutninger i andre retninger enn det som burde være det fremste vurderingskriteriet, nemlig fagskolens ansvar for å bidra til å dekke arbeidslivets kompetansebehov.

6.5.4 Desentralisering og samarbeid på tvers av fylkesgrenser

Tilbudet av fagskoleutdanning fra en fagskole kan gis på studiesteder i flere fylker eller i samarbeid med fagskoler i andre fylker. Et slikt samarbeid med andre fylker har gode intensjoner om desentralisering av utdanningstilbud. Med fordeling av midlene på bakgrunn av studiestedets fylkestilhørighet innebærer det likevel at fagskolen som står som tilbyder av utdanningen, må forholde seg til flere fylkeskommuner angående finansiering av utdanningen. I og med at midlene gis til fylkene som «frie midler», kan de forskjellige fylkene gjøre forskjellige prioriteringer når det gjelder finansiering. Slik vil den aktuelle fagskolen få en økt uforutsigbarhet å forholde seg til i sin strategiske planlegging av utdanningstilbud. Selv om fylkene opptrer innenfor sitt mandat, kan det altså få uheldige konsekvenser som kan bidra til å begrense tilbudet av fagskoleutdanning.

Det framstår for utvalget som uheldig at finansieringssystemet skal være til hinder for etablering og gjennomføring av fagskoletilbud, samt bidra til økt uforutsigbarhet for tilbyder. Også denne siden av finansieringssystemet er av en slik karakter at de økonomiske insentivene kan trekke beslutninger i andre retninger enn det som burde være det fremste vurderingskriteriet, nemlig fagskolens ansvar for å bidra til å dekke arbeidslivets kompetansebehov.

6.5.5 For svake mekanismer for finansiering av fagskoletilbud med regional og nasjonal interesse

Fylkeskommunene er pålagt gjennom lov å ta hensyn til lokale, regionale og nasjonale kompetansebehov. Fylkeskommunene kan under dagens system derfor havne i en situasjon der de må prioritere mellom utdanningsbehov som er forankret i

¹⁹ Lekve, Moen og Reiling (2014).

fylkets kompetansebehov, og utdanningsbehov som er forankret i regionale/nasjonale kompetansebehov. I slike situasjoner vil de lokale og regionale behovene lett kunne bli satt først. Fagskoleutdanninger som da kan stå i fare for å bli nedprioritert, er gjerne små fagområder, ofte spesialiseringer som dekker nasjonale behov. Eksempler på dette er tilbud fra private og ideelle tilbydere.

Innenfor et system med fylkeskommunal rammefinansiering vil det i slike situasjoner være viktig å ha mekanismer som sikrer finansiering av tilbud av interregional eller nasjonal karakter. Dette er forsøkt ivarettatt i dagens tilskuddsordning ved at midlene til fagskoler utbetales på grunnlag av fagskolens fylkestilhørighet og ikke studentenes folkeregistrerte adresse. Men det er usikkert om en slik mekanisme i tilstrekkelig grad løser utfordringen.

En statlig finansiering av tilbud med et nasjonalt nedslagsfelt vil ikke være i tråd med det ansvaret som ble gitt fylkeskommunene i forbindelse med Forvaltningsreformen, og er derfor ikke en aktuell løsning under dagens system. I dag er det noen fagskoleutdanninger som er direkte statlig finansiert over statsbudsjettet ved Kunnskapsdepartementet. I tillegg kommer Norsk jernbaneskole som er en etatsutdanning under Jernbaneverket. Hvorfor noen fagskoler mottar statlig tilskudd og andre ikke, er ikke fundert på utdanningspolitiske prioriteringer, men virker å være basert på enkeltstående politiske vedtak og sedvane. Det er uheldig.

6.5.6 Oppsummering

Utvalgets mandat er tydelig på at myndighetenes finansieringssystem for fagskolene skal endres, noe utvalget stiller seg fullt og helt bak. NIFUs utredning på vegne av utvalget er også en klar støtte til en slik konklusjon. NIFU sier blant annet at «Intervjuer og dokumenter gir ikke holdepunkter for at *forvaltningsreformen* i seg selv har bidratt til å sørge for at fylkeskommunene tilbyr godkjent fagskoleutdanning som tar hensyn til lokalt, regionalt og nasjonalt kompetansebehov innenfor prioriterte samfunnsområder.»²⁰

I dette avsnittet har utvalget pekt på noen av de mest sentrale utfordringene med dagens finansieringssystem. Senere i utredningen vil utvalget presentere sitt forslag til nytt finansieringssystem.

6.6 Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg

Utredningen har nå tegnet opp det politiske bildet, presentert den sentrale empirien og konkludert på det utvalget mener er fagskolesektorens fem mest sentrale forbedringsområder. Utvalget har definert utfordringene og pekt på punkter som de mest sentrale aktørene bør ta tak i.

Ut fra det store behovet i arbeidslivet for ulike typer og nivåer av fagkompetanse og yrkeskvalifisering synes det å være et åpenbart uforløst potensial for fagskoleutdanning. Det samlede utdanningstilbudet i fagskolesektoren må derfor være av en slik art at flere studenter og flere aktører i arbeidslivet ser gode faglige utviklingsmuligheter i sektoren som et reelt og komplementært alternativ til universitets- og høyskoleutdanninger.

Det leder fram til konklusjonen om at en høyst tiltrengt fagskolereform ikke kan ses uavhengig av det regjeringen ønsker å forbedre i de andre delene av utdanningssystemet, slik utvalget argumenterte for i kapittel 1. Det er særlig viktig å se hele det tertiære nivået som en helhet og ikke som et tohodet troll. Samtidig er det også slik at det uforløste potensialet i fagskolen lett kan forbli uforløst hvis det ikke også satses tungt på fag- og yrkesopplæringen i videregående. Dette gjelder i hovedsak den store delen av fagskolesektoren som retter seg inn mot fagutdannede. Ingen utdanning kan operere uavhengig av det nivået de rekrutterer fra. Det er derfor helt nødvendig for den videre utviklingen av fagskolesektoren å redusere frafall i videregående opplæring og gjøre fag- og yrkesopplæringen til et mer aktuelt og attraktivt utdanningsvalg for unge mennesker. Yrkesfagløftet er en god start, men det er fortsatt behov for mer arbeid på dette feltet.

Skal fagskolen få en nødvendig og tiltrengt styrking og statusheving, må fagskolen defineres ut fra seg selv og sine kvaliteter, samtidig som det også er behov for mer likebehandling fra statens side hva gjelder tertiær utdanning, herunder særlig studentrettigheter og finansiering. Fagskolen må stå på egen bein, men da må også underlaget være stødig.

I de kommende kapitlene vil utvalget på nytt gripe tak i disse utfordringene som nå er definert, og foreslå tiltak som utvalget mener er både nødvendige og helt avgjørende for å gi fagskolesektoren et tiltrengt løft.

Tiltakene utvalget vil presentere i de kommende kapitlene, er ment å adressere de definerte utfordringene og må ses i sammenheng. Det er ikke slik at enkelttiltak kan løse store utfordringer

²⁰ Lekve, Moen og Reiling (2014), s. 51.

på det nivået vi her opererer. Utvalget oppfordrer derfor regjeringen til å anse forslagene som en tiltakspakke mer enn som en lang rekke enkelttiltak. I kapittel 11 vil utvalget summere opp tiltakene og vise hvordan de utgjør en helhet og til sammen danner et bilde av en ny langsiktig visjon for den norske fagskolen.

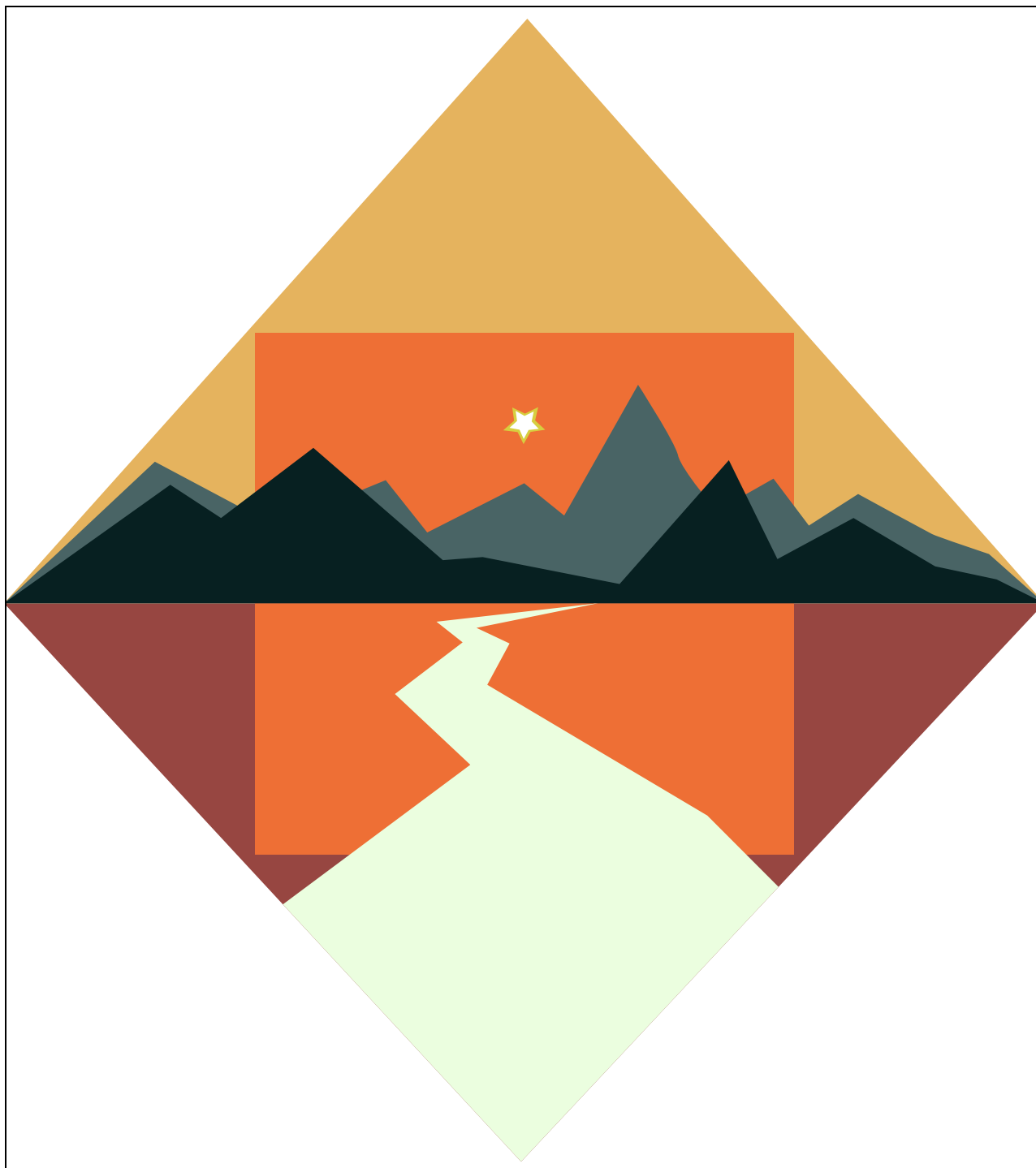
Utvalgets hovedkonklusjon er at det eksisterer et tydelig behov for en omfattende fagskolereform som må innebære utviklingen av en ny og helhetlig fagskolepolitikk. Og denne fagskolepolitikken

må henge tett sammen med den totale utdanningspolitikken, samtidig som den må inneholde tydelige og målrettede tiltak innrettet mot de tre hovedaktørene – fagskolene, arbeidslivet og staten. Å stille seg bak behovet for en ny og helhetlig politikk kan ikke tolkes på noen annen måte enn at det å kun følge opp enkelttiltak, uten å se helheten i utvalgets foreslåtte modell utelukkende vil bety en videreføring av dagens fragmenterte og pragmatiske fagskolepolitikk.

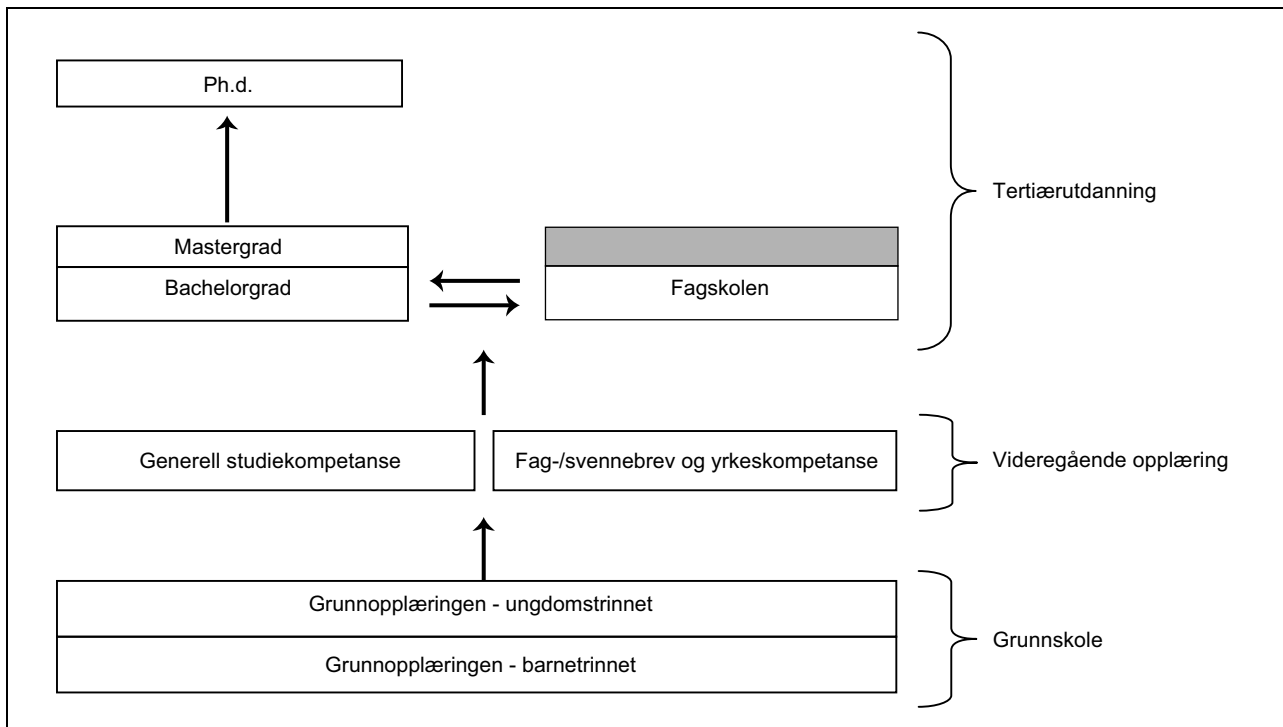
Del II

Kapittel 7

Struktur for styring, dimensjonering og finansiering



Figur 7.1 © Susanne Bergø



Figur 7.2 Det norske utdanningssystemet slik utvalget ser det

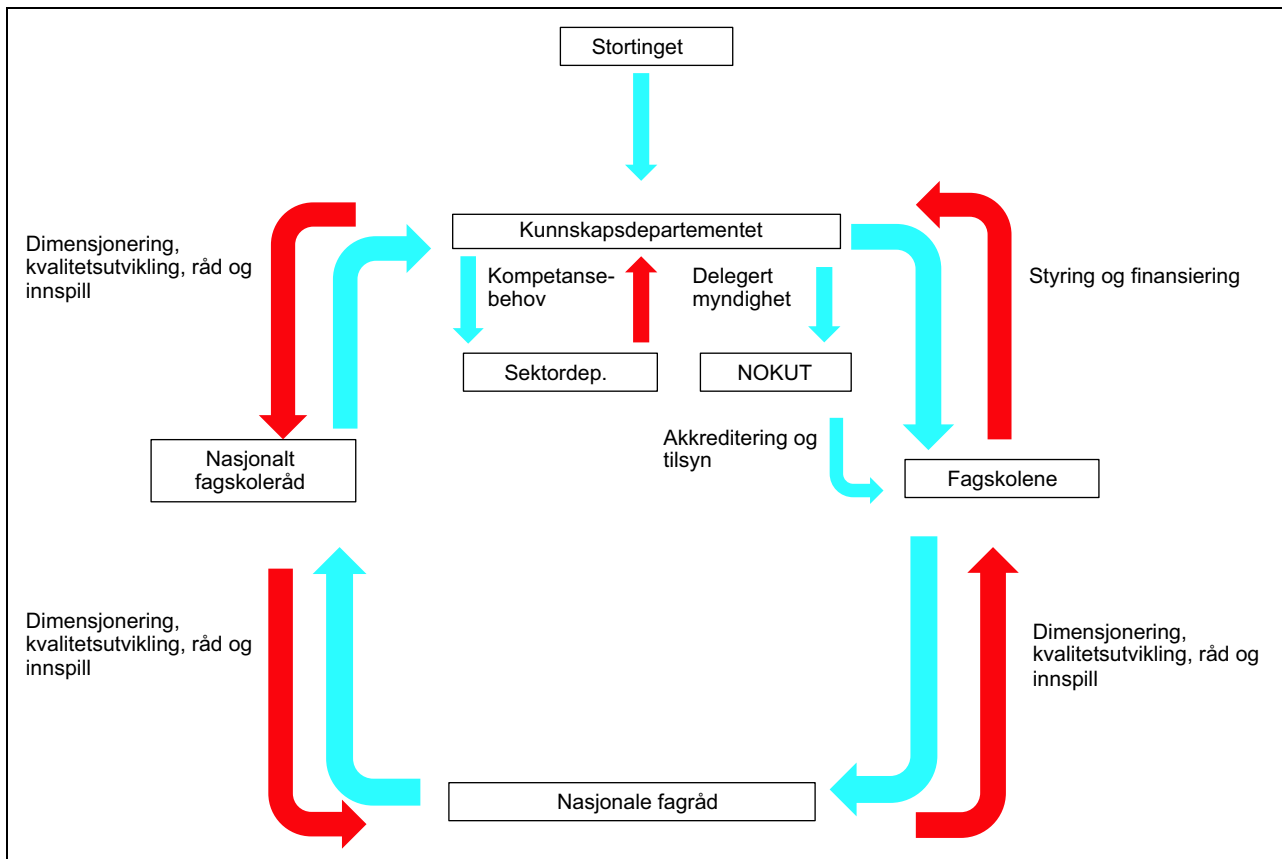
I del 1 av utredningen har utvalget gjennomgått relevant empiri og trukket en konklusjon på fagskolesektorens fem hovedutfordringer. I del 2 vil utvalget steg for steg gå gjennom et helhetlig forslag til en ny og integrert fagskolepolitikk. Utvalget har valgt å dele tiltakene inn i tre hovedkapitler som til sammen vil håndtere og svare på de fem hovedutfordringene som er beskrevet i kapittel 6:

- **Fagskolens synlighet og status:** Her vil utvalget vise hvordan fagskolen kan integreres bedre i helheten i utdanningssystemet, både gjennom et mer reflektert forhold til opptak og gjennom en tydelig avklart arbeidsdeling og overgang mellom fagskolen og høyere utdanning. Videre vil utvalget også gå nærmere inn på studentrettigheter, studentvelferd og gradsbetegnelser.
- **Kvalitet, relevans og arbeidslivstilknytning:** Fagskolens samfunnsmandat gir sektoren et uløselig bånd til arbeidslivet og arbeidslivets kompetansebehov. Dette båndet er kjernen i fagskolens egenart og det må framdyrkes i enda sterkere grad hvis Norge skal lykkes med en ny og helhetlig fagskolepolitikk. Mer enn i noe annet skoleslag er fagskoleutdanningenes kvalitet knyttet opp til å oppfylle et definert kompetansebehov i samfunnet. Det gjør fagskolen til en avgjørende del av kompetansesystemet og det er en styrke som sektoren må

videreutvikle. Det tilsier også at det er kunstig å diskutere kvalitet i fagskoleutdanningene uten samtidig å diskutere arbeidslivets inngripen i fagskolesektoren og deres bestillerrolle. I dette kapitlet vil utvalget argumentere for at løsningene må finnes innenfor et triangel bestående av staten, fagskolene og arbeidslivet. Alle tre aktørene må bidra aktivt og alle tre må være sitt ansvar bevisst.

- **Finansiering:** Lover, reguleringer og kvalitetsystemer er helt nødvendige for å gi fagskolen et løft, men de vil ikke gi effekt uten tilstrekkelig finansiering. Fagskolen har i dag et lite hensiktsmessig finansieringssystem som ikke gir de rette insentivene og regjeringens gratisprinsipp i utdanningssystemet står i beste fall svakt i fagskolesektoren. Utvalget vil i dette kapitlet argumentere for et helt nytt finansieringssystem basert på klart definerte målsettinger om mer rettferdig ressursfordeling, økt effektivitet og støtte til kvalitetsutvikling.

For å få tak i helheten i utvalgets forslag til en proaktiv strategi for den videre utvikling av fagskolesektoren har utvalget funnet det hensiktsmessig å illustrere sitt forslag gjennom to modeller som viser hovedessensen i forslagene for henholdsvis utdanningssystemet i sin helhet og for fagskole-



Figur 7.3 Utvalgets forslag til ny styrings-, dimensjonerings- og finansieringsstruktur

sektorens styrings-, dimensjonerings- og finansieringsstruktur.

Fagskolene (akkrediterte): Robuste institusjoner, robuste og kompetente fagmiljøer, helhetlig kvalitetssystem, ledes av styrer med eksternt flertall og eksternt styreleder. Eksterne styremedlemmer bør være sentrale personer i det lokale og regionale avtagende arbeidsliv. Fagskolene skal kartlegge lokale og regionale kompetansebehov, implementere vedtatt politikk og rapportere årlig til departementet i tråd med tildelingsbrev.

Nasjonale fagråd: Samordning/koordinering og kvalitetsutvikling innenfor eget fagområde, kartlegger nasjonale og regionale kompetansebehov, blant annet basert på fagskolenes innspill og som et innspill til myndighetenes dimensjonering. Arbeidslivet representert ved eller oppnevnt av bransjeforeninger fra både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, eller ved representanter oppnevnt av hovedorganisasjonene der disse er sen-

tralt organisert og ikke har underliggende organisasjoner.

Nasjonalt fagskoleråd: Sektorkoordinering, sektorutvikling, sammenstiller nasjonale kompetansebehov basert på fagrådernes innspill og gir myndighetene råd om dimensjonering på grunnlag av slike analyser. Arbeidslivet representert ved hovedorganisasjonene.

Departementet: Utarbeider budsjettproposisjon (inkludert dimensjonering) basert på innspill fra fagskolerådet og egne indikatorer, skriver tildelingsbrev til fagskolene med styringsparametre og sektormål.

Stortinget: Vedtar opptaksrammer og budsjett basert på budsjettproposisjonen fra departementet.

NOKUT: Akkreditering, tilsyn og kvalitetsutvikling i samarbeid med fagskolene og KD.

Kapittel 8

Fagskolens synlighet og status

Det er viktig for rekrutteringen til fagskolen og for fagskolens framtid at den framstår som attraktiv. Det er flere grep, både fra myndighetenes side, fra fagskolene selv og fra arbeidslivet, som samlet kan bidra til å gjøre fagskolen mer attraktiv for studenter og arbeidslivet. Flere valgmuligheter underveis i et studieløp vil også bidra til økt attraktivitet for utdanningen. Utvalget mener det vil være hensiktsmessig å omtale universiteter, høyskoler og fagskoler innenfor en tertiær sektor, men at fagskolene fortsatt skal ha sitt tydelige særpreg. Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere hvordan det kan legges til rette for at studenter best mulig kan bevege seg mellom fagskoler, høyskoler og universiteter, og hvordan det kan videreutvikles gode overgangsordninger mellom fagskoler og høyere utdanning. Utvalget har drøftet innføring av studiepoeng i fagskolen fremfor fagskolepoeng, jf. mandatet om at det vil være aktuelt å endre betegnelsen fagskolepoeng etter at utvalget har foretatt en nærmere gjennomgang. Denne problemstillingen har vist seg å være vanskelig å gi en klar tilrådning på, og utvalget er delt i tilrådingen. Argumentasjonen for og imot en slik endring vil bli presentert senere i dette kapitlet. Utvalget mener videre at studentenes rettigheter må styrkes i lovgivningen. Bedre rettssikkerhet, rammebetingelser og forutberegnelighet for studenter i fagskolen vil være viktig for at fagskolen skal framstå som attraktiv og få økt status.

8.1 Et forutsigbart system uten blindveier med hensiktsmessige overganger

Oppbygningen av et utdanningssystem bør ivareta ulike behov. Utvalget har tidligere vært inne på diskusjonen om hvilken etterspørsel som skal styre dimensjoneringen i systemet: elevenes og studentenes etterspørsel, institusjonenes vekstambisjoner eller arbeidsmarkedets etterspørsel etter arbeidskraft og kompetanse. En lignende diskusjon kan også føres for strukturen i utdan-

ningssystemet. Fra både sekundært og tertiært nivå vet vi at elevene og studentene er opptatt av å ha ulike muligheter åpne for både videre studier og arbeid. Gitt at Norge har valgt å utvikle et utdanningssystem med hovedsaklig én gjennomgående søyle fra 1. klasse på barnetrinnet i bunn og til doktorgradsutdanning på topp, kan en si at sømløse overganger og fravær av blindveier er et ledende prinsipp for vår nåværende utdanningspolitikk.

Fagskoleutvalget mener at uttrykket «sømløse overganger», som ofte brukes som en definisjon på hva som etterstrebes i utdanningssystemet, bør erstattes med begrepet «hensiktsmessige overganger». Satsingen på livslang læring er viktig i et samfunn der kompetansebehov ofte endres og stadig færre av oss forblir i samme yrke eller samme sektor gjennom et helt yrkesliv. Dynamiske utdanningsbehov krever oppfølging gjennom et fleksibelt utdanningssystem. Samtidig må det stilles krav til forkunnskaper, opptakskriterier og potensielle veier videre må være gjennomtenkte. Sømløse overganger blir ofte tolket til å være nesten en rett til fri bevegelse både horisontalt og vertikalt. Sømløse overganger kan i en slik sammenheng svekke kvaliteten på utdanningene og samtidig medføre uheldige kostnader for det enkelte individ, som starter opp på en utdanning som vedkommende ikke har faglige forutsetninger for å kunne gjennomføre på en god måte. Dette vil kunne resultere i tapte karrieremuligheter og unødvendige utgifter.

Et system basert på sømløse overganger kan kun fungere hvis all utdanning gjøres likere hverandre, slik at overgang mellom dem ikke vil medføre betydelige problemer for verken studenter eller utdanningstilbydere. Samfunnet som helhet er derimot ikke tjent med et system der all utdanning gjøres likere. Derfor mener utvalget at det er riktigere å snakke om hensiktsmessige overganger framfor sømløse overganger.

Hensiktsmessige overganger bygger på et prinsipp om at enhver retning i systemet skal gi muligheter for videre kompetanseutvikling. For

hvert tilfelle må det gjøres en vurdering av hva som er hensiktsmessig i en faglig og kvalitativ sammenheng. Et eksempel kan være y-veien, se pkt. 8.4.3. Det kan være hensiktsmessig å tillate personer med fagbrev direkte opptak til tilpassede utdanningsløp innenfor samme fagfelt i høyere utdanning, men et sømløst system der alle med fagbrev skal ha denne rettigheten uten ytterligere faglig vurdering, er ikke nødvendigvis en god løsning. Personer med studiekompetanse kan gis rett til opptak til enkelte fagskoleutdanninger der dette er hensiktsmessig. Det vil ikke være hensiktsmessig at denne rettigheten gjøres universell uten en ytterligere faglig vurdering.

Samtidig er det helt essensielt at systemet er forutsigbart. Både myndigheter og utdannings tilbydere har et ansvar for å tilgjengeliggjøre god og presis informasjon om hvilke veier videre som er åpne fra ethvert utdanningsnivå og enhver utdanning. Stengte dører eller krav om tilleggskvalifikasjoner må ha en faglig begrunnelse.

Utvalget viser i denne sammenhengen til KUF-komiteens innstilling 2010–2011¹:

«Komiteen deler oppfatningen om at verdien av fagskoleutdanning bør synliggjøres bedre enn i dag og at skillelinjene mellom utdanningsystemene bør bygges ned. Komiteen ber derfor departementet om å involvere det nyopprettede fagskolerådet i utarbeidelsen av et rammeverk som muliggjør enklere og mer forutsigbare overganger mellom fagskoler og høyere utdanning. Sentralt i dette ligger å anerkjenne den faktiske kunnskapen og kompetansen en tilegner seg gjennom fullført fagskoleutdanning.»

Det har blant enkelte utdanningsinstitusjoner vært uklarheter i regelverksanvendelsen rundt studenter som har fullført en bachelorgrad som delvis har bestått av fagskoleutdanning. Enkelte av disse har søkt opptak til masterutdanning i Norge, men opplevd å bli avvist som ikke kvalifiserte. Utvalget vil påpeke at uh-institusjoner ikke har lovhjemmel til å konsekvent avvise bachelorgrader med den begrunnelse at de inneholder fagskoleutdanning. Lovverket gir anledning til å nekte opptak på bakgrunn av manglende fordypning², men institusjonene kan ikke overprøve andre institusjoners vurdering av bestått bachelorgrad. Dette poenget er også viktig fordi det eksemplifiserer det tidligere omtalte behovet for god og presis informasjon om mulige veier videre.

Dette er noe som særlig fagskolene må ta ansvar for, i tillegg til at det også ligger et ansvar hos uh-institusjonene og myndighetene. Alle studenter bør ha tilgang til god informasjon om mulige veier videre allerede før vedkommende begynner på en utdanning.

Utvalget mener at myndighetene må skjerpe sin kontroll og tilsyn på dette feltet, og uh-institusjonene må skjerpe sin praksis slik at denne blir i henhold til gjeldende lov- og regelverk. Det bør vurderes informasjons- og opplæringstiltak.

8.2 Fagskolen som et hensiktsmessig utdanningsvalg

Bedrifter og virksomheter vil i framtiden ha et stort behov for dyktige medarbeidere med fag- og yrkesutdanning. Det er derfor nødvendig å heve statusen til yrkesfagene og redusere det høye frafallet i videregående opplæring. Det trengs flere lære-plasser og flere tilpassede utdanningsløp.³ Fagskolen er et utdanningstilbud som retter seg mot flere målgrupper. Den er både en arena for unge og voksne som ønsker en grunnutdanning, for personer som ønsker en videreutdanning, og for voksne som ønsker å reorientere seg på arbeidsmarkedet.

8.2.1 Fagskolen og rekruttering til yrkesfag

Lærlinger og elever i yrkesfaglige utdanningsprogram i videregående opplæring har som oftest fag- eller svennebrev som mål for sin utdanning. Muligheten til å fortsette utdanningen innenfor egnet fagområde på fagskolen vil bidra til at fag- og yrkesopplæringen får økt attraktivitet. Dette er viktig ved valg av utdanning og karriereveier. For noen elever i studiespesialiserende utdanningsprogram i den videregående skolen kan det være attraktivt å velge fagskoleutdanning i stedet for utdanning på universitet eller høyskole, siden fagskolene tilbyr kortere, og mer yrkesrettede studier.

8.2.2 Fagskolen som arena for videreutdanning og reorientering på arbeidsmarkedet

En relativt stor del av studentene ved fagskolene er godt voksne. Mange av de voksne fagskolestudentene er fagarbeidere som etter noen år i yrket, ønsker en videreutdanning. Det gjelder i

¹ Innst. 64 L (2010–2011).

² Forskrift om krav til mastergrad av 1. desember 2005 nr. 1392 § 3.

³ Bakgrunnen for regjeringens satsing på Yrkesfagløftet.

stor grad fagarbeidere i byggfag, teknologifag og helse- og oppvekstfag. Fagskolen vil også være et attraktivt alternativ for voksne som ønsker en grunnutdanning.

Det finnes fagskoleutdanninger av ulike lengder, slik at studiene kan være praktisk og økonomisk overkommelige for mange med forsørgeransvar eller andre forpliktelser. En stor andel av de voksne fagskolestudentene studerer på deltid. I gruppen mellom 30 og 40 år er tre firedeler deltidsstudenter, mens i gruppen over 40 år studerer mer enn 80 % på deltid⁴. Halvparten av deltidsstudentene tar utdanningen gjennom nettstudier.

Retten til å kunne bli tatt inn på bakgrunn av realkompetansevurdering gir voksne en mulighet til reorientering i arbeidslivet.

8.2.3 Rådgivningstjenesten og karriereveiledning

Fagskolen er et lite synlig alternativ i rådgivningstjenesten i dag. Rådgivningstjenesten i grunnskolen og videregående må styrkes slik at de unge gis bedre veiledning for sine utdanningsvalg.

Samtlige fylkeskommuner har fått stimuleringstilskudd fra Kunnskapsdepartementet til å etablere fylkesvise partnerskap for karriereveiledning. Partnerskapene er et samarbeid mellom ulike offentlige og private aktører, og i nesten alle fylkeskommuner har partnerskapene etablert egne karrieresentre. Viktige oppgaver for karrieresentrene er å bedre kvaliteten og tilgangen på karriereveiledning lokalt i fylket og å sikre tilbud til ungdom og voksne som ikke har tilgang til veiledning gjennom utdanningssektoren eller arbeids- og velferdsforvaltningen. Karrieresentrene vil være særlig aktuelle for voksne med behov for veiledning, og det er viktig at sentrene har god kunnskap om fagskolens tilbud og muligheter.

8.2.4 Fleksible utdanningstilbud i fagskolesektoren

Utdanning i kombinasjon med jobb er viktig for studenter i fagskolene. Dette vil også kunne bidra til økt samarbeid mellom utdanningsinstitusjonene og arbeidslivet og gjøre studiene mer attraktive for søkerne.

Det er viktig at voksne får tilgang til kompetanseutvikling gjennom fleksible utdanningstilbud, både for å være oppdatert når det gjelder nye kompetansekrav i arbeidslivet, og for å styrke sin egen omstillingsevne.

Voksne har ofte familiære og økonomiske forpliktelser som gjør det vanskelig å ta opp nye lån, og gå ut av arbeid for å ta utdanning. For denne gruppen vil det være avgjørende at fagskolene kan tilby fleksible utdanningsløp.

Utvalget mener derfor at det er viktig at fagskolene og studentene gis tilstrekkelige rammebetingelser som gjør at de kan tilby fleksible utdanningstilbud.

8.3 Opptaksgrunnlag

8.3.1 Dagens opptakskrav

Søkere til fagskoleutdanning kan tas opp gjennom formelt opptak eller på grunnlag av realkompetanse. Fagskoleutdanninger skal bygge på fullført og bestått videregående opplæring eller tilsvarende realkompetanse, jf. fagskoleloven § 1.

I merknadene til NOKUT-forskriften kapittel 5 står det nærmere om opptaksgrunnlaget:

«NOKUT, eventuelt godkjent tilbyder, skal vurdere fagskoleutdanningene med sikte på om de ligger på et nivå over videregående opplæring. At et utdanningstilbud bygger på videregående opplæring vil ikke si at samtlige fag utdanningstilbudet består av, må ligge over høyeste nivå i faget i videregående opplæring. Fag i utdanningstilbud som er en påbygning på tilsvarende fag fra de studieretningene/utdanningsprogram i videregående opplæring som kreves for opptak, skal imidlertid bygge på disse fagene og ligge på et høyere nivå. Utdanninger i fag/fagområde som på videregående opplæringsnivå ender med fag- eller svennebrev eller yrkeskompetanse, skal på fagskolenivå bygge på fag- eller svennebrevet, yrkeskompetansen eller tilsvarende realkompetanse. Fagskoleutdanninger som ikke bygger på, eller er en videreføring av, studieretning/utdanningsprogram i videregående opplæring (utdanninger innen fagområder som ikke er i videregående opplæring) skal i sitt opplegg og gjennomføring bygge på den generelle kompetanse og modenheten disse studentene har fra videregående opplæring.»⁵

Dette betyr at dersom det finnes et tilsvarende utdanningsprogram og/eller fag-/svennebrev på videregående skoles nivå, skal det formelle opptakskravet for fagskoleutdanningen være den aktuelle utdanningen på videregående nivå.

Søkere som ikke tilfredsstiller det formelle opptakskravet, kan tas opp på bakgrunn av real-

⁴ Vox-speilet (Oslo: VOX, 2014).

⁵ Merknader vedtatt i 2009.

Boks 8.1 Studiekompetanse

En kan oppnå generell studiekompetanse på ulike måter:

- Studieforberevende utdanningsprogram fra videregående opplæring (inkludert studieforberevende 3. år på yrkesfag
- Fag- og svennebrev pluss omtrent $\frac{3}{4}$ år teoretisk påbygg (i norsk, matematikk, naturfag og historie
- 23/5-modellen (søkere på minimum 23 år kan få generell studiekompetanse på bakgrunn av 5 års utdanning og/eller yrkeserfaring, samt fagene norsk, engelsk, matematikk, naturfag, samfunnsfag og historie).

kompetanse. Dette gjelder søkere som har fullført videregående opplæring, men et annet utdanningsprogram enn det som er det formelle opptakskravet. Det gjelder også for søkere som ikke har fullført videregående opplæring, og for søkere med utdanning fra andre land enn Norge. Nær to av tre fagskolestudenter er i 2013 tatt opp på grunnlag av yrkesfaglig kompetanse. Av de øvrige har 20 % generell studiekompetanse, mens 7 % er tatt opp på grunnlag av realkompetanse. Det er 5 % som har annen bakgrunn.⁶

8.3.2 Prøveordning med alternativt opptaksgrunnlag

Det har siden februar 2012, på initiativ fra Kunnskapsdepartementet, vært en prøveordning med alternativt opptaksgrunnlag for fagskoler. Siste søknadsfrist til prøveordningen var til NOKUT 15. februar 2014. Prøveordningen har blitt utvidet en rekke ganger, og gjaldt i siste runde innenfor fagområdene *kunst, kultur, design og håndverk, medier og kommunikasjon, IKT, merkantile fag og oppvekstfag*.⁷

Formålet med prøveordningen har vært å sammenligne opptakskompetansen med sluttkompetansen, og finne ut om det er forskjeller i sluttkompetansen ut i fra om studentene er tatt opp på grunnlag av en spesifisert yrkeskompetanse, generell studiekompetanse eller realkompetanse. Videre skriver departementet i rundskriv F-08–13 at prøveordningen vil gi flere grupper mulighet til å ta fagskoleutdanning, noe som vil bidra til at

flere får reelle muligheter til livslang læring, og at dette vil øke kompetansen i arbeidslivet.

Prøveordningen innebar at fagskoler, som tilbyr fagskoletilbud innenfor nevnte fagområder, skal kunne etablere tilbud for studenter som tas opp på grunnlag av fullført generell studiekompetanse. Disse fagskolene må på lik linje med de som ikke er omfattet av prøveordningen, søke NOKUT om godkjenning av fagskoletilbud.

Departementet skriver i rundskriv F-08–13 at prøveordningen vil bli evaluert, og departementet vil komme tilbake med nærmere informasjon om dette.

8.3.3 Opptakskrav

I vurderingen av om fag- eller svennebrev fremdeles skal være det primære opptaksgrunnlaget, må en stille spørsmålet om hvilken kompetanse fagskolen skal bidra til å utvikle i et individ-, arbeidslivs- og samfunnsperspektiv. Enkelte har tatt til orde for å tilrettelegge fagskoleutdanning utelukkende som en videreutdanning for fagutdannede, noe som var fagskolens opprinnelige målgruppe.

Et moment i vurderingen er at opptakskriteriene påvirker utdanningskvaliteten. Dersom studenter uten nødvendige forkunnskaper tas opp på en fagskoleutdanning, vil det på sikt svekke kvaliteten i utdanningene og gjøre kandidatene mindre relevante for arbeidslivet. Det vil igjen devaluere fagskolens verdi og status.

Utvalget mener at fagskoleutdanningene skal være grunnutdanning for de med studiespesialisering, og videreutdanning for hovedsakelig fagarbeidere, begge på et nivå over videregående skole. Dagens formulering i fagskoleloven § 1, hvor det står at fagskoleutdanning skal *bygge på* videregående opplæring, kan være uheldig, fordi den av departementet og NOKUT tolkes som at fagskoleutdanning skal være veldig tett koblet til det faglige nivået en finner på videregående. Dette vil kunne hindre fagskolene å ta hensyn til studentenes ofte omfattende arbeidserfaring.

Utvalget ser flere svakheter med dagens opptaksregler. En konsekvens av dagens regler er at det begrenser muligheten til å ta fagskoleutdanning for personer som ønsker en slik utdanning, men som ikke har tatt fag-/svennebrev på videregående skole eller har den nødvendige realkompetansen. Dette betyr at innenfor enkelte fagskoleutdanninger må ungdommer allerede som 15-åringer bestemme seg for å ta fagskoleutdanning og ta det nødvendige fag- eller svennebrevet. Elever fra yrkesfag på vgo, som ønsker å studere et annet fagområde enn opprinnelig linjevalg, vil

⁶ Kunnskapsdepartementet, Tilstandsrapport Fagskoler 2013 (Oslo: 2014).

⁷ Kunnskapsdepartementet Rundskriv F-08-13.

vanskelig kunne gjøre omvalg uten å ta opp igjen en hel, eller deler av en utdanning.

Mange av de private fagskoleutdanningene har aldri bygget på fag-/svennebrev, slik de tekniske fagskolene har. Private fagskoleutdanninger har tradisjonelt vært åpne for studenter med ulik bakgrunn fra vgo, eller søkere har fått opptak etter en realkompetansevurdering. På bakgrunn av merknader til kapittel 5 i NOKUT-forskriften, som kom i 2009, ble det krevd at alle søkere må ha bestått visse utdanningsprogrammer fra videregående opplæring for å kunne begynne på en fagskole.

Utvalget stiller spørsmål ved om det er i samsvar med fagskolelovens formål, hensyntatt at fagskolen er ment å legge til rette for reorientering⁸ og til enhver tid være relatert til arbeidslivets behov, å ikke ta opp søkere med generell studiekompetanse som ønsker å ta en praktisk, yrkesrettet og etterspurt utdanning ved en fagskole. Det stilles i dag strengere krav til opptak på enkelte fagskoler enn på enkelte høyskoler og universiteter, da de fleste uh-institusjoner som tilbyr utdanninger innenfor samme fagområde, krever generell studiekompetanse for å gi opptak (uavhengig av utdanningsprogram). Dette kan i og for seg være fornuftig i mange tilfeller, da enkelte fagskoleutdanninger, som skal kvalifisere direkte for arbeidslivet uten ytterligere opplæringstiltak, krever en streng sammenheng mellom opptakskompetanse og læringsutbyttet i utdanningen. Enkelte fagskoleutdanninger krever også opptakskompetanse som tilfredsstillende myndighetskrav som sertifiseringer og autorisasjoner.

Utvalget mener likevel at det bør være opp til hver enkelt akkrediterte fagskole, jf. punkt 9.6.1, å fastsette nærmere bestemmelser om opptaksgrunnlag, herunder krav til generell studiekompetanse eller fag-/svennebrev i tillegg til realkompetansevurderinger. Forutsetningen er at fagskoleutdanningene er på et nivå over videregående skole og i henhold til eventuelle sertifiserings- og autorisasjonskrav. Hver enkelt fagskole må gjøre en vurdering av hvilke opptaksgrunnlag som er best egnet til de enkelte utdanningene. Innenfor tekniske, maritime og helse- og oppvekstfag vil det for eksempel være fornuftige argumenter for å beholde kravet til fag-/svennebrev som opptaks-

grunnlag. Hensynet til kvalitet og gjennomføringsevne skal også tas med i vurderingen.

Utvalget mener videre at fagskoler med godkjente utdanningstilbud, jf. punkt 9.6, skal forholde seg til dagens rett om at dersom det finnes et fag- eller svennebrev på videregående skoles nivå, skal dette være det primære opptaksgrunnlaget.

Opptakskriterier til lignende utdanninger bør ha tilnærmet like opptakskrav. Det fordrer en samordning mellom institusjonene. Slik samordning kan skje gjennom de nasjonale fagrådene som foreslås opprettet i kapittel 9.

Utvalget foreslår at Kunnskapsdepartementet bør lage en nasjonal opptaksforskrift for fagskoler, der opptakskravene står nærmere beskrevet. Departementet bør videre vurdere om nasjonale myndigheter skal kunne pålegge fagskolene å samordne sine opptakskrav.

8.3.4 Helhetlig praksis for realkompetansevurderinger?

I dag er det ingen nasjonale vurderingskriterier for realkompetansevurderinger, og fagskolene fastsetter kriteriene selv. Det betyr at like utdanninger kan ha ulike krav til realkompetanse som opptakskrav, alt etter hvilket lærested som tilbyr studiet. Selv om en får godkjent realkompetanse til et studium, gir ikke dette automatisk tilbud om studieplass på tilsvarende studium ved et annet lærested. NOKUT har i sin *Veiledning til tilbydere av fagskoleutdanning* fastsatt nærmere retningslinjer til innholdet i en slik vurdering. Vox har i 2013

Boks 8.2 Realkompetansevurdering

Formålet med en realkompetansevurdering er å vurdere om en student uten den formelle kompetansen som kreves for opptak, har tilegnet seg nødvendige forkunnskaper og ferdigheter på annen måte, slik at vedkommende likevel kan få opptak. Realkompetanse er all kompetanse som er tilegnet gjennom formell, ikke-formell eller uformell læring. Det vil si kunnskaper og ferdigheter gjennom utdanning, lønnet eller ulønnet arbeid, organisasjonserfaring, fritidsaktiviteter eller på annen måte. Vurderingen kan føre til avkortet opplæring, opptak til studier eller fritak fra deler av et studium.

⁸ Forarbeidene til loven gir relativt få føringer, men det framgår at begrepet «bygger på videregående opplæring» skulle gis et vidt innhold, og at ordningen skulle fungere både som videreutdanning og som reorientering i forhold til tidligere utdanning og kompetanse, jf. Ot.prp. nr. 39 (2006–2007) s. 15.

også laget en veiledning til *Opptak til fagskoleutdanning på grunnlag av realkompetanse*.

Utvalget mener at det bør utarbeides nasjonale vurderingskriterier for realkompetansevurderinger, da dette vil kunne sikre en mer lik praksis blant institusjonene. Et alternativ er å utarbeide dette på grunnlag av veiledere som allerede finnes.

8.3.5 Nasjonalt koordinert opptak

I dag er det ingen nasjonal opptaksfunksjon for søkere til fagskoleutdanning. Det er likevel etablert et nasjonalt opptakskontor som skal koordinere søkere til fylkeskommunale fagskoleutdanninger innen teknisk fagskole og helseutdanningene. Dette driftes av Rogaland fylkeskommune på vegne av alle landets fylkeskommuner.

I høyere utdanning er det Felles studieadministrativt tjenestesenter⁹ som koordinerer opptak til grunnstudier til statlige og private institusjoner.

Utvalget ser fordeler med å ha en nasjonal koordinerende instans for opptak til fagskoleutdanning, og foreslår at all fagskoleutdanning underlegges et nasjonalt opptakskontor. Med endring av fagskolene til statlige forvaltningsorgan med særskilte fullmakter under Kunnskapsdepartementet, jf. kapittel 9, mener utvalget det bør vurderes om opptak til fagskoler bør legges inn under Felles studieadministrativt tjenestesenter eller andre relevante instanser. Det bør være frivillig for fagskoler å innordne seg dette.

8.3.6 Oppsummering opptaksgrunnlag

Utvalget mener at fagskoleloven må endres slik at utdanningene defineres til å være *på nivå over* videregående opplæring istedenfor *bygge på*, slik ordlyden er i dag. Det bør være opp til de akkrediterte fagskolene å fastsette nærmere bestemmelser om opptaksgrunnlag, herunder krav til generell studiekompetanse og/eller fag-/svennebrev i tillegg til realkompetansevurderinger. Fagskoler med godkjente utdanningstilbud må forholde seg til gjeldende opptaksregler. Det bør stimuleres til at liknende utdanninger som tilbys ved ulike fagskoler, bør ha tilsvarende opptaksgrunnlag. Departementet bør lage en opptaksforskrift. Mer hensiktsmessige opptakskriterier kan gjøre fagskolen attraktiv for nye målgrupper og dermed øke søkerantallet til fagskolen. Samtidig må opp-

takskriteriene være fastsatt på bakgrunn av gode faglige vurderinger som sikrer nødvendige forkunnskaper og gjennomføringsevne i tråd med de krav utdanningen stiller, og de kompetansekrav arbeidslivet definerer. Det bør vurderes om opptak til fagskoler skal legges inn under Felles studieadministrativt tjenestesenter eller en annen relevant instans.

8.4 Overgang mellom fagskole og høyere utdanning

Utvalget mener at samspillet mellom høyere utdanning og fagskoleutdanning ikke er tilstrekkelig utnyttet. Det vil være samfunnsmessig nyttig å se kapasitet, kvalitet og relevans i hele den tertiære sektoren mer i sammenheng. Det økende behovet for yrkesfaglig kompetanse i årene som kommer peker på et behov for flere med yrkesrettet utdanning. NIFU har avdekket at nesten halvparten av fagskolekandidatene planlegger videre studier på et eller annet tidspunkt. Flertallet av de som var i gang med videre studier, gikk på et universitet eller en høyskole¹⁰. Denne andelen utgjør ca. 10 % av alle fagskolekandidatene i det undersøkte året. Dette indikerer at det ikke nødvendigvis er arbeidsmarkedets kompetansekrav som «tvinger» fagskolekandidatene til å ta videre studier, men at videre studier skyldes kandidatens egne ønsker om å tilegne seg mer kunnskap og kompetanse. For enkelte er det vanskeligheter på arbeidsmarkedet som er hovedmotivasjonen for å ta mer utdanning. Utvalget mener at bedre samspill mellom fagskolesektoren og uh-sektoren vil bidra til en bedre tilpasning mellom den enkeltes utdanningsvalg og arbeidslivets kompetansebehov.

Overgangene mellom fagskole- og uh-sektoren bør bli mer hensiktsmessige, slik at fagskolekandidater kan ta høyere utdanning som er relatert til den kompetansen de har ervervet ved fagskolen.

Endringer som omtalt her, vil kunne bidra til å utvikle en mer helhetlig og sammenhengende tertiær sektor, der det må legges til rette for å utvikle kombinerte programmer på fagskole og uh-institusjoner innenfor enkelte fagområder. Dette kan gjøres uten å svekke egenarten til fagskoleutdanningen og høyere utdanning. I dag foregår denne type samarbeid på enkelte områder. Det må først og fremst skje på initiativ fra fagmiljøene, institusjonene og arbeidslivet, men med tilpasninger i

⁹ Fra og med 1. juli 2014 trådte styret til Felles studieadministrativt tjenestesenter i kraft, som var en sammenslåing av Samordna opptak og Felles studentsystem.

¹⁰ Waagene og Støren (2013), s. 59.

regelverket der dette er nødvendig for å unngå byråkratiske hindringer. Samarbeid på tvers av institusjoner må skje på frivillig basis og bør ikke iverksettes gjennom statlige beslutninger.

8.4.1 Innpass i høyere utdanning

Universiteter og høyskoler som tilbyr akkrediterte studier, kan gi fritak for deler av utdanning på grunnlag av annen velegnet eksamen eller prøve.¹¹ Dokumentasjon av realkompetanse kan også gi grunnlag for fritak, jf. uh-loven § 3-5 annet ledd. Dette innebærer at de som har tatt deler av eller fullført en fagskoleutdanning, kan søke universiteter og høyskoler om fritak for dette. Det er opp til de høyere utdanningsinstitusjonene, basert på en skjønnsmessig vurdering, om de velger å gi slike fritak.

Det finnes flere eksempler på at norske universiteter og høyskoler har inngått samarbeid med fagskoler, der den aktuelle fagskoleutdanningen gis en forhåndsdefinert uttelling i enkelte uh-studier. Innpassing av fagskoleutdanning i tekniske og maritime fag, ingeniøruddanning og maritim høyskoleutdanning er vanligst.¹²

Utvalget viser til at Nasjonalt fagskoleråd i 2013 satte ned en arbeidsgruppe for å utrede hvordan man kan sikre studentene bedre og mer fleksible overganger mellom fagskoleutdanning og høyere utdanning. Også UHR har gjort et tilsvarende arbeid i 2013, som omhandler innpassing av

teknisk fagskoleutdanning i ingeniøruddanning¹³. Fagskoler, universiteter og høyskoler har blitt invitert til å dele erfaringer de har gjort seg gjennom flere år. På bakgrunn av disse erfaringene har Nasjonalt fagskoleråd utviklet en modell for fleksible overganger mellom fagskoler og høyskoler/universiteter og omvendt. Modellen baserer seg blant annet på samarbeid på institusjonsnivå, sammenligninger av læringsutbyttebeskrivelser, spesifikke opptakskrav på individnivå og eventuelle forkurs og oppstartsprogrammer. Modellen vil også kunne være egnet for en gruppe fagskoler med felles fagplaner som samarbeider med én eller flere høyskoler.

8.4.2 Skjønnsmessig vurdering eller automatisk innpass?

Utvalget mener det er viktig at fagskoleutdanningene ikke er en utdanningsmessig blindvei for studenter som ønsker å studere videre ved universiteter eller høyskoler. Som utvalget tidligere har redegjort for, er det viktig å bygge et utdannings-system med hensiktsmessige overgangsmuligheter basert på vurderinger av både kvalitet og arbeidslivets kompetansebehov.

Med dette utgangspunktet vil utvalget vurdere om det er mest hensiktsmessig at universitetene og høyskolene fremdeles skal ha en skjønnsmessig adgang til å gi fritak for blant annet fagskoleutdanning, eller om det i større grad bør være automatisk innpass i relevant høyere utdanning på bakgrunn av fagskoleutdanning.

I universitets- og høyskoleloven § 3-5 første ledd og fagskoleforskriften § 1 er det anvendt en systematikk med at universiteter, høyskoler og fagskoler *skal* godskrive eller innpasse emner, fag, eksamener eller prøver med tilsvarende studiepoeng eller fagskolepoeng fra institusjoner i samme sektor. Skjønnselementet for uh-institusjonene og fagskolene ligger i om søkerne oppfyller de faglige kravene for det som det søkes innpass i eller godskriving for. Spørsmålet er om denne systematikken også kunne vært anvendt på tvers av universiteter, høyskoler og fagskoler.

Som vist i tidligere kapitler er det naturlige forskjeller på fagskoler og høyere utdanningsinstitusjoner når det gjelder innhold og forholdet til arbeidslivet. Innen blant annet tekniske utdanninger er det forskjeller fra fagskoler og uh-institusjoner når det gjelder måten realfagene undervises på. Innen fagskoleutdanningene er realfagene i

Boks 8.3 Formalisert samarbeid om innpass

Et eksempel på formalisert samarbeid om innpass i høyere utdanning er Universitetet i Stavangers samarbeid med Stavanger offshore tekniske skole (SOTS) innenfor petroleumstekniske fag. Ordningen gir mulighet for innpass med inntil 60 studiepoeng fra teknisk fagskole. Søkere fra tekniske fagskoler blir individuelt vurdert, men for søkere fra SOTS har UiS gjort en forhåndsvurdering, slik at godkjeningsprosessen kan gå raskt. Studenter som får innpass ved UiS, har mulighet til å ta en treårig bachelorutdanning over to år eller starte på en femårig masterutdanning.

¹¹ Universitets- og høyskoleloven § 3-5 annet ledd.

¹² St. meld. nr. 14 (2008–2009) Internasjonalisering av utdanning, pkt. 4.2.

¹³ Arbeidsgruppe nedsatt av Nasjonalt råd for teknologisk utdanning (NRT).

stor grad integrert og yrkesrettet i de tekniske fagene. Samtidig foretas det en egen vurdering av studentene i realfaget. Ved søknad om innpass i høyere utdanning må derfor fagskolestudentene kunne dokumentere den realfagskompetansen som trengs for å få denne type innpass.

Det har lenge vært en diskusjon om hvorvidt fullført fagskoleutdanning på generelt grunnlag bør kvalifisere for opptak til høyere utdanning innenfor samme fagfelt. Dette er mulig i dag gjennom realkompetansevurdering dersom man fyller de faglige forutsetningene. En ytterligere diskusjon har vært om fagskoleutdanningen også bør gi studentene mulighet til avkorting av høyere utdanning, basert på den type vurderinger som er gjort når det gjelder ingeniørutdanninger, og som er fastsatt i rammeplan for ingeniørutdanning¹⁴.

Innenfor uh-institusjonenes faglige fullmakter er det mulig å gi inntil 120 studiepoeng fritak hvor det foreligger tilsvarende læringsutbytte mellom uh-institusjoner eller mellom fagskole og uh-studiet. Dette praktiseres i liten grad i dag. Utvalget er blitt presentert eksempler fra sektoren, hvor det er foretatt grundig gjennomgang av emne mot emne, men hvor institusjonene vegrer seg mot å gjøre innpass/fritak og godskrive dette på bachel-orvitnemålet. Dette er ikke i henhold til lovens intensjon.

Utvalget mener på bakgrunn av dette at den enkelte uh-institusjon har de beste faglige forutsetningene for å vurdere innpass, og de bør fort-

Boks 8.4 Pilotprosjekt y-vei

Høsten 2012 startet et pilotprosjekt mellom den gang Høgskolen i Buskerud og fagskolen Tinius Olsen på Kongsberg. Studentene som hadde søkt y-vei på høyskolen og studentene som hadde søkt teknisk fagskoleutdanning på fagskolen, ble samlet i én klasse og hadde de same fagene det første halvåret. Etter et halvt år kunne alle velge mellom å fortsette på høyskolen eller fortsette på fagskolen.

Fagskolen hadde det første halvåret ansvar for undervisningen til begge studentgruppene.

Høsten 2012 startet 46 personer på y-veien på høyskolen, hvorav tolv byttet til fagskole og én byttet fra fagskole til høyskole. Høsten 2013 startet det 67 studenter på y-vei, hvorav ni byttet over til fagskole etter et halvt år.

satt ha en skjønnsmessig mulighet til å vurdere innpass på bakgrunn av blant annet fagskoleutdanning.

Både fagskolene og uh-institusjonene bør for øvrig stimuleres til, og bli gjort oppmerksom på, muligheten for å utforme samarbeidsavtaler om innpass til høyere utdanning, der det er hensiktsmessig.

8.4.3 Y-veien

Y-veien (yrkesfaglig vei) er et tilpasset studieløp som innebærer at en kan få opptak til ingeniørut-

Boks 8.5 Definisjon av overganger i tertiærutdanning

Universiteter og høyskoler som tilbyr akkrediterte studier etter denne lov skal godskrive beståtte emner, fag, eksamener eller prøver fra andre universiteter og høyskoler som tilbyr akkrediterte studier med samme antall studiepoeng, i den utstrekning de oppfyller de faglige kravene for en bestemt eksamen, grad eller utdanning ved institusjonen, jf. Universitets- og høyskoleloven § 3-5 første ledd. Dette omfatter ikke fagskoleutdanninger.

Universiteter og høyskoler som tilbyr akkrediterte studier etter denne lov, kan gi fritak for deler av utdanning på grunnlag av annen velegnet eksamen eller prøve. Dokumentasjon av realkompetanse kan også gi grunnlag for fritak, jf. Universitets- og høyskoleloven § 3-5 annet ledd. Dette kan omfatte fagskoleutdanninger.

Fagskoler skal innpasse beståtte emner fra annen godkjent fagskoleutdanning med samme antall fagskolepoeng i den utstrekning utdanningen oppfyller de faglige krav for emnet eller emnene det søkes om innpassing for. Innpassing kan bare skje mellom fagskoleutdanninger på samme eller nært beslektet fagområde, jf. forskrift om fagskoleutdanning § 1 første ledd. Dette omfatter ikke universitets- og høyskoleutdanning.

Fagskoler kan gi fritak for emner på grunnlag av annen dokumentert relevant utdanning og kompetanse. Dokumentasjon av realkompetanse kan gi grunnlag for fritak. Fritak skal bygge på en faglig vurdering fra den enkelte fagskole, jf. forskrift om fagskoleutdanning § 1 annet ledd. Dette kan omfatte universitets- og høyskoleutdanning.

¹⁴ Forskrift om rammeplan for ingeniørutdanning av 3. februar 2011 nr. 107.

danning ved enkelte universiteter og høyskoler på bakgrunn av fagbrev, svennebrev eller yrkeskompetanse. Søkere trenger ikke å ha generell studiekompetanse eller å gjennomføre forkurs, men må ta supplerende emner i løpet av studiet som i sum vil gi kompetanse tilsvarende GSK. På andre fagområder kan universitetene og høyskolene søke departementet om å etablere forsøk med y-vei. Flere enn ti institusjoner tilbyr i dag denne type studier.

8.4.4 Opptak i tertiærutdanningen

Utvalget mener at det bør synliggjøres at overganger mellom fagskoler og universiteter og høyskoler går begge veier. Utvalget mener at KD bør bidra til å stimulere til videre utvikling av modeller og felles systematikk for hensiktsmessige overganger mellom disse. For å stimulere til samarbeid bør staten gi tilskudd for å utvikle denne type samarbeid.

Utvalget foreslår også at det innføres ekstrapoeng for gjennomført ett års fagskoleutdanning ved søknad til høyere utdanning, på lik linje med ekstrapoeng gitt for fullført folkehøyskole, militærtjeneste eller ett års høyere utdanning. Dette vil styrke mulighetene for overganger mellom fagskole- og uh-sektoren.

8.5 Fagskolepoeng eller studiepoeng?

Fagskolepoeng ble innført i fagskolen i august 2013¹⁵. Utvalget er delt i synet på om det er ønskelig å beholde fagskolepoeng eller om det bør innføres studiepoeng. Utvalget vil derfor ikke gi en samlet anbefaling.

Utvalgsmedlemmene som er for innføring av studiepoeng, argumenterer for at en felles poengbetegnelse på all tertiær utdanning vil skape en mer helhetlig sektor, som bygger på nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk hvor læringsutbytte er det førende prinsipp. Videre vil det ivareta Stortingets intensjoner, samt øke anseelsen og attraktiviteten til fagskoleutdanningen overfor arbeidslivet.

Utvalgsmedlemmene som ønsker å beholde fagskolepoeng, mener at det er den korrekte betegnelsen for fagskolen. Fagskolepoeng synliggjør egenarten til fagskoleutdanningen og bidrar til å styrke sektoren på sikt overfor arbeidslivet.

Disse medlemmene mener det ikke må være tvil om hva poengene som benyttes, betyr, både for fagskoleutdanning og høyere utdanning. En

slik tvil kan vanskeliggjøre overganger og mobilitet, også internasjonalt. Fagskole og høyere utdanning ligger på forskjellig nivå i nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk, og det er viktig at det er et poengsystem for fagskoleutdanninger som uttrykker det nivået utdanningen ligger på, og som ikke er villedende med tanke på ECTS-systemet som benyttes i høyere utdanning (studiepoeng).

8.5.1 Beskrivelse av fagskolepoeng og studiepoeng

Det gis 60 fagskolepoeng for arbeidsbelastning oppnådd på bakgrunn av ett års bestått fagskoleutdanning på heltid, jf. forskriften § 3. For at en fagskole skal kunne utstede vitnemål eller annen dokumentasjon for fullført utdanning, må minst 30 av fagskolepoengene som skal inngå i beregningsgrunnlaget, være avlagt ved fagskolen. Merknadene til forskriften påpeker at fagskolepoeng kan brukes som hjelpemiddel ved behandling av søknader om fritak for del av høyere utdanning. Slik fritaksvurdering må bygge på en faglig vurdering foretatt av den enkelte høyere utdanningsinstitusjon, jf. universitets- og høyskoleloven § 3-5 annet ledd.

Etter universitets- og høyskoleloven § 3-8 er et fullt studieår innenfor høyere utdanning normert til 60 studiepoeng. Studiepoeng ble innført som et ledd i implementeringen av Kvalitetsreformen i 2003, blant annet som oppfølging av Bologna-prosessen. Universiteter og høyskoler som tilbyr akkrediterte studier, skal godskrive beståtte emner, fag, eksamener eller prøver fra andre universiteter og høyskoler som tilbyr akkrediterte studier med samme antall studiepoeng, i den utstrekning de oppfyller de faglige kravene for en bestemt eksamen, grad eller utdanning ved institusjonen, jf. universitets- og høyskoleloven § 3-5. Betegnelsen studiepoeng benyttes i dag om utdanninger på nivå 6, 7 og 8 i nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk.

Verken fagskolepoeng eller studiepoeng er eksplisitt knyttet til NKRs nivåer. De er knyttet til kvalifikasjoner hjemlet i henholdsvis fagskoleloven og universitets- og høyskoleloven, som igjen er lagt på nivå i NKR. Poengene er altså knyttet til lovverket, ikke direkte til NKR-nivå.

8.5.2 Argumenter for innføring av studiepoeng

8.5.2.1 Helhetlig tertiær sektor

Det må være et grunnleggende prinsipp i det norske utdanningsystemet at kompetanse som er

¹⁵ Forskrift om fagskoleutdanning § 3.

ervert i en del av systemet, skal anerkjennes i en annen del av utdanningssystemet. Å innføre en felles målenhet for arbeidsbelastning i den tertiære delen av utdanningssystemet vil være den beste måten å sikre at dette skjer. Målenheten bør være studiepoeng. Dette er allerede en innarbeidet og kjent målenhet som gir informasjon om arbeidsomfang, både til arbeidsgiver og studie-sted. Innføring av studiepoeng i fagskolen er et sentralt ledd i utviklingen av en helhetlig og sammenhengende tertiær sektor.

8.5.2.2 Kvalifikasjonsrammeverk og læringsutbytte

Et bærende element ved innføring av europeisk og nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk er bruk av læringsutbyttebeskrivelser. Læringsutbyttet er en felles metode for å beskrive forventet utbytte av utdanningsprogrammer. Studiepoeng gir informasjon om forventet arbeidsinnsats for å oppnå læringsutbyttet. Det er derfor læringsutbyttebeskrivelsene som angir utdanningens egenart. Læringsutbyttebeskrivelsene vil danne grunnlag for innpassing til studier mellom fagskoleutdanninger, mellom uh-utdanninger og mellom fagskole- og uh-utdanninger. På denne basis må det etableres et system med fleksible overganger mellom fagskole og universitet og høyskole basert på sammenligning av læringsutbyttebeskrivelser. Et slikt system kan for eksempel baseres på modellen utviklet av Nasjonalt fagskoleråd, som ble omtalt under pkt. 8.4.

8.5.2.3 Revisjon av fagskoleloven

Innføring av studiepoeng i fagskolen vil best ivareta intensjonene og føringene som ble gitt av Stortinget¹⁶ da fagskoleloven ble revidert i 2010:

«Komiteen ber derfor departementet om å involvere det nyopprettede fagskolerådet i utarbeidelsen av et rammeverk som muliggjør enklere og mer forutsigbare overganger mellom fagskoler og høyere utdanning. Sentralt i dette ligger å anerkjenne den faktiske kunnskapen og kompetansen en tilegner seg gjennom fullført fagskoleutdanning.»

8.5.2.4 Innpassing av fagskoleutdanning

Erfaring viser at høyskoler og universiteter kun unntaksvis anerkjenner fagskolepoeng ved inn-

passing til bachelorutdanning. Historien viser at det skjer når høyskoler har et rekrutteringsbehov. Dette er sammenfallende med opprettelse av yveien, som tidligere omtalt oppstod da ingeniørutdanningene hadde 40 % ledige studieplasser ved enkelte høyskoler, og flere tilbud var i ferd med å bli lagt ned.

Mange fagskoler har avtaler med utenlandske universiteter og høyskoler om innpassing av fagskoleutdanninger i en bachelorutdanning. Flere års erfaring viser at de norske fagskolestudentene oppnår gode faglige resultater og bidrar positivt til læringsmiljøet ved utenlandske institusjoner. Når disse studentene kommer tilbake til Norge og søker om opptak til et masterstudium, blir de ofte avvist. Begrunnelsen er at studentene kun kan dokumentere tilsvarende 60–120 studiepoeng fra det utenlandske universitetet. Innføring av studiepoeng i fagskolesektoren vil bidra til økt internasjonal mobilitet.

8.5.2.5 Økt anseelse og attraktivitet

Innføring av studiepoeng vil øke anseelsen til fagskoleutdanningen og gjøre den mer fleksibel, da det er et begrep som arbeidslivet og utdanningssektoren er kjent med. Siden både fagskoleutdanning og høyere utdanning ligger på nivået over videregående opplæring, er det mest hensiktsmessig å benytte et felles uttrykk for arbeidsbelastning og læringsutbytte i den tertiære utdanningen.

Bruk av begrepet studiepoeng vil gi informasjon om at fagskoleutdanningen ligger på nivået over videregående opplæring. Dette er egnet til å forhindre en utbredt misforståelse om at fagskoleutdanning og fagopplæring er det samme. Studiepoeng er dessuten et mer innarbeidet begrep i arbeidslivet.

Disse medlemmene mener at for næringslivet vil ikke studiepoeng være mer villedende enn fagskolepoeng.

8.5.2.6 Fordel ved anbudskonkurranser

Studiepoeng er også viktig for mange bedrifter som konkurrerer om oppdrag både nasjonalt og internasjonalt. Mange bedrifter må i anbudskonkurranser levere oversikt over kompetansen i bedriften, og erfarer da at fagskolepoeng ikke gir kompetanse-kreditt, slik som studiepoeng gir.

8.5.2.7 I Danmark fungerer et felles poengsystem

Et annet argument for studiepoeng er de erfaringer Danmark har med et felles poengsystem for

¹⁶ Innst. 64 L (2010–2011).

fagskoler (erhvervsakademier) og universiteter og høyskoler. Erfaringer fra Danmark viser at et felles poengsystem for fagskoler, høyskoler og universiteter kombinert med mulighet til å bygge videre til en bachelorutdanning har bidratt til en sterk vekst i de danske fagskoleutdanningene.

Det er noen forskjeller mellom det norske og danske utdanningssystemet som på sikt kan ha relevans også i Norge. De danske erhvervsakademiene har blitt tvangssammenslått, slik at sektoren omfatter store utdanningsinstitusjoner med andre faglige og administrative forutsetninger enn de norske fagskolene. Dette samsvarer med utvalgets forslag i kapittel 9 om å redusere antallet offentlige fagskoler i Norge. I Danmark er det forskjell på en yrkesbachelor («høyskolebachelor») og en universitetsbachelor. En yrkesbachelor gir ikke direkte mulighet for opptak til mastergradsutdanning. Riktignok gir yrkesbachelor en formell rett til masteropptak, men som regel skjer det ikke i praksis fordi universitetene har egne opptakskrav som kandidatene fra yrkesbachelorene ikke har oppnådd.

8.5.2.8 Øvrige momenter

De tekniske fagskolene endret våren 2005 omfangsmål fra timer til poeng. Erfaringene gjennom disse årene tilsier at fagskolen før eller senere må få et poengsystem som blir gjenkjent i arbeidslivet og samfunnet for øvrig. Det er studiepoeng som i dag er det fremherskende omfangsmålet i tertiærutdanningen, og det er dette omfangsmålet som vil kunne gi fagskoleutdanningene ønsket anerkjennelse og status.

8.5.3 Argumenter for å beholde fagskolepoeng

8.5.3.1 Synliggjøring av egenarten

Det at begrepet *fagskole* anvendes sammen med *poeng* er med på å synliggjøre fagskolesektoren. Det er også med på å definere fagskolene som noe annet enn universiteter og høyskoler, hvor studiepoeng er et etablert begrep både for studentene, mellom utdanningsinstitusjonene og i hele bredden i arbeidslivet, nasjonalt og internasjonalt.

Bruk av termen *fagskolepoeng* vil være tydeliggjørende ved innpassing og overgang til studier ved universiteter og høyskoler, og for arbeidslivets vurdering og forståelse av fagskoleutdanning og høyere utdanning som ulike utdanninger.

Bruk av fagskolepoeng medvirker til å synliggjøre fagskolene som et fullverdig og likestilt

alternativ til høyere utdanning, i tillegg til at det etablerer utdanningen som noe annet en yrkesopplæring på videregående nivå.

8.5.3.2 Likeverdig, men forskjellig

Fagskoleutdanning er på nivå 5, og høyere utdanning er på nivå 6 og 7, både i EQF og i det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket (NKR). Det faktum at alle norske studiepoeng i praksis anerkjennes i ECTS-systemet, er en styrke for Norge og en oppfyllelse av våre forpliktelser i Bologna-prosessen. Det er viktig å beholde fagskolepoeng i fagskolesektoren for å verne om prinsippene i Bologna-prosessen.

Eventuelle utfordringer i anbudskonkurranser må løses i anbudsreglementet, og ikke gjennom uheldige tilpasninger i utdanningssystemet.

Det skal og bør være forskjeller mellom fagskoleutdanning og høyere utdanning da de skal fylle ulike behov, ikke minst overfor arbeidslivet. Å øke status og anerkjennelse av fagskoleutdanning må derfor skje ved andre virkemidler enn et felles poengsystem.

8.5.3.3 Revisjon av fagskoleloven

Da fagskoleloven ble revidert i 2010, sluttet stortingskomiteen seg til regjeringens lovproposisjon¹⁷. Det sentrale i Stortingets beslutning var å legge til rette for innpassing i nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk, fritak for og innpassing av annen likeverdig utdanning og kompetanse, samt innføring av fagskolepoeng.

8.5.3.4 Innpass i masterstudium

I noen tilfeller blir studenter, som har gått på norske fagskoler som har avtaler med utenlandske universiteter om innpassing av fagskoleutdanninger i en bachelorutdanning, avvist ved søknad om opptak til et masterstudium i Norge. Universiteter og høyskoler har ikke lov til å avvise en bachelorgrad fra en godkjent institusjon, med mindre de mener at søkeren har manglende fordypning i bachelorgraden¹⁸. De fleste masterstudier krever en fordypning i bachelorgraden tilsvarende 80 studiepoeng eller mer. Eventuelle utfordringer ved opptak til masterstudier skyldes feil lovanvendelse, og ikke lovverket i seg selv.

¹⁷ Innst. 64 L (2010–2011).

¹⁸ Forskrift om krav til mastergrad av 1. desember 2005 nr. 1392 § 2.

8.5.3.5 Danmark har andre betingelser

Det er noen viktige forskjeller mellom det norske og danske utdanningssystemet som må tas i betraktning når det gjelder poengdiskusjonen. Det ene momentet er at de danske erhvervsakademiene har blitt tvangssammenslått, slik at sektoren omfatter store utdanningsinstitusjoner med andre faglige og administrative forutsetninger enn de norske fagskolene.

Videre er det i Danmark forskjell på en yrkesbachelor («høyskolebachelor») og en universitetsbachelor. En yrkesbachelor gir sjeldent en reell mulighet for opptak til mastergradsutdanning. Yrkesbachelor gir formell rett til masteropptak, men som regel skjer det ikke i praksis fordi universitetene har egne opptakskrav som kandidatene fra yrkesbachelorene ikke besitter.

Danmark har valgt en løsning der alle poeng på EQF-nivå 5 og 6 har benevnelsen ECTS, men danske ECTS har ikke nødvendigvis direkte overføringsverdi til ECTS i Bologna-prosessen og Erasmus+-programmet. De har valgt samme navn på poengene, men innholdet og definisjonen er ikke nødvendigvis det samme i alle tilfeller. Når ECTS-poeng brukes i internasjonalt samarbeid, som de er utviklet for, vil det uansett være den samarbeidende eller mottagende institusjonen i utlandet som avgjør hvor stor uttelling som gis, ikke det poenggivende landet eller den poenggivende institusjon.

8.5.3.6 Øvrige momenter

Disse medlemmene viser for øvrig til at det er et moment at deler av fagskolesektoren i noen år allerede har utstedt fagskolepoeng, samt at fagskolene har rapportert på fagskolepoeng til DBH-F før forskrift om fagskoleutdanning trådte i kraft. Fagskolepoeng er i ferd med å bli en etablert betegnelse som uttrykker tilknytningen til fagskolen.

I Sverige gis det yrkeshøgskolepoeng og høyskolepoeng innenfor henholdsvis den svenske fagskolen og universitetene og høyskolene.

8.6 Studentrettigheter og studentvelferd

I pkt. 6.4.1.1 beskrives problemstillinger knyttet til manglende studentrettigheter. Det er lite detaljerte krav i fagskoleloven til blant annet disiplinær sanksjoner, studentvelferd eller vurdering av studentenes resultater. Utvalget mener at skal fag-

skolesektoren få økt status og framstå som et attraktivt studievalg, må hensynet til studentenes rettssikkerhet ivaretas på samme måte som for studenter ved universiteter og høyskoler.

8.6.1 Vage studentrettigheter

Fagskoleloven inneholder i dag til dels vage og overordnede bestemmelser på flere sentrale områder¹⁹. Blant annet står det i § 6 om sanksjoner:

«Avgjørelse om bortvisning, utestenging, utvisning og andre disiplinær sanksjoner skal være saklig begrunnet. Vilkårene for slike sanksjoner skal gå frem av reglement for fagskoleutdanning».

Til sammenligning inneholder universitets- og høyskoleloven detaljerte bestemmelser om dette i §§ 4-7–4-10. I denne loven er det angitt vurderingskriterier for å kunne utestenge eller bortvise studenter eller annullere eksamen. Det er også gitt bestemmelser om maksimal utestengnings- og bortvisningslengde.

Utvalget mener at dette er sanksjoner som er så inngripende for studenter, at det av hensyn til forutberegnelighet og rettssikkerhet, bør være nærmere reguleringer om dette i lov. I dag skal hver enkelt fagskole ha egne bestemmelser om dette i sitt reglement. Departementet bør foreta en gjennomgang av fagskolelovgivningen og foreslå bestemmelser som styrker studentenes rettigheter, og en bør se hen til universitets- og høyskolelovgivningen i utformingen av disse bestemmelsene. Dette vil bidra til å sikre forutberegnelighet slik at studenter, fagskoler og andre på en tydeligere måte kan få kunnskap om hvilke regler som gjelder, og bidra til å sikre et tilfredsstillende læringsmiljø for studenter og andre.

8.6.2 Rett og plikt til medlemskap i studentsamskipnadene

Fagskolene har ikke rett og plikt til medlemskap i studentsamskipnadene. Fagskolestudenter har derfor ingen rett til å benytte seg av studentsamskipnadens velferdstjenester, som blant annet studentbolig, subsidiert mat i studentkantinen og helsetjenester. Det er opp til hver enkelt fagskole og studentsamskipnad å avgjøre om fagskolen

¹⁹ NOKUT har presisert noen av disse kravene i sin Veiledning til tilbydere av fagskoleutdanning (Oslo: NOKUT, 2013).

skal tilknyttes studentsamskipnaden. Enkelte fagskoler har i dag avtaler med studentsamskipnader, men flertallet av fagskolene nektes medlemskap.

Universiteter og høyskoler skal som hovedregel være tilknyttet en studentsamskipnad. Studenter som betaler semesteravgift og er tatt opp til et studium, har rett til å benytte seg av studentsamskipnadens tjenester.

Studentsamskipnadens tjenester er med på å bygge opp under muligheten for lik rett til utdanning for alle. Utvalget mener at det er viktig at alle landets studenter, også de som går på fagskoler, bør få tilgang til studentvelferdstjenester. Utvalget foreslår at departementet foretar en gjennomgang av fagskoleloven og studentsamskipnadslovgivningen med siktemål å innføre pliktig medlemskap for fagskoler i studentsamskipnader.

8.6.3 Oppsummering studentrettigheter og studentvelferd

Det er viktig at fagskolesektoren får økt status og framstår som et attraktivt studievalg. For å oppnå dette bør hensynet til studentenes rettssikkerhet ivaretas på samme måte som for studenter ved universiteter og høyskoler. Utvalget mener at departementet bør foreta en gjennomgang av fagskolelovgivningen og studentsamskipnadslovgivningen og foreslå bestemmelser som styrker studentenes rettigheter, herunder vurdere å innføre rett og plikt til medlemskap for fagskoler i studentsamskipnader.

8.7 Grader, titler og vitnemål

I dagens fagskolelovgivning er det ingen beskyttelse av grader eller yrkestitler for fagskolekandidatene. Fagskolene står fritt til å gi de gradene og titlene de ønsker, så fremt dette ikke strider mot øvrig lovverk.

I universitets- og høyskolelovgivningen²⁰ er det til sammenligning beskyttelse av blant annet gradene høgskolekandidat, bachelor, master og ph.d. Videre er det beskyttelse av blant annet yrkestitlene siviløkonom og sivilingeniør.

Nasjonalt fagskoleråd har utredet muligheten for beskyttelse av grader og titler tilknyttet fagskoleutdanning.

²⁰ Forskrift om grader og yrkesutdanninger, beskyttet tittel og normert studietid ved universiteter og høyskoler av 16. desember 2005 nr. 1574.

Utvalget mener at lovbeskyttelse av grader for fagskolekandidatene kan bidra til å synliggjøre fagskoleutdanningen, og dermed øke søkningen til fagskoler og gjøre fagskolekandidater mer attraktive blant arbeidsgivere. Departementet bør vurdere å foreslå lov- eller forskriftsendringer som gir denne type beskyttelse, og utvalget mener at en mulig gradsbenevnelse for to års fagskoleutdanning kan være *fagskolekandidat*. Departementet bør vurdere om det skal være beskyttelse av grader for fagskoleutdanninger med kortere utdanningslengder.

Utvalget vil ikke foreslå lovbeskyttelse av yrkestitler, da det vil være vanskelig å håndheve kriterier for hvilke titler som skal kunne brukes. Det vil for eksempel være problematisk å gi titler til kandidater som har tatt den samme utdanningen, men der utdanningslengden har variert. De nasjonale fagrådene²¹ bør imidlertid tilstrebe å samordne titler på lignende utdanninger.

I fagskoleloven er det ikke definert at fagskolekandidater skal få vitnemål for fullført utdanning. I § 5 står det at tilbyder skal sørge for at studentene får dokumentert fullført utdanning. I fagskoleforskriften § 3 framgår det at fagskolepoeng skal framgå av vitnemål eller annen dokumentasjon. Nasjonalt fagskoleråd har utarbeidet en mal²² for vitnemål med gradsbetegnelsen *Vocational Diploma*, som fagskolene anbefales av NOKUT å ta i bruk.

Utvalget foreslår at det i fagskoleloven bør framgå at fagskolen utsteder vitnemål om fullført utdanning.

8.8 Oppsummering

Fagskoleutdanningen må gjøres mer attraktiv og synliggjøres. Her må myndigheter, fagskolene og arbeidslivet bidra. Arbeidslivet må bevisstgjøre seg de mulighetene som fagskoleutdannede gir. Myndighetene må legge til rette slik at fagskoleutdanningen blir en hensiktsmessig utdanningsvei med forutsigbare overganger, hvor studentrettigheter står sentralt.

8.9 Utvalgets forslag til tiltak

Staten bør:

- gi akkrediterte fagskoler myndighet til å fastsette nærmere bestemmelser om opptaks-

²¹ Se omtale av nasjonale fagråd i kapittel 9.

²² <http://www.vox.no/nasjonalt-fagskolerad/vitnemal/>

grunnlag, herunder krav til generell studiekompetanse eller fag-/svennebrev i tillegg til realkompetansevurderinger. Fagskoler med godkjente utdanningstilbud bør forholde seg til gjeldende opptaksregler.

- utarbeide en nasjonal opptaksforskrift for fagskoler.
- foreta en gjennomgang av fagskoleloven og studentsamskipnadsloven for å styrke studentenes rettigheter, herunder vurdere å innføre rett og plikt til medlemskap for fagskoler i studentsamskipnader.
- skjerpe kontroll og tilsyn med uh-institusjonene og fagskolenes praktisering av det nasjonale opptaksreglementet.
- sørge for at rådgivningstjenesten i grunnskolen og videregående opplæring og de regionale karrieresentrene styrker sin kompetanse på fagskoleutdanning for å bidra til synlighet og rekruttering til fagskolen.
- innføre tilleggspoeng for minimum ett års fagskoleutdanning.
- ta initiativ til endringer i lov og forskrift for å beskytte grader for fagskolekandidatene.
- gi midler til samarbeidsprosjekter for utvikling av overgangsordninger mellom fagskoler og uh-institusjoner.
- vurdere om opptak til fagskoler bør legges inn under Felles studieadministrativt tjenestesen-ter eller andre relevante instanser.
- ta initiativ til endringer i fagskoleloven slik at fagskolen utsteder *vitnemål* om fullført utdanning.
- sørge for at fagskolene har tilstrekkelige rammebetingelser til å kunne tilby fleksible utdanningstilbud, herunder nettbasert utdanning.
- øke sin innsats for å synliggjøre fagskolen som en attraktiv karrierevei.

Fagskolene bør:

- øke sin innsats for å synliggjøre fagskolen som en attraktiv karrierevei.

Partene i arbeidslivet, arbeidslivets organisasjoner og avtagende arbeidsliv bør:

- øke sin innsats for å synliggjøre fagskolen som en attraktiv karrierevei.
- øke sin kunnskap om fagskoleutdanning. Nasjonalt fagskoleråd og de underliggende nasjonale fagrådene bør ha en sentral rolle i informasjonsarbeidet.

Universiteter og høyskoler bør:

- gjøre grundigere vurderinger om innpass av fagskoleutdanning i høyere utdanning basert

på de ulike utdanningenes samlede læringsutbytte.

Særmerknad til punkt 8.4.2

Utvalgsmedlemmene Trude Tinnlund, Kjersti Grindal, Jonny Kurt Pettersen, Ivar Lien, Bård Inge Thun, Stein Kristiansen og Malin Nøss Vangsnes viser til Innst. 64 L (2010–2011) – Innstilling til Stortinget fra kirke-, utdannings- og forskningskomitéen som omhandler forventninger til overganger mellom utdanninger:

Komitéen deler oppfatningen om at verdien av fagskoleutdanning bør synliggjøres bedre enn i dag og at skillelinjene mellom utdanningssystemene bør bygges ned. Komiteen ber derfor departementet om å involvere det nyopprettede fagskolerådet i utarbeidelsen av et rammeverk som muliggjør enklere og mer forutsigbare overganger mellom fagskoler og høyere utdanning. Sentralt i dette ligger å anerkjenne den faktiske kunnskapen og kompetansen en tilegner seg gjennom fullført fagskoleutdanning.

Medlemmene viser til at erfaringene med skjønnsutøvelse ved institusjonene ikke kan sies å ha utløst potensialet som ligger i anerkjenning av tidligere læring. Det må være et prinsipp at faglig relevante utdanninger innen tertiær sektor med tilsvarende læringsutbytte skal gi rett til godskrivning/fritak, da studenten allerede innehar læringsutbytte som er i studiet. Det må etableres en felles plattform for overganger mellom universiteter, høyskoler og fagskoler, som alle institusjoner i tertiær sektor må forholde seg til. Medlemmene mener at prinsippet krever følgende endringer:

- *Det må innføres en bestemmelse i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven for systematisk godskrivning av emner/ fag på tvers av fagskoler, universiteter og høyskoler tilsvarende den som i dag kan anvendes mellom fagskoler og mellom universiteter og høyskoler, jf. universitets- og høyskoleloven § 3-5 første ledd og fagskoleforskriften § 1. En slik systematikk skal innebære at universiteter, høyskoler og fagskoler skal godskrive beståtte emner/fag fra andre universiteter, høyskoler og fagskoler med samme antall studiepoeng/fagskolepoeng gitt at godskrivningen gjelder emner/fag med tilsvarende læringsutbytte.*
- *Det må innføres en minimumsbeskrivelse i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven med tilsvarende grunnlag for innpassing/fritak som praktiseres i dag i Y-veistudiene for ingeniør. Det foreslås derfor en standard for innpassing/ fritak i relevante utdanninger med tilsvarende læringsutbytte med henholdsvis minst 30 studiepoeng fri-*

tak for fag-/svennebrev og minst 60 og inntil 120 studiepoeng fritak for 2-årig fagskoleutdanning. Det samme må gjelde for fritak for relevant universitets- og høyskoleutdanning ved overgang til fagskole. Dersom institusjonene ikke finner faglig relevans og tilsvarende læringsutbytte mellom utdanninger som etter dette skal gi grunnlag for fritak, må det gis skriftlig og faglig argumenta-

sjon for dette. Den faglige begrunnelsen kan påklages på vanlig måte.

Medlemmene viser også til metodeforslag for hensiktsmessige overganger mellom utdanninger utarbeidet av Nasjonalt fagskoleråd som kan gi grunnlag for ytterligere godskriving og innpassing.

Kapittel 9

Kvalitet, relevans og arbeidslivets rolle

Ifølge mandatet skal utvalget vurdere hvordan fagskoleutdanningens kvalitet, synlighet og status kan styrkes. En ny nasjonal politikk for fagskolesektoren vil være en av de viktigste forutsetningene for synligheten og statusen til dette skoleslaget. Dernest er det viktig å utvikle kvaliteten i fagskoleutdanningene og sektoren i tråd med de nye ambisjonene.

Mange av dagens fagskoletilbud har høy kvalitet, og de uteksaminerte kandidatene fra disse utdanningene er ettertraktet på arbeidsmarkedet. Som vist i tidligere kapitler er det likevel behov for endringer for å høyne eller sikre kvaliteten på alle utdanningstilbudene.

Utvalget har i kapitlene 2 og 6 argumentert for at fagskolesektorens potensial ikke utnyttes godt nok, og at dens bidrag til Norges samlede kompetanseutvikling kunne og burde vært større og bedre enn dagens system tillater. Norsk fagskoleutdanning er i stor grad blitt til som resultat av en lang rekke enkeltstående beslutninger og ikke etter en politisk strategi for en helhetlig og langsiktig utvikling.

Utvalget er av den oppfatning at regjeringen må utforme en helhetlig utdanningspolitikk for tertiært nivå, hvor fagskolesektoren gis et langt tydeligere definert politisk mandat og rustes opp slik at den får en styrket posisjon i det norske utdanningssystemet. Fagskolen må beholde sin base hovedsakelig i praktisk, yrkesrettet og utviklingsbasert kunnskap. Arbeidslivets nærhet og eierskap til fagskoleutdanningene er et særtrekk ved denne utdanningstypen. Et forsterket samspill mellom partene i arbeidslivet, arbeidslivets organisasjoner, det avtagende arbeidslivet, fagskolesektoren og utdanningsmyndighetene vil gi bedre samsvar mellom fagskoleutdanningene og arbeidslivets kompetansebehov. Det er myndighetenes ansvar å utarbeide rammer som understøtter kvalitetsutvikling i alle ledd. Rolle- og ansvarsfordelingen mellom myndighetsorganer må bli klarere og mer presis slik at kvaliteten og relevansen på fagskoleutdanningen blir bedre.

Boks 9.1 Norges Kreative Fagskole

Kreative næringer er en voksende del av dagens næringsliv. Bedrifter som ønsker å utvikle nye tilbud eller profilere seg bedre, trenger ofte nye og bedre virkemidler for å nå fram til sine kunder. Videreutvikling av egne konsepter krever nye og kreative innfallsvinkler. Derfor søker i økende grad bedrifter hjelp fra eksterne miljøer for å kommunisere bedre.

Norges Kreative Fagskole (NKH) er Norges største fagskole, og har i underkant av 2000 studenter. Den utdanner kandidater for grafiske bedrifter, designbyråer, markedsavdelinger, PR- og kommunikasjonsbedrifter, salgsorganisasjoner, reklamebyråer og lignende. Aktuelle stillinger kan være designer, tekstforfatter, prosjektleder, informasjonskonsulent, salgs- eller markedsansvarlig osv.

Reklamefinansierte TV-kanaler har rekruttert mange filmfotografer, programskapere, lydmedarbeidere, regiassistenter, scenografer m.m. fra fagskoler. Tilsvarende gjelder produksjonsselskaper innenfor film- og videobransjen. Spillproduksjon og 3D-animasjon er også en større industri i Norge med store produksjonsselskaper som er avhengig av å rekruttere fra blant annet fagskoler.

I kapittel 6 har utvalget pekt på at en viktig utfordring når det gjelder å sikre god kvalitet på fagskoleutdanningene, er at mange fagskoler er for små til å kunne ha et robust faglig og administrativt miljø. Styrings- og ledelsesmekanismer må videreutvikles. Videre er ordningene for godkjenning av utdanninger viktige for muligheten til å sikre kvalitet og relevans. En riktig dimensjonering av utdanningstilbudene har betydning som mekanisme for å motvirke svakhetene i et utdanningsmarked som ikke fungerer perfekt. Det ble i kapittel 6 konkludert med at kvalitetsutvikling i

stor grad må skje på hver enkelt institusjon, men at det må legges rammer og føringer på overordnet nivå som understøtter kvalitetsutvikling i alle ledd. Det må altså være en klar linje fra departementet via NOKUT til fagskolene som tydelig legger ansvaret på kvaliteten til den enkelte skole. I dette kapitlet vil utvalget se på disse utfordringene og foreslå tiltak.

9.1 Kvalitet – hva er det?

Det finnes mange definisjoner på kvalitet. Her brukes en enkel definisjon, hentet fra St. meld. nr. 44 (2008–2009) *Utdanningslinja*¹, hvor begrepet kvalitet brukes som et uttrykk for samsvar mellom mål og resultat. Operasjonalisert vil det bety at en fagskole med god kvalitet får mange og gode søkere, og at de uteksaminerte kandidatene er etterspurt på arbeidsmarkedet og fyller den faglige rollen de er tiltenkt på en god måte. God kvalitet involverer alle nivåer fra lærernes studentveiledning til de nasjonale rammene for utdanningen.

For fagskolesektoren er tett tilknytning til arbeidslivet vesentlig for kvaliteten og relevansen. Arbeidslivet må ha et eierskap til fagskolen, og de må ta aktiv del i utviklingen av den. Hvis fagskolesektoren skal videreutvikles til å bli en enda viktigere og tydeligere aktør i det norske utdannings-systemet, må denne relasjonen bli sterkere og mer systematisk. Det er utvalgets oppfatning at kvaliteten i fagskoleutdanningene ikke kan ses og analyseres uavhengig av relasjonen til arbeidslivet. I dette kapitlet vil utvalget derfor gå nærmere inn i et bredt kvalitetsbegrep som omfatter struktur, styring, intern kvalitetssikring og arbeidslivets inngripen i utdanningsvirksomheten.

9.2 Arbeidslivets eierskap til fagskolesektoren

I dette avsnittet skisseres utfordringer knyttet til samspillet mellom fagskolesektoren og det arbeidslivet fagskolene utdanner til. Utvalget mener at fagskolens største styrke og kjernen i dens egenart er den nære relasjonen til aktørene i arbeidslivet, herunder både arbeidslivets parter, organisasjoner og avtagere. Dette gir fagskolene en viktig kobling til arbeidslivets lokale, regionale og nasjonale kompetansebehov. Hvis fagskolesektoren skal videreutvikles til å bli en enda viktigere

Boks 9.2 Industriclusteret på Raufoss

Industrien på Raufoss er sterkt konkurranseutsatt og opererer i et internasjonalt marked. For mange av produktene konkurrerer bedriftene med tilsvarende produkter fra lavkostland. Dette gir flere utfordringer. For å konkurrere på kvalitet må kostnadene ned og dette krever automatiserte prosesser som igjen krever økt kompetanse.

Kravet til ansatte i industrien øker med bakgrunn i disse kravene. Framstillingsprosessene automatiseres, produktene får en høyere grad av kompleksitet, og kravene til kvalitet øker markant. Behovet for ufaglært arbeidskraft reduseres og forsvinner til dels helt. I en bedrift på Raufoss med ca. 400 produksjonsarbeidere har i dag ca. 70 % fagbrev. Fagarbeidere kan til en viss grad dekke enkelte operasjoner, men i helautomatiserte prosesser stilles det ofte krav til økt kompetanse. Strømlijeformet produksjon, der råmaterialer kommer inn og ferdig produkt kommer ut, uten at det er svinn eller produkter med feil, er en forutsetning for å konkurrere på det internasjonale markedet.

For å være konkurransedyktige må industribedrifter også drive utstrakt forskning, både for å forbedre sine produkter og dermed sin konkurransevne, og for å utvikle nye produkter for å kunne konkurrere på nye områder. Erfaringer fra Raufoss-miljøet viser at forsknings- og utviklingsmiljøer som er satt sammen av praktikere og teoretikere, er effektive. Det er en stor fordel at praktikerne har en god teoretisk ballast, slik at drøftinger om tekniske løsninger kan holde et høyt faglig nivå.

Raufoss-miljøet har løst disse utfordringene ved at fagarbeidere gis anledning til å ta utdanning mens de er i arbeid. De aller fleste gis tilbud om teknisk fagskole. Noen av disse går inn i produksjonen som ledere, andre går inn i FoU-arbeid.

Som et eksempel kan det nevnes at en bestemt bedrift på Raufoss har ca. 150 ingeniører, der 1/3 er fagskoleutdannet, 1/3 er bacheloringeniører og 1/3 ingeniører med mastergrad.

og tydeligere aktør i det norske utdannings-systemet, må denne relasjonen bli sterkere og mer systematisk. Utvalget vil her gå nærmere inn på

¹ St. meld. nr. 44 (2008–2009) Utdanningslinja.

hvordan arbeidslivets eierskap til fagskolesektoren kan styrkes. Dette handler både om å gi arbeidslivet gode rammebetingelser for å utvikle et slikt eierskap, men også krav til både arbeidslivet og fagskolene om å ta større ansvar, blant annet gjennom trepartssamarbeidet, styrer og formelle råd.

9.2.1 Fagskolen og kompetanseutfordringer i arbeidslivet

Holden III-utvalget omtaler produktivitet i privat sektor på følgende måte:

«I private markeder med høy konkurranse vil virksomheter som ikke tilbyr de varene og tjenestene kundene ønsker, miste kunder. Bruker de mer ressurser enn andre virksomheter uten å levere særskilt gode produkter, vil lønnsomheten svekkes.»²

Regjeringen har i sin regjeringsplattform påpekt at Norge ikke er, og heller aldri vil bli, et lavkostland. Derfor må norske bedrifter konkurrere på kvalitet, kompetanse og produktivitet. For å klare det er høyt kompetente medarbeidere en forutsetning. Selvstendige høykompetente fagarbeidere er blitt trukket fram som et konkurransefortrinn for Norge og andre nordiske land.

9.2.2 Fagskolen og karrieremuligheter

I mange sektorer utgjør fagskolen en del av det generelle utdanningstilbudet. Teknisk fagskole er for eksempel en svært viktig utdanningsvei for ansatte i industrien. Fagskoleutdannede i denne sektoren rekrutteres ofte til funksjonærstillinger i bedrifter, og dette betraktes som en attraktiv karrierevei internt i mange virksomheter.

Innenfor elektrobransjen rekrutteres de fleste tekniske mellomledere, gründere og daglige ledere for mindre og mellomstore virksomheter fra fagskolen. Det har sammenheng med den nære tilknytningen til praksisfeltet, noe som gjør fagopplæringen og deretter fagskolen til den foretrukne utdanningen i bransjen. Elektrobransjen ser også fagskolen som en god rekrutteringsvei for yrkesfaglærere og anser denne rekrutteringsveien som svært viktig for å opprettholde kvaliteten i fagopplæringen i videregående skole.

For byggenæringen utgjør også fagskoletilbudet en del av det generelle utdanningstilbudet.

² NOU 2013: 13 Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi.

Boks 9.3 Maritim sektor

I maritim sektor rekrutteres de fleste av de norske medarbeidere til sjøs fra fagskolen. Ifølge tall fra Maritimt Opplæringskontor ble 64 % av dekksoffiserskandidatene og 92 % av maskinoffiserskandidatene i 2013 utdannet i fagskolesektoren. Norge som sjøfartsnasjon hadde ikke kunnet overleve uten fagskolen som rekrutteringsvei, og maritime bedrifter hadde stått uten nødvendig og viktig arbeidskraft.

I maritim næring rekrutteres i all hovedsak fagskolestudentene umiddelbart til en jobb ombord i skip. Etter å ha seilt en del år vil mange av disse sjøfolkene rekrutteres til arbeid på land. Når kandidatene har opparbeidet seg denne kombinasjonen av utdanning og yrkespraksis, er de svært attraktive i arbeidsmarkedet for landbasert maritim næring. Mange av de fagskoleutdannede sjøfolkene går i land til en jobb på rederikontor, men mange rekrutteres også til Sjøfartsdirektoratet, Kystverket, Det Norske Veritas, maritim utdanning, verft, utstysprodusenter, tjenesteleverandører og ulike andre bedrifter i maritim næring.

Norsk arbeidskraft er relativt kostnadskrevende for maritim næring, og for mange redere vil det være en billigere løsning å hente utenlandsk arbeidskraft til en svært internasjonal bransje. Likevel foretrekkes ofte norske sjøfolk, blant annet på grunn av den langsiktige satsingen på kompetanse i de maritime bedriftene. I henhold til Fafo 2012¹ uttrykker sju av ti bedriftsledere i maritim klynge at sjøbasert kompetanse er en nødvendighet for at deres bedrift skal kunne utvikle seg.

¹ K. Reegård og J. Rogstad *Fra sjø til land Betydningen av sjøbasert erfaring i maritim næring fram mot 2020* (Oslo, Fafo, 2012)

Utdanningen til fagskoleingeniør³ skal være byggenæringens foretrukne tekniske lederutdanning. Fordi fagskoleingeniørene normalt har fag- eller svennebrev som grunnlag, har de en særlig kompetanse til å forstå byggeprosessen, samarbeid og samhandling. For bedriftene i byggenæringen er

³ Begrepet fagskoleingeniør er ikke en beskyttet tittel iht forskrift, men benyttes innenfor enkelte bransjer i arbeidslivet. Tidligere var tittelen man fikk i arbeidslivet etter avsluttet toårig fagskole, fagskoletekniker.

fagskoleingeniørens kvalifikasjoner svært relevante og anvendelige på grunn av den direkte koplingen mellom fag- eller svennebrev og den yrkesrettede teoretiske kompetansen som fagskolen gir. Kompetansen passer svært godt for både store og små bedrifter i næringen.

Flere av de små verneverdige håndverksfagene omfattes av UNESCOs konvensjon om vern av den immaterielle kulturarven⁴. Det er også etterspørsel fra muséer, faginstututter, produksjonsbedrifter, videregående skoler, husfliden osv. for faglærte med slik kompetanse. Små og verneverdige fag kjennetegnes av at de har et begrenset rekrutteringsbehov, og de fleste som tar slik

utdanning, er voksne og har en annen videregående opplæring fra før.

Det har vist seg vanskelig å opprettholde noen av disse tilbudene gjennom ordninger i videregående opplæring fordi søkningen til fagene er for lav. En løsning for noen av disse fagene kan være å utvikle fagskoletilbud som påbygg til eksisterende fag- eller svennebrev. Dette vil også kunne være en attraktiv karrierevei for håndverkere.

Et arbeidsliv i endring krever at medarbeidere i alle ledd har tilgang til løpende oppdatering i sine fag. Det finnes ikke nasjonale oversikter over etter- og videreutdanningsbehovet i mange sektorer. Dette er aktiviteter som alle virksomheter og bedrifter bør ha planer og strategier for.

Byggenæringen påpeker at det i dag ikke finnes noen relevante spesialiseringer og videreutdanninger for sine lærefag i videregående opplæring. De mener det er behov for spesialiseringer innenfor flere lærefag og fagområder som bygningsvern og rehabilitering av eksisterende bygningsmasse, industriell bygging, passivhus, grønne hus, betongrehabilitering, lafting mv. I nært samarbeid med arbeidslivet etableres det i 2014 den første videreutdanningen med spesialisering i bygningsvern og rehabilitering ved Fagskolen Innlandet.

Helsesektoren peker på at fagskoleutdanningene er viktige som yrkesrettet videreutdanning for fagarbeidere i sektoren. Her vil fagskoletilbud innenfor geriatri, demens, kreftomsorg, rus og psykiatri være særlig viktig. Partene mener imidlertid det er avgjørende at fagskoleutdanningene bygger på relevante lærefag, og at opptakskrav til fagskoleutdanning må ses i sammenheng med autorisasjonskravene i lov om helsepersonell.

Oppsummert kan det slås fast at fagskolen har en viktig rolle både som generell utdanningsvei og som videreutdanningstilbud. Begge funksjoner har stort potensial for videre utvikling. Etterspørsel etter kompetanse er økende. Lengre yrkeskarrierer, høy omstillingstakt og generelt arbeidsliv i rask endring tilsier videre stort behov for livslang læring. Utvalget mener at fagskolene må bli mye mer dynamiske ved å kunne tilby etter- og videreutdanninger, spesialiseringer, fordypninger osv.

En rekke fagområder har kvalifikasjonskrav knyttet til yrkesutøvelsen. For elektroinstallasjonsbransjen har Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) gjennom forskrift om elektroforetak og kvalifikasjonskrav for arbeid knyttet til elektriske anlegg og elektrisk utstyr (fek)⁵, fastsatt krav til foretak, den som er ansvarlig og den som utfører arbeid knyttet til elektriske

Boks 9.4 Fagskoletilbud i landbruksfag

Dagens landbruksutdanninger ligger hovedsakelig enten på videregående skoles nivå eller innenfor høyere utdanning. Jordbruksproduksjonen skjer i økende grad i større enheter og med et økende krav til spisskompetanse. Utdanning på videregående skoles nivå er ofte ikke tilstrekkelig for den profesjonelle yrkesutøveren, samtidig som det er behov for mer praktisk rettede utdanninger som universiteter og høyskoler ikke kan tilby. Den tidligere agroteknikerutdanningen, som kunne sies å tilsvare en fagskoleutdanning, ble borte før år 2000. Det er i dag noen få fagskoleutdanninger som er relevante for landbruket, men tilbudet anses av landbruket selv som for lite utbygd. Det er både behov for nye utdanninger basert på den regionale spesialiseringen av jordbruksproduksjonen og en økning i volum. Landbruket har behov for fagskoleutdanninger som ved siden av spesialisering innenfor ulike landbruksproduksjoner også gir praktisk kunnskap innenfor driftsledelse, økonomi og næringsutvikling.

På bakgrunn av dette behovet har Norges Bondelag og andre sentrale aktører innenfor landbruket tatt initiativ til at det opprettes et nasjonalt utvalg for fagskoleutdanning innenfor landbruk (NUFL), etter modell fra de nasjonale utvalgene innenfor tekniske fag og helse- og oppvekst. Målet er å arbeide for en styrking av fagskoletilbudet i landbruksfag.

⁴ UNESCOs konvensjon av 17. oktober 2003 om vern av den immaterielle kulturarven.

Boks 9.5 Fagskoleutdanning innenfor helse- og sosialfag

Samhandlingsreformen har som mål å sikre mer helhetlige og koordinerte helse- og omsorgstjenester, og en større del av tjenestene skal utføres i kommunene. Pasientene ligger kortere tid i sykehus og overføres fortetter ut til kommunehelsetjenesten. Denne endringen av hvor helse-tjenesten utøves, har betydning for hvilken kompetanse helsearbeiderne i kommunene bør ha. Kommunene trenger helsepersonell med ulik utdanning og kompetanse for å ivareta brukernes sammensatte behov. Helsefagarbeidere med fagskoleutdanning innenfor helse- og sosialfag vil være et viktig bidrag i arbeidet med å imøtekomme morgendagens behov for helsetjenester i kommunene.

Fagskoleutdanning innenfor f.eks. helse, aldring, demens og alderspsykiatri er gode eksempler på fagskoleutdanning som helsefagarbeidere kan ta, og som gir økt kompetanse som det er stort behov for i kommunehelsetjenesten.

Disse studiene er derfor viktige bidrag i arbeidet med helsefremmende og aktiv omsorg

blant eldre mennesker som er pasienter i sykehjem, omsorgsboliger eller som mottar hjelp i sine hjem.

En rapport utarbeidet på oppdrag av NUFHO 2013, viser at fagskoleutdanning i helse- og sosialfag gjør arbeidsplassen mer attraktiv og personellsituasjonen stabiliseres. Dette fører til at de ansatte står lenger i jobb. Fagskoleutdanning skaper økt kompetanse og trygghet i arbeidsoppgaver som skal utføres, og den styrker samhandlingen mellom kolleger og brukere. Kompetanseheving av helsefagarbeidere fører også til økt bevissthet og refleksjon over helsetjenesten som utøves, som igjen har betydning for kvaliteten på den hjelpen brukerne mottar. Med tanke på utfordringer ved rekruttering av unge mennesker inn i omsorgsyrkene og viktigheten av å beholde dem i arbeid, er fagskoleutdanning innenfor helse- og sosialfag viktig.

anlegg og utstyr. Det betyr at fagbrev som blant annet elektriker og heismontør, er lovregulerte yrker i Norge. Foretaket som utfører arbeid på elektriske anlegg og utstyr, skal være registrert i Elvirksomhetsregisteret⁵ og er da ansvarlig for at den som har det faglige ansvaret og utøver arbeidet, tilfredsstiller krav fastsatt i forskrift. Forskriften sier at: *«Den som har det faglige ansvaret for arbeid knyttet til elektriske anlegg, skal ha relevant master- eller bachelorgrad eller toårig utdanning som fagskoletekniker med relevant fagbrev.»*

Det er i dag om lag 3200 bedrifter som er registrert i Elvirksomhetsregisteret. Det betyr at elektroinstallasjonsbransjen generelt og bedriften spesielt vil ha behov for en jevn strøm av personer som minst tilfredsstiller krav til relevant fagbrev og toårig teknisk fagskoleutdanning. For virksomheter og personer som skal tilfredsstille kvalifikasjonskrav hjemlet i ekomforskriften fra Post- og teletilsynet, gjelder det samme. Det stiller krav til at utdanningstilbudet og innhold i teknisk fag-

skole er i tråd med bransjens behov generelt og næringene spesielt. Innen data, elektronikk og elektronisk kommunikasjon finnes det tilsvarende kvalifikasjonskrav fra Post- og teletilsynet. Maritime fag er regulert gjennom STCW-konvensjonen. Plan- og bygningsloven regulerer krav til utdanning og praksis innen tiltaksklasser for bygg- og anleggssektoren.

Særskilte kvalifikasjonskrav er ofte i endring ved at nye krav kommer til og andre faller bort. Det innebærer at yrkesutøvere raskt må kunne få oppgradert sin kompetanse etter gjeldende standarder. Slik utdanning skjer ofte i regi av arbeidslivets organisasjoner.

Fagskolen kan være egnet arena for å tilby utdanning som er nødvendig for å møte særskilte kvalifikasjonskrav. Det krever imidlertid nært samarbeid mellom fagskolene, sertifiserende myndigheter og partene i arbeidslivet i utforming av tilbudene.

9.2.3 Fagskolen – nye oppgaver og kompetansebehov

Reformer i senere år i for eksempel helsesektoren, NAV og barnevernet viser at nye oppgaver til kommunesektoren krever strategier og tiltak for å

⁵ Forskrift om elektroforetak og kvalifikasjonskrav for arbeid knyttet til elektriske anlegg og elektrisk utstyr.

⁶ Elvirksomhetsregisteret er et offentlig register som lister opp virksomheter som har tillatelse til å utføre elektriske arbeider i Norge. Register vedlikeholdes av DSB.

sikre dekning av kompetansebehovet, som igjen er helt avgjørende for å kunne levere kvalitativt gode tjenester til befolkningen i hele landet. Nye statlige kompetansekrav samt forventninger fra innbyggerne legger også føringer på kompetansebehovet i kommuner og fylkeskommuner.

Det samme forholdet gjelder også for blant annet byggenæringen. Nye statlige miljø-, klima- og energikrav og den teknologiske utviklingen har ført til økt behov for relevant kunnskap og kompetanse hos medarbeiderne. De nye utfordringene krever bedre samhandling, involvering og organisering av planlegging og produksjon, noe som igjen krever en endret holdning og tenkemåte i alle ledd i næringen. Fagskolen, med sin nærhet til arbeidslivet, vil raskt kunne tilby fagskoleutdanninger som svarer på endringene som skjer i næringen og samfunnet.

9.2.4 Arbeidslivets bestillerrolle

Det er vanskelig for fagskolene å utvikle gode fagskoletilbud uten at bransjene og sektorene blir gode bestillere overfor fagskolene. Både arbeidsgivere og partene i arbeidslivet har en rolle og et ansvar som må følges opp. Ifølge fagskoletilsynsforskriftens § 4-6 må «Tilbyder ha et formelt samarbeid med relevante aktører i yrkesfeltet om utvikling og gjennomføring av utdanninger innen fagområdet».

Arbeidslivets aktører involverer seg i dag på svært ulike måter i sektoren. De er representert i fagskolestyrer, lærekrefter hentes fra relevante virksomheter, enkelte virksomheter tilbyr praksisplasser osv. Bildet er variert, men hovedinntrykket er at involvering fra arbeidslivet og arbeidslivets parter ikke er tilstrekkelig systematisk, og det er få nasjonale krav eller konkrete styringssignaler fra myndighetene til sektoren.

Det er bred enighet om at arbeidslivet må engasjere seg i enda større grad i fagskoleutdanningen. På lokalt og regionalt nivå kan det skje ved for eksempel å inngå langsiktige avtaler med lokalt arbeidsliv om å tilby foredrag, bestille utviklingsprosjekter knyttet til ulike problemstillinger i bedrift, tilbud om praksisplasser, utvikle hospiteringsordninger og initiere nye fagområder.

Steder hvor det er et tett samarbeid, enten mellom videregående opplæring og fagskole eller fagskole og høyskole/universitet, er det ofte også nært samarbeid med arbeidslivet for å sikre at fagskoleutdanninger opprettholdes på grunn av arbeidslivsbehovet i regionen.

Utvalget vil imidlertid påpeke at fagskolene skal dekke både nasjonale, regionale og lokale

kompetansebehov, og at disse kompetansebehovene varierer mellom sektorer, næringer og bransjer. Arbeidslivet må derfor være involvert på ulike nivåer i sin bestillerfunksjon overfor fagskolene.

Det er viktig å være bevisst skillet mellom de arbeidslivsaktørene som etterspør og bruker fagskolekompetanse på den ene siden, og de aktørene som er eiere og tilbydere på den andre. Det er essensielt at de partene som både representerer brukere av fagskolekompetanse og tilbydere av fagskolekompetanse, er klare på hvilke roller de har i de ulike fora. Dette er viktig for å sikre at utdanningstilbudene primært utvikles på bakgrunn av arbeidslivets behov for kompetanse, framfor studentenes utdanningsønsker, fagskoletilbyderes ambisjoner eller tilbud som av andre årsaker ikke har sitt utspring i et reelt arbeidslivsbehov.

9.2.5 Manglende kunnskap om fagskoleutdanning

En viktig forutsetning for å bli en god bestiller er å besitte tilstrekkelig kunnskap om den sektoren og den tilbyderen du bestiller fra. Utvalget har fått mange innspill fra både fagskolesektoren og arbeidslivet om at fagskolen er for lite kjent, både i arbeidslivet og i samfunnet generelt. Det er nødvendig å sørge for at flere norske virksomheter forstår hvilken merverdi fagskolekompetanse kan tilføre virksomheten, hvilke oppgaver kandidatene kan utføre og hvordan fagskolekompetansen skiller seg fra andre typer utdanning. Slik kunnskap vil også bidra til at det utvikles tydeligere karriereveier for personer med fagskolekompetanse i ulike virksomheter. Det vil igjen bidra til å gjøre fagskolen mer attraktiv og øke dens status.

Virksomheter må finne fagskolen så attraktiv at de ønsker å stimulere sine ansatte til å starte på en fagskoleutdanning og rekruttere fagskolekandidater tilbake, eller de må bli enige om fleksible ordninger som gjør det mulig å kombinere fagskoleutdanning med jobb. Dette er avgjørende for å opprettholde og skape en bærekraftig fagskoleutdanning. Like viktig er det at arbeidstakere finner fagskolen som en attraktiv og kvalifiserende utdanning som kan være en karrierevei videre i arbeidslivet.

Det er også gode eksempler på at virksomheter er tydelige bestillere og brukere av fagskolekompetanse. Som eksempel kan nevnes Oslo universitetssykehus (OUS) som bestiller utdanningsplasser til sine helsesekretærer ved Fagskolen i Oslo. Helseserviceutdanningen ved Fagskolen i

Oslo har de siste årene vært fulltegnet på grunn av pågangen fra OUS.

I Norge er det svært mange små og mellomstore bedrifter, og det er forståelig at slike bedrifter i varierende grad er i stand til å holde seg oppdaterte på hva som skjer i utdanningssektoren. Utvalget mener at myndighetene sammen med partene i arbeidslivet må bidra til kvalitetssikret informasjon om hva fagskolene er og kan tilby.

9.3 Fagskolens egenart

Fagskolens berettigelse er blant annet avhengig av at utdanningene som tilbys har en form og et innhold som skiller den tydelig fra andre utdanninger. Det er tre forhold som påvirker dette. Det første er nærheten til arbeidslivet.

For det andre skal fagskolen ligge på nivået over videregående opplæring; den skal ikke være i konkurranse med yrkesrettete utdanninger som gir fag- eller svennebrev eller vitnemål for yrkesutdanning fra videregående skole.

Det tredje forholdet som skiller fagskolen fra de andre utdanningsslagene, er omfanget på utdanningen. I dag kan en fagskoleutdanning ha fra et halvt års til to års varighet.

Uten en aktiv medvirkning fra arbeidslivets parter, organisasjoner og avtagende arbeidsliv mister fagskolen sin berettigelse. Arbeidslivet må være aktivt deltagende i diskusjoner om opprettelse, dimensjonering og nedleggelse av utdanningstilbud. Deltakelse og arbeid i fagskolestyrer, nasjonalt fagskoleråd, de nasjonale fagrådene, nettverk og ekspertnemnder må prioriteres. Fagskolene er avhengig av at bedrifter og virksomheter stiller seg til rådighet som praksisarena. Mangel på tilbud av praksisplasser kan være en indikasjon på at arbeidslivet enten ikke kjenner til utdanningstilbudet eller opplever utdanningen som lite relevant. Dersom tilbudet vurderes som lite relevant, bør det vurderes nedlagt.

9.3.1 Fagskoleutdanningenes omfang

Omfanget og lengden på utdanningstilbudene kan ha betydning for skoleslagets anseelse. Dersom det tilbys en rekke korte utdanninger som ikke bygger på en yrkesfaglig utdanning på videregående nivå, kan dette bidra til å svekke fagskolens omdømme og status. Å heve kravet om minstelengde fra et halvt til ett års studium, kan eliminere det unyanserte inntrykket en del har av fagskolen som en tilbyder av kortkurs og voksenopplæring. En slik endring kan bidra til å styrke fag-

skolens omdømme som en tilbyder av solid utdanning, og det kan styrke anseelsen til begrepet «fagskoleutdannet». Samfunnet kan få en sterkere formening av fagskolen som en solid yrkesfaglig og selvstendig utdanning.

På den andre siden kan en økning av minimumskravet fra et halvt til ett år, svekke muligheten til å tilby fordypninger eller spesialiseringer på en fagutdanning som arbeidslivet etterspør. Karlsten-utvalget⁷ foreslo at faglig spesialisering som ikke kan finne sin plass innenfor dagens videregående opplæring, som hovedregel bør gis som tilbud i fagskolesektoren.

Utvalget ønsker på grunnlag av dette å beholde dagens regel om minstelengde på et halvt år.

Den teknologiske utviklingen fører til krav om ny eller økt kompetanse på mange områder. Derfor kan det forventes at behovet for å utvide den øvre grensen på fagskoleutdanning fra to til tre år vil øke. Det er allerede nå flere eksempler på utdanninger hvor to år fører til et meget «trangt» utdanningsløp. Særlig gjelder det utdanninger med strenge sertifiseringskrav. Det er uheldig om de ytre rammene legger strukturelle hindringer i veien for å drive kvalitetsutvikling og tilpasning til arbeidslivets kompetansebehov.

På den andre siden er det en bekymring for at fagskolen i for stor grad skal nærme seg akademiske utdanninger på universitetene og høyskolene og dermed fjerne seg fra arbeidslivets kompetansebehov og sin egenart. Innholdet i utdanningene er viktige i denne diskusjonen, men utdanningens lengde er også av betydning. Lange utdanninger kan være krevende for studentene som ofte er i en litt annen livsfase enn studenter i høyere utdanning. Lange utdanninger kan også være krevende for arbeidsgivere som ønsker å bidra til at ansatte får nødvendig videreutdanning. Problemet med fagtrengsel kan løses gjennom modulbaserte utdanningstilbud, slik at man med tilleggsmoduler på toppen av toårige utdanninger kan overstige rammen på to år og dermed oppfylle kompetansekravene som det avtagende arbeidslivet stiller.

Utvalget er delt i synet på fagskoleutdanningenes maksimale lengde, men vil påpeke at man her står med tre handlingsalternativer:

- Beholde dagens reglement uforandret
- Beholde dagens ramme på to år, men åpne for mulighet til å søke dispensasjon etter gitte kriterier hjemlet i fagskoleloven

⁷ NOU 2008: 18 Fagopplæring for framtida.

- Endre dagens reglement og gi generell tilgang til å tilby utdanninger på inntil tre år

9.3.2 Praksis som integrert del av fagskoleutdanning

Den uttalte og lovfestede nærheten til yrkeslivet og den yrkesrettete utdanningen som skal kjenne-tegne fagskolene, må komme tydelig fram i utdan-ningsens innhold og metoder. Men det er en stor utfordring for fagskolene å skape utdanninger som på best mulig måte er tilpasset arbeidslivets stadig endrede kompetansebehov. En måte å syn-kronisere utdanning og arbeidsliv på er å tilby praksis som en integrert og obligatorisk del av utdanningen. OECD sier følgende i en rapport fra 2014:

«It is necessary, but surprisingly difficult, to make professional education and training fit the needs of the workplace. One of the best ways of doing so is to bring learning into the workplace. Unfortunately, this does not happen as much, or as effectively, as would be desirable, and work-based learning is sometimes only weakly attached to professional programmes. Building on the successful approaches of many countries, this section argues that work-based learning should be fully integrated into programmes as a credit-bearing and quality assured element. Such an approach would powerfully promote partnership between employers and training providers.»⁸

Det er mange måter å styrke integrasjon av læring i arbeid i fagskoleutdanninger på. Det er viktig at praksis og læring i arbeidslivet organiseres slik at mangfoldigheten og variasjonen i fagskoleutdan-ningene ivaretas. Utvalget legger til grunn at prak-sis må gis en relativt åpen definisjon som tillater at kravet kan oppfylles på ulike måter tilpasset den enkelte utdanning når det gjelder omfang, innhold og form.

En praksistilbyder i arbeidslivet vil i større grad føle ansvar for kvaliteten og relevansen i det enkelte utdanningstilbudet, noe som dermed vil bidra til å styrke utdanningens relasjon til arbeidslivet. Samtidig vil relasjonene som bygges opp mellom arbeidslivet og fagskolen, bidra til faglig oppdatering og gjensidig forståelse for hver-

andres virksomhet, noe som vil gagne begge par-ter.

Som OECD påpeker, praksis i utdanningene gir ikke mening og kvalitetsforbedring hvis den ikke er systematisk og kvalitetssikret. Den må være veiledet, og den må være relevant for utdan-ningsmålet fagskolestudenten har. I mange av fag-skoletilbudene er fagbrev og praksis som fagar-beider inntakskrav. En praksisperiode under utdanningsløpet som er en fortsettelse av arbeidet på fagarbeidernivået, vil ikke innfri intensjonen om praksis som et kvalitets- og relevansfrem-mende tiltak i fagskoleutdanningen.

Det er i dag ingen nasjonale krav til praksis i fagskoleutdanningen. Utvalget vil imidlertid påpeke at en forutsetning må være at den innlagte praksisen er gjennomtenkt og fyller en didaktisk hensikt. Hvis ikke, kan praksisen oppleves som lite relevant og derved virke mot sin hensikt.

Utvalget er av den oppfatning at kvalitativt god praksisopplæring vil bidra til økt arbeidslivsrele-vans i fagskoleutdanningene og faglig utvikling for begge parter. Hospitering av lærere fra fagsko-len ute i virksomhetene vil også kunne bidra til at undervisningen og innholdet blir mer praksisnært for studentene. En annen mulighet i tillegg til hos-pitering kan være at fagskolelærerne involveres i kunnskaps- og erfaringsbaserte utviklingsprosjek-ter i virksomhetene i langt større grad enn det som er tilfelle i dag. Et slikt tiltak vil være med på å sikre at fagskolelærere har oppdatert kunnskap om produkter, teknologier og arbeidsmetoder samt faglig ledelse, som til en hver tid er rådende i det virksomhetsmarkedet de skal utdanne kandi-dater til.

Utvalget foreslår å innføre obligatorisk praksis som en hovedregel i all fagskoleutdanning, forut-satt en relativt åpen definisjon av praksisbegrepet. Selv om mange av studentene allerede har lang erfaring fra arbeidslivet, vil relevant og veiledet praksis som et ledd i en fagskoleutdanning gi en viktig merverdi for studentene. Utvalget foreslår ikke å lovfeste arbeidsgiveres plikt til å være prak-sisarena, men forutsetter at aktuelle arbeidsgivere i samarbeid med fagskolene på frivillig basis vil finne fram til gode og hensiktsmessige praksisav-taler. Fagskolene må ha et ansvar for å kvalitets-sikre praksisen i samarbeid med arbeidslivet. I enkelte utdanninger vil det være mer hensikts-messig med andre ordninger enn tradisjonell praksis for å bidra til utdanningenes nærhet til praksisfeltet, for eksempel gjennom relevante pro-sjekter i samarbeid med arbeidslivet.

⁸ OECD, Skills Beyond Schools: A Review of Postsecondary Vocational Education and Training, (Paris: OECD, 2014), s. 56.

9.4 Strategisk utdanningsledelse

Som omtalt i kapittel 6 anser utvalget at god og strategisk ledelse er sentralt i arbeidet med å styrke kvaliteten i norsk fagskoleutdanning. Ansvaret for strategisk utdanningsledelse strekker seg i en linje fra regjeringen til mellomlederne på de enkelte utdanningsinstitusjonene.

Et overordnet ledelsesspørsmål er hvordan hele den tertiære utdanningen organiseres. Fagskolestrukturen kan ikke ses løsrevet fra uh-strukturen. Bjørn Stensaker ved Universitetet i Oslo viser til hvordan dagens universitets- og høyskolestruktur er blitt til gjennom påvirkning fra både distriktspolitiske og faglige hensyn⁹. Det er regjeringens ansvar å sette de politiske rammene for strukturen for den tertiære utdanningen ut fra det samfunnsoppdraget som til en hver tid skal løses. I dette ligger å utarbeide et fagskoletilbud med klar egenart som er tydelig avgrenset fra læringsutbyttet i videregående opplæring og fra høyere utdanning. Spørsmålet om skolestrukturen er et annet prinsipielt spørsmål som må ligge til regjeringen å avklare.

Fagskolespørsmål ligger til Kunnskapsdepartementets universitets- og høyskoleavdeling. Utvalget er bekymret for at fagskolen kommer i skyggen av universitets- og høyskolespørsmål, siden fagskolen er et lite skoleslag sammenlignet med uh-sektoren, og at den har en innretning og rekrutteringsbakgrunn som skiller seg fra det toneangivende området i universitets- og høyskoleavdelingen. Fagskolespørsmål er spredt på ulike seksjoner og det er en relativt løs koordinering mellom disse. Det vil være behov for at fagskolen får en styrket plass i departementet, slik at behandlingen av aktuelle saker kan bli samlet og styrket.

Rolle- og ansvarsfordelingen mellom Kunnskapsdepartementet, NOKUT, Nasjonalt fagskoleråd og det regionale nivået må bli klarere og mer presis.

Kunnskapsdepartementet og NOKUT har behov for gode faglige rådgivere i sin myndighetsutførelse. I tillegg til Nasjonalt fagskoleråd vil utvalget foreslå at det opprettes nasjonale fagråd som skal gi faglige råd knyttet til utdanninger innenfor eget område. Disse rådene kan dekke områder en finner hensiktsmessig.

Under begrepet strategisk utdanningsledelse ligger også institusjonsledelse. Fagskolene må ha en administrasjon og et styre som har kompetanse til å utøve en strategisk ledelse av egen institu-

sjon, egen region og utdanningstilbudene tilpasset fagene som tilbys. Se også omtalen om fagskolenes størrelse i kapittel 6.

9.4.1 Rolle- og ansvarsfordeling mellom myndighetsorganer

I dette avsnittet beskrives utvalgets forslag til rolle- og ansvarsfordeling mellom myndighetsorganene. Dette er skjematisk beskrevet i figur 6.3.

9.4.1.1 Stortinget

Stortingets viktigste styringsmidler ligger i å vedta lover og bevilge midler til fagskolen. I tillegg fattes vedtak som er styrende for departementets politikk, for eksempel i behandling av meldinger til Stortinget.

9.4.1.2 Kunnskapsdepartementet

Departementet har det overordnede ansvaret for utdanning i Norge – på bakgrunn av behandling i Stortinget – og dermed for å integrere fagskolen bedre i utdanningssystemet. De viktigste styringsverktøyene for departementet er lover, forskrifter og bevilgninger. Utvalget mener KD også må ta et aktivt ansvar for dimensjonering av fagskolens tilbud. Departementet må ta ansvar for at de nasjonale behovene ivaretas, samtidig som fagskolene gis mulighet til å opprette, nedlegge og endre utdanningstilbud etter lokale og regionale behov. I dette arbeidet må anbefalinger fra Nasjonalt fagskoleråd og de nasjonale fagrådene bli tillagt vekt.

9.4.1.3 NOKUT

NOKUT tillegges ansvaret for akkreditering av fagskoler og godkjenning av utdanninger ved skoler som ikke er akkreditert. En slik akkrediteringsordning innebærer at en større del av ansvaret for godkjenning av enkeltutdanninger legges til de enkelte fagskolene. Organet skal føre tilsyn med fagskolene. Ansvaret for et overordnet kvalitetssystem for fagskolesektoren bør også ligge hos NOKUT. NOKUT skal ha ansvar for at kunnskapsgrunnlaget om fagskolene er tilstrekkelig for den politisk styringen av sektoren.

9.4.1.4 Nasjonalt fagskoleråd

Nasjonale myndigheter har behov for råd fra representanter for ulike aktører med interesse og kompetanse på fagskolefeltet. Nasjonalt fagskole-

⁹ Stensaker (2014)

råd har i dag som mandat å bidra til å utvikle rammer og strategier for fagskoleutdanningene.

Utvalget mener at Nasjonalt fagskoleråd i framtiden først og fremst bør ha ansvar for råd og anbefalinger som gjelder sentrale overordnede problemstillinger som angår hele fagskolesektoren. Nasjonalt fagskoleråd bør ha som mandat å gi råd til myndighetene om politikk for fagskolesektoren som helhet og involvere seg i nasjonale spørsmål. Rådet må sammenstille og vurdere helheten i vurderingene om kompetansebehov, og gi anbefalinger om dimensjonering på nasjonalt nivå. Rådet skal bidra til at Kunnskapsdepartementet, NOKUT og fagskolene kan utvikle kvaliteten og relevansen på fagskoleutdanningene og på fagskolen som skoleslag.

Nasjonalt fagskoleråd må operere etter modell som et profesjonelt styre med representanter fra sektoren og fra hovedorganisasjonene i arbeidslivet, hvor hovedorganisasjonene er i flertall. Rådet velger sin egen rådsleder for en tidsavgrenset periode. Utvalget mener at Kunnskapsdepartementet i samarbeid med det nye Nasjonalt fagskoleråd bør utarbeide et nytt mandat for rådet.

Det er flere forhold som må tas med i vurderingen når sammensetningen av Fagskolerådet skal besluttes. De tre viktigste hensynene er representativitet, legitimitet og inkludering. Hovedorganisasjonene har ulik størrelse og ulik tyngde i fagskolesektoren gitt hvilke deler av norsk arbeidsliv de har sin tyngde i. Det kan argumenteres for at slike representativitetshensyn bør veie tungt for sammensetningen. Samtidig er det også viktig at rådet har legitimitet, både i fagskolesektoren, i tilstøtende utdanningssektorer, hos myndighetene og i samfunnet generelt. Inkludering er også et relevant aspekt. Gjennom bred inkludering av partene i arbeidslivet kan arbeidslivets kunnskap, eierskap og involvering i fagskolen styrkes. Det vil også bidra til å gjøre fagskolen mer relevant i bredden av norsk arbeidsliv. Det vil også bidra til å gjøre fagskolen mer relevant i bredden av norsk arbeidsliv. På den måten vil også fagskolens status styrkes. Ved å legge opp til bred inkludering håper utvalget å bidra til økt forståelse for fagskolens viktige rolle for kompetanseutviklingen i samfunnet, og for hvordan arbeidstakere med ulik kompetanse må spille sammen for å bidra til økt verdiskaping gjennom utvikling og innovasjon.

Det har ikke ligget eksplisitt i utvalgets mandat å utrede nærmere hvordan Nasjonalt fagskoleråd bør settes sammen. Gjennom arbeidets gang har utvalget erfart at det er mange ulike syn på dette spørsmålet. Utvalget vil derfor foreslå at det

foretas en ekstern evaluering av Nasjonalt fagskoleråd i sin nåværende form og hvilken rolle rådet bør ha for utviklingen av sektoren i framtiden.

Sekretariatet for Nasjonalt fagskoleråd ligger i dag hos Vox. Utvalget foreslår at Vox fortsatt får ansvaret for sekretariatsfunksjonen. Sekretariatet bør ledes av en heltidsansatt generalsekretær, som ansettes av Vox, men med utvidete faglige fullmakter fra rådet. Generalsekretæren skal som daglig leder av rådet, være en tilgjengelig dialogpartner for myndighetene og arbeide for at fagskolesektoren utvikles i tråd med arbeidslivets behov. Generalsekretæren rapporterer på faglige spørsmål til rådet. Administrativt rapporterer generalsekretæren til Vox. For at Vox skal kunne fylle rollen på en tilfredsstillende måte, må de tilføres nødvendige ressurser og kompetanse i tråd med de ambisjonene utvalget har for en ny fagskolesatsing.

9.4.1.5 Nasjonale fagråd

Utvalget foreslår at Nasjonalt fagskoleråd oppretter nasjonale fagråd som skal gi råd knyttet til utdanning innenfor eget område. Nytt nasjonalt fagskoleråd utarbeider mandat for rådene. Det kan for eksempel være ett råd for hvert av områdene helse- og oppvekstfag, tekniske fag, merkantile fag, kreative fag og samferdselsfag. Disse skal gi faglige råd til Nasjonalt fagskoleråd, Kunnskapsdepartementet, NOKUT og de enkelte fagskolene. Rådene skal samordne og koordinere kvalitetsutviklingen innenfor eget fagområde og kartlegge regionale og nasjonale kompetansebehov. Rådene må få en sammensetning av medlemmer valgt ut fra faglige kriterier og fra arbeidslivets organisasjoner som bidrar til å systematisk bygge sterkere relasjoner til arbeidslivet og samtidig ansvarliggjøre arbeidslivet. Bransjeforeninger fra både arbeidstaker- og arbeidsgiversiden er best egnet til å representere arbeidslivet på dette nivået eller ved representanter for ulike sektorer utpekt av hovedorganisasjonene der disse er sentralt organisert. Rådene bør ledes av representanter/fagpersoner fra fagskolene, og fagskolene bør ha flertall i rådene.

De nasjonale fagrådene bør få i mandat å kartlegge nasjonale og regionale kompetansebehov innenfor eget fagområde. De bør vurdere og anbefale nasjonale studieplaner innenfor egen sektor, koordinere opptakskrav¹⁰ der like utdanninger tilbys ved flere fagskoler, og de må gi råd om dimen-

¹⁰ Ref. avsnitt 8.3.3

sjonering av tilbud innenfor egen sektor, jf. kapittel 10.

Oppgavene til de nye fagrådene vil til en viss grad overlappe oppgavene til Nasjonalt utvalg for teknisk fagskoleutdanning og Nasjonalt utvalg for fagskoleutdanning i helse- og oppvekstfag. Disse organene er frivillige sammenslutninger. Utvalget mener at de foreslåtte rådene bør få en formell rolle i utdanningsadministrasjonen for fagskolen. Frivillige utvalg kan, om de ønsker, spille en uformell rolle.

De nasjonale fagrådene bør også få noe administrative ressurser i form av sekretariatsstøtte i Vox.

9.4.1.6 Fagskolene

Utvalget foreslår at antallet fagskoler reduseres. En viktig målsetting med sammenslåinger er å styrke administrasjonen på skolene. Fagskolene må ha en faglig og administrativ styrke som setter dem i stand til å tilby kvalitativ god opplæring i alle sine utdanningsprogrammer. De må kunne spille en aktiv rolle i å utvikle utdanningstilbud for sin region og sin fagprofil. For å oppnå dette må skolene ha god kommunikasjon med arbeidslivet, og de må ha gode samarbeidsorganer. For å oppnå en slik styrke blir det viktig at det på fagskolen er en profesjonell ledelse og stab.

Alle fagskoler må i dag ha et styre. Det er imidlertid få bestemmelser for styrerepresentasjon og sammensetning. Praktisering av lovens krav til styrerepresentasjon er i dag veldig variabel, og utvalget har fått flere innspill på at styreverv i for stor grad besettes av for eksempel lokalpolitikere framfor representanter fra lokalt arbeidsliv, særlig i de offentlige fagskolene. Utvalget er av den oppfatning at styrene må profesjonaliseres i større grad enn i dag, og at det må settes krav til faglig kompetanse for slike posisjoner. Skal fagskolene være godt synkronisert med arbeidslivets kompetansebehov, må eksterne representanter fra lokalt og regionalt arbeidsliv inkluderes bedre i fagskolenes sentrale beslutningsorganer. Det stilles i dag visse krav til styrene ved godkjente fagskoler, men det er ingen krav om eksterne representasjon i styrene. Dette mener utvalget er en svakhet. Det er styrene som oppretter og nedlegger de ulike studiene som fagskolen tilbyr, styret staker ut fagskolens strategiske kurs og legger sterke føringer for den daglige driften. Dette er beslutninger som er helt sentrale for å oppfylle formålet om å tilby relevante utdanninger i tråd med arbeidslivets lokale, regionale og nasjonale kompetansebehov.

De private fagskolene er positive til et krav om eksterne representasjon med relevant kompetanse i styrene. Disse skolene mener imidlertid at eierne har et betydelig juridisk og økonomisk ansvar som tilsier at det ikke er forsvarlig å gi fra seg flertallet i styret.

Utvalget mener det bør være et absolutt krav at alle fagskoler skal ha relevante eksterne representanter i styrene. Med relevante eksterne representanter mener utvalget først og fremst sentrale personer i lokalt og regionalt avtagende arbeidsliv fra begge parter, som med sin erfaring og kompetanse kan bidra til en bedre og sterkere kobling mellom fagskolenes utdanningstilbud og arbeidslivets kompetansebehov. Representanter for eiere eller sammenslutninger av konkurrerende private institusjoner bør ikke trekkes inn i ledelsen av offentlige fagskoler. Videre bør det være et krav om flertall av eksterne representanter i styrene ved de offentlige fagskolene. Det må også være et tydelig krav om at representanter for undervisningspersonalet, administrasjonen og studentene skal være representert i styrene.

Akkrediterte fagskoler med sterk administrasjon kan få en mer selvstendig rolle enn de har i dag, for eksempel i spørsmål som opprettelse av nye utdanningstilbud og innholdet i disse. Fagskolene må få et tydelig ansvar for kartlegging av regionale utdanningsbehov.

Med færre og større fagskoler vil det være mulig og tjenlig at disse rapporterer til departementet i tråd med tildelingsbrevene de vil få.

9.5 Robuste fagmiljøer

Utvalget anser at en av de store utfordringene for dagens fagskole er at det finnes en del fagskoler med for svakt faglig og pedagogisk miljø og utilstrekkelig administrasjon. Dette kan gå ut over kvaliteten på utdanningen, studentenes rettssikkerhet og effektiviteten i driften.

9.5.1 Fagskolenes størrelse

Det er i flere sammenhenger blitt pekt på at det kreves en viss størrelse for å kunne oppnå og vedlikeholde en god kvalitet på utdanningsinstitusjoner. Ved Københavns Erhvervsakademi anses 1000 studenter som et minimumsantall for å kunne oppnå ønsket kvalitet¹¹. Stjernø-utvalget¹²

¹¹ Utvalgets besøk på Københavns Erhvervsakademi, januar 2014.

¹² NOU 2008: 3 Sett under ett: Ny struktur i høyere utdanning.

Boks 9.6 Ytre Namdal fagskole

Fagskolen er en liten, men viktig hjørnestein i lokalsamfunnet Rørvik i Vikna kommune. Ytre Namdal fagskole har en nautisk linje, og utdanner framtidige skipsoffiserer, fra styrmenn til sjøkapteiner, til den norske handelsflåten. Utdanningen bygger på emneplaner organisert etter samme struktur som STCW-konvensjonen og forskrift om kvalifikasjoner for sjøfolk. Det utdannes ca. 20 personer per år. Skolen planlegger en linje for framtidige maskinoffiserer, og det arbeides med å utvikle egen fagskole for havbruk

Vikna er en øykommune i Nord-Trøndelag. Her har mange av de 4300 innbyggerne sitt arbeid knyttet til maritim næring, havbruk, fiske og fiskeoppdrett. På øya er det en videregående skole som tilbyr bygg- og anleggsteknikk, helse- og oppvekstfag, naturbruk (blå variant), restaurant- og matfag, service og samferdsel, teknikk og industriell produksjon og studiespesialiserende. Det gis også voksenopplæring ved skolen. Nærmeste universitet ligger i Trondheim, drøyt 30 mil unna, og nærmeste høyskole i Levanger, omtrent 20 mils reise.

Fagskolen er samlokalisert med den videregående skolen, men den er klart adskilt med eget styre, lærekrefter, økonomi osv. Fagskolen er en synlig vei for videreutdanning for unge og voksne både i nærmiljøet og for tilreisende studenter. Omtrent 70 % av elevene som tar mari-

time fag ved den videregående skolen, svarer at de ønsker å ta fagskoleutdanning senere. Et fåtall vurderer høyere utdanning som aktuelt. Fagskolen tilbyr også kurs i medisinsk behandling, sikkerhetsbevissthet, GOC/GMDSS-sertifikat, krisehåndtering og andre relevante kurs og sertifikater for land- og sjøbasert næring. Lærere ved fagskolen kan i enkelte tilfeller undervise på den videregående skolen, men ikke motsatt. Undervisningen følger internasjonale konvensjonskrav. Skolen har eget kvalitetsystem og er blant annet sertifisert etter ISO 9001:2008 og MET No 3.403. Alle de faglige ansatte er kvalifisert i henhold til konvensjonskravene, og alle har undervisningskompetanse. Det er tett samarbeid mellom fagskolen og det lokale næringslivet, og skolen har tilgang på en av landets fremste simulatorer hvor opp til 16 studenter kan trene samtidig. Som eneste i landet er det også ECO-simulering på Rørvik. Dette er svært viktig for å bidra til reduksjon av utslipp fra skip. Skolen utdanner arbeidskraft som dekker lokale og nasjonale behov for mannskap til ferger, Hurtigruten, lokale fiskebåter, rederinæringen, oppdrettsanlegg m.m. Fagskolen har et nært samarbeid med lokalt næringsliv som blant annet Eidshaug rederi, Midt Norsk havbruk, Sikkerhetssenteret as og Torghatten trafikkselskap. Næringslivet etterspør også kurs fra fagskolen.

la vekt på høyskolenes størrelse som viktig for kvaliteten. Selv om vurderinger for høyskoler ikke direkte kan overføres til fagskoler – forskningsaspektet spilte også en stor rolle for Stjernø-utvalget – er flere av faktorene felles. I tillegg til faglig solide miljøer vil forhold som infrastruktur i IKT og bibliotek, internasjonalisering, økonomistyring og studieadministrative systemer bli enklere å få på plass i større institusjoner. Fagskoler med få ansatte vil vanskelig kunne ivareta samarbeid med fagmiljøene både i og ikke minst utenfor fagskolene. Slikt samarbeid vil kunne få betydning for utvikling av fagskoletilbudene i takt med samfunnet og studentenes behov.

I kapittel 6 vises det at kun en håndfull av de over hundre fagskolene i Norge har opp mot 1000 studenter, og bare omtrent 20 skoler har mer enn 200 studenter. Studenttallet i over halvparten av fagskolene er under 50.

Dimensjonering av fagskolesektoren dreier seg også om hvor mange fagskoler det bør være, både offentlige og private. Dagens antall på 46 offentlige fagskoler bidrar ikke til etablering av enhetlig og forutsigbar statlig styring av fagskolene, ei heller gir det tilstrekkelig rom for utvikling av nye fagskoletilbud eller tilstrekkelig kvalitetsutvikling i sektoren. Utvalget mener at myndighetene gjennom sammenslåing av offentlige fagskoler, med styrkede fagmiljøer og mer effektiv ressursutnyttelse, vil kunne oppnå målet om enda høyere kvalitet i fagskoleutdanningene. Gjennom sammenslåinger, økt samarbeid og klarere arbeidsdeling vil fagskolene befeste sin egen styrke, samtidig som det øker evnen til å utnytte andres fortrinn på områder hvor en selv ikke når opp.

En sterk administrasjon ved større institusjoner vil kunne styrke muligheten for en god strate-

gisk utvikling av fagskolens utdanningstilbud. Større enheter vil føre til en god samlet kompetanse i administrasjonen, noe som kan styrke eller sikre studentenes rettsikkerhet. På den bakgrunn mener utvalget det er nødvendig med en sterk reduksjon av antallet fagskoler. Når det gjelder de offentlige fagskolene, anser utvalget at det vil være vanskelig å skape robuste fagmiljøer i alle fylker, og vil derfor foreslå at det bygges opp regionale offentlige fagskoler som ikke bygges opp etter fylkesgrensene, men går på tvers av disse. Flertallet har ikke grunnlag for å foreslå et eksakt antall skoler eller regioner, men vil anslå at et antall fra fem til ni kan være aktuelt. Man kan argumentere for at det er prosessen som bør bestemme antall institusjoner, og at man ikke bør sette noen kvantitative rammer før prosessens oppstart. Da vil det utelukkende være faglige og objektive vurderinger basert på evidens framkommet gjennom prosessen som blir bestemmende. På den andre siden kan det være et viktig signal å gi et anslag for hvor man antar det vil være fornuftig å lande. Det betyr ikke at man ikke kan lande på et annet antall institusjoner enn antydnet her hvis det skulle oppstå gode grunner for det, men det gir likevel en retning og et mål for arbeidet.

Begrunnelsen for utvalgets anslag av fem til ni regionale offentlige fagskoler er at fem er en vanlig regional inndeling av Norge og det kan derfor være hensiktsmessig å følge en normal regional inndeling. Det vil i hvert fall være uhenktsmessig å bevege seg ned under fem. Ni som intervallens øvre grense er valgt fordi det i praksis vil bety at hver fagskole vil dekke minimum to fylker.

Større fagskoler er normalt billigere i drift enn de mange små fagskolene. Større og bredere fagmiljøer betyr bedre utnyttelse av eksisterende ressurser, samtidig som omstilling og utvikling av nye fagskoletilbud lettere lar seg gjennomføre. Større fagskoler vil kunne utnytte bygningsmassen og øvrig infrastruktur på en mer hensiktsmessig måte. Sammen med en ny finansieringsordning vil slike stordriftsfordeler bidra til kvalitetsforbedring og styrking av hittil forsømte områder i sektoren.

Utvalget vil peke på at en sammenslåing av administrasjon og eventuelt også av skoler også kan ha uønskete konsekvenser. En flercampusinstitusjon kan medføre økte administrative utgifter, ved økt behov for reising mellom skoler. Det kan også påløpe kostnader under sammenslåingsprosessen. I dag er videregående skoler og fagskoler flere steder samlokalisert, og de kan også samarbeide om lærekrefter og utstyr.

Boks 9.7 STCW-konvensjonens krav til kvalifikasjoner for instruktører og undervisningspersonell

Sertifikatgivende maritim utdanning gis på tre nivåer i det norske utdanningssystemet. Fagskolen er en svært viktig leverandør av utdannet arbeidskraft til hele den maritime klyngen. Det som skiller maritim utdanning fra annen utdanning er først og fremst at utdanningen skal tilfredsstillere Sjøfartsdirektoratets nasjonale krav basert på internasjonale krav til sertifikat for sjøfolk etter STCW-konvensjonen.

Konvensjonen krever at all virksomhet knyttet til opplæring, bedømmelse og dokumentasjon av kompetanse vedrørende sjøfolks kvalifikasjoner i henhold til STCW 1995-konvensjonen, skal være godkjent og kontinuerlig overvåket, og at dette er dokumentert i et kvalitetsstandardsystem. Konvensjonen krever også at kvalifikasjoner og erfaring hos instruktører og eksaminatorer er som beskrevet i gitte nasjonale mål og kvalitetsstandarder. All utdanning må med andre ord godkjennes i henhold til konvensjonen for å kunne utløse sertifikater.

Forslaget om reduksjon av antallet fagskoler vil medføre at lover og finansieringsordninger må revideres, fordi fylkeskommunene ikke kan spille samme rolle som de gjør med dagens ordning. Forslaget vil også innebære at staten overtar som eier av de offentlige fagskolene istedenfor fylkeskommunene. Det betyr også at fagskolene må forholde seg på en helt annen måte til krav om økonomistyring, noe som igjen medfører behov for robust administrasjon. Dette omtales i større detalj senere i utredningen.

Regjeringens regional- og kommunesammenslåingsprosess kan få en avgjørende innvirkning på spørsmålet om antallet skoler eller skoleadministrasjoner.

De private fagskolene vil også kunne oppnå gevinster ved sammenslåinger. For en videre utvikling av sektoren som helhet vil det være hensiktsmessig om også de private fagskolene stimuleres til å finne sammen i nye og større enheter. Myndighetene har begrensede muligheter til direkte å styre de private fagskolene. For disse fagskolene må reglene for godkjenning (akkredi-

tering) og tilskudd være slik at det vil sikre eller stimulere til større og sterkere enheter.

Krav om størrelse må ikke komme på bekostning av en dynamisk fagskole med mulighet til å opprette ønskede utdanninger. Noen fagskoletilbud er svært spesialiserte innenfor spesifikke yrker. For eksempel er Gauldal fagskole den eneste som tilbyr fagskoleutdanning i kart og oppmåling. Et regelverk som fører til store og robuste administrative enheter, trenger ikke å føre til nedleggelse av læresteder. For eksempel kan en lokal fagskole som i dag er en selvstendig enhet, bli lagt under en større institusjon og likevel opprettholde sitt lærested og utdanningstilbud. Det må også være mulig for en fagskole å opprette filialer. De økte mulighetene for nettundervisning vil styrke muligheten studenter har til å bo hjemme og gjennomgå mye av utdanningen lokalt selv om de er studenter ved en skole langt hjemmefra. Beskyttelse av små, men viktige utdanninger og læresteder kan gjøres både av myndighetene og av den enkelte fagskole i en sammenslåingsprosess.

Utvalget mener at institusjonsakkrediterte institusjoner vil være langt bedre rustet for raskt å kunne tilpasse seg stadige endringer i samfunnets kompetansebehov. Men institusjonsakkreditering betinger mer robuste enheter enn vi ser i dagens fagskolesektor.

Oppsummert ønsker utvalget sterke administrative enheter som gjennom akkrediteringsordningen og krav om kvalitetssystem, selv får ansvaret for at alle deres utdanningstilbud og utdanningssteder har faglig sterke undervisningsmiljøer og en sterk tilknytning til fagkompetansen i arbeidslivet. Mest mulig av kvalitetsarbeidet bør foregå på institusjonen og ikke gjennom statlige ordninger ved departementet eller NOKUT. Institusjonsledelsen består av den tilsatte rektor og dennes stab. I tillegg må skolen ha et styre hvor arbeidslivet er tungt representert.

9.5.2 Lærerkollegiets kompetanse og sammensetning

Det er bred enighet om at lærerens kompetanse har stor betydning for elevers og studenters læringsutbytte¹³. Det har de siste årene vært spesielt stor oppmerksomhet om lærerutdanningene og på betydningen av – og behovet for – etter- og videreutdanning av lærere. Kontinuerlig oppdatering av fagkunnskap er en særlig viktig side innen-

for det vi definerer som yrkesrettet utdanning på alle nivå. I fagskoletilsynsforskriften¹⁴ stilles det krav til fagmiljøet ved fagskolene. I kapittel 6 ble det redegjort for at disse nasjonale kompetansekravene for å undervise i fagskolen ikke er like strenge som kravene i høyere utdanning og i grunnopplæringen. I fagskoleloven er kravene til lærer- og instruktørkompetanse hjemlet i § 4. *Studentens rettigheter*, hvor det heter at tilbyder skal fastsette krav til lærer- og instruktørkompetanse og ledelse. I forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning § 5-2. *Godkjenning av tilbydere* heter det at tilbyderen skal ha fast ansatte i undervisningsstillinger og administrative stillinger med en slik kompetanse at tilbyder er i stand til å kvalitetssikre og utvikle sine pedagogiske metoder og nye og eksisterende utdanningstilbud innenfor sentrale fagområder som inngår i utdanningene. I loven eller forskriften stilles det med andre ord ikke krav til faglig eller pedagogisk kompetanse. Men ved godkjenning av fagskolestudier, må fagskolen dokumentere lærernes faglige og pedagogiske kompetanse. Dette blir vurdert av den sakkyndige komiteen før godkjenning gis. Et unntak er de maritime fagskolenes krav til kompetanse i konvensjonsfagene. (Se boks om STCW-konvensjonens krav til kvalifikasjoner for instruktører og undervisningspersonell).

Det finnes ikke noen systematisk oversikt over kompetansen hos lærere og instruktører i fagskolene, og det har heller ikke vært gjennomført NOKUT-evaluering av lærerkompetansen i dette skoleslaget. Vi kan imidlertid anta at i et stramt arbeidsmarked, og særlig i kostnadskrevende utdanninger, kan det være en utfordring å ansette høyt kvalifisert fagpersonell. Det kan forventes å bli enda vanskeligere i årene som kommer. Samtidig er det sentralt i enhver utdanning at de som skal undervise, har pedagogisk utdanning i tillegg til sin fagkompetanse. Det gjør rekrutteringsutfordringen for lærere og instruktører til fagskolene enda større.

Utvalget mener det er vesentlig for kvaliteten i utdanningen at det stilles høye krav til undervisningspersonalets kompetanse. Det må stilles krav om relevant yrkesfaglig utdanning, fag- eller svennebrev der det er aktuelt, og i tillegg kompetanse på nivå over dette. I tillegg bør det være krav om fagskoleutdanning hvor det er mulig. Relevant og fersk yrkeserfaring må tillegges stor vekt, og må ikke fortrenkes av akademisk kompetanse. Et robust fagmiljø må ha innslag av begge

¹³ Dette er blant annet dokumentert i St.meld. nr. 11 (2008–2009) Læreren Rollen og utdanningen.

¹⁴ Forskrift om tilsyn med kvaliteten i fagskoleutdanning.

kompetansetypene. Det bør utformes et system for hospitering, slik at fagskolelærere kan få tilflyt av kompetanse og erfaring med relevant arbeidsliv. Utvalget vurderer dagens krav til pedagogisk kompetanse som utilstrekkelig.

Fravær av nasjonale kompetansekrav betyr ikke automatisk at kompetansen hos lærerne er mangelfull. Det betyr heller ikke at man ikke har et system for kontinuerlig oppdatering av fagkompetanse, slik for eksempel STCW-konvensjonen krever for dem som underviser i disse fagene.

Kravene om formell faglig og pedagogisk kompetanse hos fagskolelærere må ikke formuleres slik at det ekskluderer bruk av korttidslærere og forelesere med spisskompetanse fra smale deler av produksjon eller produktutvikling. Det er ofte hos praktikere og private produktutviklere vi finner den beste og mest oppdaterte fagkunnskapen.

Krav om pedagogisk kompetanse hos undervisningspersonellet ved fagskolene fordrer at relevante utdanningstilbud finnes. Dette må være et statlig ansvar, som høyskoler med tilbud om praktisk-pedagogisk utdanning i yrkesfag bør kunne tilby.

9.5.3 Utstyrssituasjonen

Fagskolene utdanner til nesten alle sektorer i det norske arbeidslivet, og de ulike tilbudene varierer derfor sterkt. Utstyrsbehovet og kostnadene til dette vil variere mellom tilbudene. For eksempel er simulatorer nødvendig i enkelte maritime fag og i petroleumsfag, noe som kan medføre store kostnader til innkjøp eller leie. For å kunne tilby utdanning med høy kvalitet må skolene ha tilgang til oppdatert utstyr i det aktuelle fagområdet, eller de må ha tilgang til å bruke virksomheters utstyr i utdanningen av studentene. Større enheter vil kunne bidra til en bedre utnyttning av kostbart utstyr. I kapittel 10 om finansiering vil satser differensiert etter kostnadsbehov bli foreslått.

9.5.4 Samarbeid med arbeidslivet

Det er en forutsetning for å drive god fagskoleutdanning at det er etablert et nært og tett samarbeid med arbeidslivet. Bare slik kan fagskolene møte nye behov og omstillingskrav i arbeidslivet med relevante tilbud. Fagskolene må derfor arbeide kontinuerlig og systematisk med utvikling av nye tilbud, samtidig som relevansen av eksisterende tilbud må vurderes løpende.

Dette krever en organisering og kompetanse som evner å møte både kortsiktige og mer langsiktige behov. En robust fagskole vil kjennetegnes

ved hvordan skolen etablerer, utvikler og vedlikeholder et varig og gjensidig samarbeid med arbeidslivet. Det kan for eksempel skje gjennom systematisk arbeid med faglige nettverk, ulike samarbeidsavtaler, fagråd knyttet til utvikling av tilbud, hospiteringsordninger og kompetanseutvikling for lærere og praksisplasser for studenter. Dokumentasjon av hvordan fagskolen arbeider med dette på en systematisk måte skal være en del av akkrediteringskravene for et robust fagmiljø.

9.6 Prosedyrer for godkjenning

Over er det pekt på nødvendigheten av robuste administrasjoner og fagmiljøer for å oppnå god kvalitet på fagskolen. Godkjenningsordningen kan være ett av virkemidlene for å oppnå robuste fagmiljøer på fagskolene. Utvalget vil foreslå et system med institusjonsakkreditering av fagskolene. I tillegg vil også enkelttilbud kunne få godkjenning slik som i dag. I dag brukes begrepet institusjonsgodkjenning på fagskolens område. Utvalget foreslår at begrepet akkreditering blir brukt.

9.6.1 Akkreditering

NOKUT godkjenner i dag tilbudene ved fagskolene. I forbindelse med spørsmålet om tiltak for å utvikle robuste fagmiljøer, hvor størrelse er et viktig punkt, mener utvalget at det bør legges opp til en ordning med akkreditering av fagskoler. Akkrediterte fagskoler kan dermed selv utvikle utdanningstilbud, uten at NOKUT trenger å godkjenne hvert enkelt tilbud.

Akkreditering er en offisiell anerkjennelse av at en organisasjon oppfyller spesifiserte krav og har kompetanse til å utføre spesifiserte oppgaver. Utvalget foreslår at institusjonsakkrediterte fagskoler får rett til å opprette utdanningstilbud uten ytterligere offentlig godkjenning.

Institusjonsakkreditering bør være et absolutt krav for å kunne søke om offentlig finansiering. Kriterier for å kunne søke om offentlig finansiering vil bli omtalt i neste kapittel.

En overgang til akkreditering av fagskoler vil på sikt frigjøre betydelige ressurser i NOKUT. Et system med akkreditering vil gjøre fagskolene mer dynamiske ved at nye studietilbud raskere kan komme på plass i tråd med arbeidslivets stadig skiftende kompetansebehov.

Det må stilles en rekke krav til institusjoner som ønsker å bli akkreditert. Slike krav kan være:

- Robusthet
- Kompetansekrav for undervisningspersonell
- Ledelsesstruktur (krav til styret og ledelsen, eierskapsforhold osv.)
- Kvalitetssikringssystem
- Relasjon til og oppfølging av sektormål
- Årsrapportering til myndighetene
- Utviklingskontrakter og virksomhetsmål
- Krav til administrativ kapasitet (med tanke på profesjonell drift)
- Samarbeid med arbeidslivet

Skoler som ikke blir institusjonsakkreditert, mister ikke retten til å kalle seg fagskole. De kan fortsatt tilby fagskoleutdanning og bruke navnet fagskole forutsatt at de oppnår NOKUT-godkjenning av utdanningstilbudet i tråd med dagens praksis.

9.6.2 Lokale versus nasjonale studieplaner

I dag godkjenner NOKUT fagskoletilbud hvor studieplanen utgjør kjernen i vurderingen. Denne ordningen har sin styrke ved at en sentralt har et godt apparat for vurdering av søknadene, og kan knytte til seg de mest kompetente personene til å delta i den sakkyndige komiteen som skal vurdere godkjenningssøknaden.

Ved å innføre ordningen med akkreditering av fagskoler, og innføre regler som resulterer i større og mer robuste institusjoner, kan godkjenning av studieplaner overføres til fagskolene som blir akkreditert.

Det kan likevel være fornuftig å innføre nasjonale studieplaner for enkelte fagområder. Ett eksempel er de maritime fagskoleutdanningene som på eget initiativ allerede har innført noen felles studieplaner. Utvalget ser det som meget positivt at de maritime fagskolene har tatt tak i denne utfordringen og løst den uten innblanding fra nasjonale myndigheter. Eventuell utvikling av nasjonale studieplaner i andre fagområder bør skje etter initiativ fra og ledes internt i fagmiljøene og ikke være en prosess styrt av myndighetene. Nasjonale studieplaner bør ikke være forskriftsfestede rammeplaner.

De foreslåtte fagrådene bør få en koordinerende rolle ved innføring av anbefalte nasjonale studieplaner.

9.7 Dimensjonering

Et viktig element ved en god utdanningspolitikk er mekanismer som fører til riktig dimensjonering av utdanningstilbudene. Tilbudene må være slik

at arbeidslivet får de kandidatene de har behov for, samtidig som de uteksaminerte studentene i størst mulig grad får arbeid som er relevant for den utdanningen de har tatt. Ansvar for å få til en best mulig dimensjonering ligger både hos de sentrale utdanningsmyndighetene og hos de enkelte tilbyderne.

I det siste har det i debatten om utdanningspolitikken blitt advart mot å oppmuntre alle til å ta lange akademiske utdanninger. Å dreie tilbud mot en bedre tilpasset utdanning krever at de sentrale myndighetene utformer lover og finansieringsordninger som støtter opp under en slik utvikling. En dreining mot økning av tilbud på fagskolenivå, til dels på bekostning av enkelte bachelorutdanninger, må være et ansvar tillagt de sentrale myndighetene.

Staten må også ha en rolle i fordelingen av utdanningstilbud på de ulike fagskolene der det kan være fare for at det nasjonalt blir en overetablering av enkelte utdanninger. Noen utdanningstilbud dekker i stor grad et nasjonalt behov, som for eksempel de maritime utdanningene. Fagrådene må få en rådgivende rolle ved vurderingen av dimensjoneringen.

Innenfor de nasjonale rammene gitt av departementet og Stortinget gjennom statsbudsjettet, vil dimensjonering av fagtilbudene i hovedsak legges til de enkelte fagskolene. Samarbeid med arbeidslivet i regionen vil være avgjørende.

9.8 Kvalitetssystem

Hensikten med et kvalitetssystem for fagskolen er å sikre at de enkelte fagskolene driver sin virksomhet etter en høy kvalitativ standard. Fagskolene er ansvarlig for å sikre at utdanningene de tilbyr, holder høy kvalitet. For å sikre, vurdere og utvikle kvaliteten i utdanningen skal hver fagskole ha et tilfredsstillende kvalitetssystem. Formålet med kvalitetssystemet er å avdekke kvalitetssvikt i utdanningene, sikre kontinuerlige kvalitetsforbedringer og utvikle en kvalitetskultur. Systemets kompleksitet og struktur bør tilpasses utdanningsinstitusjonens størrelse og profil.

Utvalget mener at fagskolene skal ha ansvar for å utvikle egne kvalitetssystem etter overordnede krav fra NOKUT. NOKUT skal godkjenne at systemene tilfredsstiller kravene og kunne sjekke at systemene er i funksjon. Systemene skal sikre at institusjonen har rutiner for å framskaffe tilfredsstillende dokumentasjon om kvaliteten i utdanningene, som skal danne grunnlag for evalueringer av utdanningens kvalitet og relevans. På

bakgrunn av vurderingene skal systemet legge til rette for tiltak for kvalitetsforbedringer og -utvikling. Systemet skal synliggjøre beslutningsstrukturen, og hvilke ansvarsforhold som ligger til grunn for å følge opp resultatene fra kvalitetssystemet.

I fagskolenes kvalitetssystem bør det være krav til innhenting av dokumentasjon om utdanningen fra både studenter, ansatte og det avtappende arbeidslivet.

9.9 Oppsummering

Det er nødvendig å utvikle fagskolen til et skolelag med høy kvalitet og relevans som er godt kjent og har høy anerkjennelse i arbeidslivet og hos befolkningen for øvrig. Relasjonene til arbeidslivet må styrkes og gjøres mer systematiske. Fagskolens lovfestede tilknytning til arbeidslivet tilsier at begrepene kvalitet, relevans og arbeidslivstilknytning er uløselig knyttet sammen. Ansvar for å løse utfordringene på dette feltet krever ansvarliggjøring og bevisst politikk og handling fra myndighetene, fagskolene og aktørene i arbeidslivet.

Et annet viktig tiltak for å øke kvaliteten og relevansen er etter utvalgets mening å styrke skolens administrasjon og pedagogiske miljø. En reduksjon i antallet skoler vil være helt nødvendig for å oppnå dette. Virkemidler for å oppnå sterke enheter vil være reglene for akkreditering, eierforhold og finansiering. Noen av forslagene til tiltak vil derfor omtales i det påfølgende kapitlet om finansiering av fagskolesektoren.

9.10 Utvalgets forslag til tiltak

Staten bør:

- 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.
- igangsette en prosess som skal lede til å redusere antallet fagskoler for å skape robuste fagmiljøer og styrke kvaliteten. Tallet på offentlige fagskoler bør anslagsvis reduseres til mellom fem og ni.
- gjennomføre lov- og regelverksendringer med sikte på å innføre institusjonsakkreditering etter bestemte kriterier for fagskolene. En slik godkjenning skal være en forutsetning for å kunne kalle seg akkreditert fagskole. Akkredi-

terte fagskoler kan selv opprette utdanninger innenfor de økonomiske rammene myndighetene setter.

- utforme vilkårene for å oppnå akkreditering slik at også de private fagskolene stimuleres til å utvikle robuste enheter.
- delegerer akkrediteringsmyndigheten til NOKUT.
- stille lovfestede krav om at private fagskoler som søker akkreditering, må være organisert som aksjeselskap, stiftelse eller forening. Tiltaket må koordineres med eventuelle konklusjoner i ekspertgruppen for tilsyn og kontroll med private fagskoler og høyskoler.
- stille nasjonale og lovfestede krav til at alle offentlige fagskoler skal ha flertall av eksternt representasjon i styrene og eksternt styreleder. Det bør stilles krav til at de private fagskolene skal ha eksternt representasjon i styrene, men ikke nødvendigvis flertall. Private fagskoler som ønsker å søke offentlig finansiering, må ha eksternt flertall og eksternt styreleder i tråd med reglene for offentlige fagskoler.
- stille lovfestede krav om at undervisningspersonell og studenter skal være representert i styrene for både offentlige og private fagskoler.
- stille lovfestede krav om at rektor ved alle offentlige fagskoler skal tilsettes av fagskolens styre. Samme bør gjelde for private fagskoler som mottar offentlige midler.
- sette ut på oppdrag en eksternt evaluering av Nasjonalt fagskoleråd.
- 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.
- som et ledd i revisjonen av Nasjonalt fagskoleråds mandat be rådet opprette nasjonale fagråd som gir råd i forbindelse med dimensjonering av studietilbudet innenfor eget fagfelt, samt gi en koordinerende rolle for kvalitetsutvikling, herunder opptak og utvikling av anbefalte nasjonale studieplaner. Staten bør sikre at rådene ledes av ledende fagpersoner innenfor gitt fagfelt.
- stille krav til at alle fagskoler har et tilfredsstillende kvalitetssystem, og gi NOKUT som oppgave å godkjenne at fagskolenes kvalitetssystemer tilfredsstiller kravene samt sjekke at systemene blir brukt.
- stille lovfestet krav om praksis i all fagskoleutdanning under forutsetning av en bred definisjon av praksisbegrepet.

- spisse kravet til godkjent undervisningspersonell slik at det inneholder fagkompetanse, relevant og oppdatert yrkeserfaring og pedagogisk/didaktisk kompetanse.
- tilby yrkespedagogisk utdanning for undervisningspersonellet ved fagskolene.
- sette i gang en kartlegging av i hvilken grad virksomheter og bedrifter har strategier og kartlegginger av behov for etter- og videreutdanning.
- bevilge midler til å styrke kunnskapsgrunnlaget om fagskolen gjennom økt forskningsinnsats.

Fagskolene bør:

- bidra aktivt i en strukturprosess med det formål å bygge mer robuste fagskoler, både faglig og administrativt.
- stille kvalifisert fagpersonell til rådighet for deltagelse i de foreslåtte nasjonale fagrådene.
- utforme et system for hospitering slik at fagskolelærere kan få tilflyt av kompetanse og erfaring med relevant arbeidsliv.
- legge til rette for at undervisningspersonell får anledning til å delta på yrkespedagogisk utdanning ved behov.

Partene i arbeidslivet, arbeidslivets organisasjoner og avtagende arbeidsliv bør:

- bidra til at virksomheter og bedrifter stiller opp som praksisarena for å oppfylle det foreslåtte praksiskravet. Et særlig ansvar bør ligge på arbeidslivets representanter i nasjonalt fagskoleråd.
- på en tydeligere og mer konkret måte kommunisere sine framtidige kompetansebehov til fagskolesektoren. Nasjonalt fagskoleråd og de underliggende nasjonale fagrådene kan være en aktuell arena og bidragsyter i dette arbeidet.
- øke sin innsats for å synliggjøre og forankre fagskolene som en attraktiv karrierevei.

Særmerknad til punkt 9.4.1.4

Medlemmene Trude Tinnlund og Kjersti Grindal viser til at utvalget har lagt stor vekt på forankring i arbeidslivets eierskap for fagskolen, og medlemmene viser her til ILO-konvensjon 142. Utvalget har drøftet og er enige om at representasjon fra partene i arbeidslivet i Nasjonal fagskoleråd skal holdes på hovedorganisasjonsnivå. For å sikre arbeidslivets eierskap mener disse medlemmene at partene må ha flertall i rådet, at leder må velges fra partene og at ledelsen må alternere mellom partene.

Medlemmene mener at spørsmålet om hvilke organisasjoner som skal være representert i Nasjo-

nalt fagskoleråd, må drøftes og avgjøres i forbindelse med den foreslåtte revisjonen av rådets mandat og sammensetning. I forbindelse med revisjonen er det flere hensyn som må vurderes, blant annet representativitet og relevans for avtakende arbeidsliv og rådets størrelse. Disse medlemmer støtter utvalget i at det må gjøres en ekstern evaluering av Nasjonalt fagskoleråd for den perioden rådet har eksistert. Medlemmene mener imidlertid at det er høyst problematisk med at utvalget på den ene siden foreslår en ekstern evaluering og samtidig legger premisser og føringer for konklusjonen.

Medlemmene vil understreke viktigheten av at Kunnskapsdepartementet i arbeidet med å revidere mandat og sammensetning for Nasjonalt fagskoleråd samarbeider med partene i arbeidslivet og sektoren.

Særmerknad til punkt 9.5.1

Medlemmene Kjersti Grindal, Astrid Moen Sund, Trude Tinnlund og Johanne Marie Trovåg mener at det er nødvendig med en konsentrasjon av antall fagskoler, men at det på dette tidspunktet ikke er tilstrekkelig grunnlag for å foreslå et spesifikt antall fagskoler. Disse medlemmene understreker at strukturen i fagskolesektoren må understøtte fagskolens oppdrag med å møte arbeidslivets behov og være utviklingsorientert og omstillingsdyktig. Mangfold og fleksibilitet som møter arbeidslivets behov er en del av kvaliteten i fagskolen. Nye krav og rammer, som foreslått av utvalget, vil virke inn på hvor mange fagskoler man får i en framtidig sektor. Disse medlemmene mener at antall fagskoler må komme som et resultat av en utredning og prosess hvor partene i arbeidslivet, fagskolene og avtagende arbeidsliv høres. Kunnskapsdepartementet må initiere et slikt arbeid.

Særmerknad til punkt 9.10

Medlemmene Kjersti Grindal og Solfrid Lind viser til forslaget om at akkrediterte fagskoler som mottar offentlig finansiering skal ha et styre med ekstern styreleder og et flertall av eksterne styrerepresentanter. Dette reiser juridiske problemstillinger knyttet til private eieres styringsrett over egen virksomhet og det økonomiske og juridiske ansvaret det medfører for eierne, som per i dag er uavklart. Da private fagskoler fyller en viktig rolle i sektoren, bør flest mulig stimuleres til å søke akkreditering. Medlemmene anbefaler at det blir foretatt en juridisk vurdering før en eventuelt videre behandling av forslaget.

Kapittel 10

Finansiering

Fagskolene må gis finansielle rammebetingelser som setter dem i stand til å fylle sin rolle og svare på nye krav og forventninger fra studenter og samfunns- og næringsliv. Skal fagskolene nå dette målet, må finansieringsordningen utformes slik at den støtter opp om nasjonale behov for yrkesrettet kompetanse og utdanningspolitiske målsettinger som lik rett til utdanning uavhengig av sosiale, geografiske eller økonomiske forhold. En ny finansieringsordning for fagskolene må derfor ses i sammenheng med utdanningsfinansieringen gjennom Lånekassen og studentvelferden (jf. kapittel 8).

Dette krever både bedre ressursutnyttelse og økt tilførsel av ressurser. Finansieringsordningen må belønne fagskoler som er preget av kvalitet, og fagskoler som får fagskolestudentene til å lykkes. Videre må finansieringsordningen fremme fagskolenes evne og vilje til raskere omstilling av kapasitet og opprettelse av nye studietilbud for å tilpasse studieprofilen til endringer i arbeidslivets kompetansebehov.

En bedre ressursutnyttelse mener utvalget vil oppnås gjennom en sentral dimensjonering av antall fagskoler og en tydeligere styring av antall studieplasser i fagskolesektoren. Utvalget mener at finansieringsordningen må utformes på bakgrunn av at fagskolene skal drive langsiktig kompetansebygging av høy kvalitet innenfor et bredt spekter av fagområder.

Finansieringsordningen for fagskoler skal være et verktøy for effektivitet i sektoren og gjennom det bidra til å legge til rette for kvalitet og kvalitetsutvikling av fagskoleutdanningene.

Det er viktig å understreke at finansieringsordningen ikke er det primære virkemiddelet i utviklingen av utdanningskvaliteten ved fagskolene, ei heller for stimulering til arbeidsdelingen mellom fagskoler. Finansieringsordningen skal først og fremst sørge for at statens midler brukes på en mest mulig effektiv måte gjennom god og hensiktsmessig drift. Og så må andre tiltak være langt tettere knyttet til målene om kvalitetsutvik-

ling, arbeidsdeling og videre faglig utvikling av fagskolen.

Tidligere i utredningen har det blitt pekt på flere viktige utfordringer med dagens finansiering av fagskolene. En ny finansieringsordning må utformes slik at fagskolene gis forutsigbarhet og mulighet for planmessig gjennomføring av omstillingsprosesser ved endringer i aktivitetsnivå, herunder også mulighet til å utvikle nye studietilbud. I en ny finansieringsordning må det også vektlegges at ulike utdanninger har ulike kostnader. Derfor må det tas utgangspunkt i differensierte satser for beregning av tilskudd til den enkelte fagskole. Disse må også være av en slik størrelse at de gir reell kostnadsdekning, kun da vil fagskolene kunne settes i stand til å utøve sitt samfunnsmandat på egne bein og på stødig underlag.

Mandatet til utvalget er tydelig på at finansieringen av fagskolene skal tilbakeføres til staten.

«Utvalget skal vurdere dagens finansieringsordning for fagskoler og utrede alternative modeller for gjeninnføring av statlig finansiering av fagskolene.»

«... Minst ett av utvalgets forslag til modell skal baseres på uendret ressursbruk. Forslag til endringer i finansieringssystemet skal fremme effektiv forvaltning.»

jf. utvalgets mandat.

I denne sammenheng er det viktig å være klar over at det nå er nedsatt en ekspertgruppe, ledet av Torbjørn Hægeland, som skal gjennomgå finansieringen av universiteter og høyskoler. Målet med gjennomgangen er å styrke kvaliteten på forskning og høyere utdanning. Ekspertgruppen har arbeidet parallelt med Fagskoleutvalget og leverer sin rapport ved årsskiftet 2014/2015.

Utformingen av finansieringsordningen for fagskoler har sett hen til de vurderingene som gjøres i nevnte ekspertgruppe, i den grad dette har vært praktisk mulig. En forutsetning for begge finansieringssystemene bør være at de bygger på

samme utgangspunkt. De behøver ikke være like, men bygge på en lik grunnfilosofi.

Et siste utvalg som har arbeidet parallelt med Fagskoleutvalget, er ekspertgruppen som skal utrede regelverket for tilsyn og kontroll med private høyskoler og fagskoler. Arbeidet skal ferdigstilles i løpet av 2014 og har blitt ledet av Marianne Andreassen.

10.1 Statlig finansieringsansvar for fagskolene

Slik finansieringen av fagskoler er i dag, er det en fragmentert finansiering, med tre finansieringskanaler og noen særskilte tilskudd (jf. kapittel 4). Under en ny finansieringsordning vil det være hensiktsmessig å samle alle disse tilskuddene under en felles ordning. Ansvar for finansieringen av fagskoler bør legges til Kunnskapsdepartementet som da får det helhetlige ansvaret for fagskolesektoren. Det vil innebære ansvar for fagskoleloven, finansieringsordningen og all øvrig statlig oppfølging av fagskolesektoren som helhet. En enhetlig finansieringsordning for fagskoler bidrar og til at Kunnskapsdepartementet gis et tilnærmet komplett sektoransvar for hele det norske utdanningssystemet. Unntakene vil være Politihøyskolen og Forsvarets høyskole som er underlagt henholdsvis Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet. Alternativet vil være å legge ansvaret for finansieringen av fagskoleutdanning til det enkelte fagdepartement. Det vil imidlertid opprettholde en fragmentering av sektoren, og ikke bidra til enhetlig og forutsigbar styring av sektoren som helhet, noe som har vært påpekt som en mangel ved styringen av sektoren hittil.

10.1.1 Synliggjøring i statsbudsjettet

I statsbudsjettet er fagskoler ikke synliggjort som et selvstendig utdanningstilbud, men lagt inn under kategorien for universiteter og høyskoler. Etablering av en egen programkategori for fagskoler vil bidra til synliggjøring av fagskoler som en selvstendig utdanning. I tillegg vil dette sette større krav og forventninger til staten om en tydeligere fagskolepolitikk med klare politiske målsettinger og forventninger til hva fagskolene skal bidra med inn mot arbeidslivet og utdanningssektoren for øvrig.

10.1.2 Budsjetteramme – åpen versus lukket ramme

Finansieringen av fagskoler er i dag det eneste nivået i utdanningssystemet som i statsbudsjettet ikke har en «åpen ramme» som utgangspunkt. Både private grunnskoler, private videregående skoler og universiteter og høyskoler har helt eller delvis et finansieringssystem som premierer institusjonenes resultater. Det vil si at de har en fast sats per student eller per studiepoengsenhet som gir uttelling i finansieringen, altså en «åpen ramme». Finansieringen av disse institusjonene kan variere fra år til år, men da på bakgrunn av svingninger i antall studenter eller studiepoengsproduksjon. I tillegg er dagens finansiering av fagskoler en hemsko for fagskolene i og med at tilskuddet per student reduseres når opptaket av studenter øker. Fagskolene straffes gjennom finansieringssystemet når de svarer på kvantitative økninger i arbeidslivets kompetansebehov.

10.1.3 Statlig versus fylkeskommunal finansiering

NIFU har på oppdrag fra utvalget gjort en analyse av fylkeskommunenes tilrettelegging for fagskoletilbud og kostnader ved fagskole drift¹. Denne viser at fylkeskommunene i svært liten grad har inntatt en aktiv rolle som forvalter av fagskoletilbudet. Utviklingen etter Forvaltningsreformen bærer preg av at fylkeskommunene fortsetter som de alltid har gjort – med å finansiere de fagskolene de selv eier og driver. Av rapporten går det fram at fylkeskommunene ikke har funnet det verdt å gjøre omprioriteringer, og det ser heller ikke ut som de skaffer seg faktagrunnlag for å vurdere om slike omprioriteringer kunne vært nødvendig.

For mange av fylkeskommunene svarer rammetilskuddet nokså godt til netto driftsutgifter knyttet til drift av fagskoler. Enkelte fylker opplever derimot gjennomgående at rammetilskuddet ikke dekker utgiftene knyttet til drift av fagskoler. Ser en nærmere på hva som kan forklare dette, er det tydelig at andelen studenter på maritime fag er vesentlig høyere i disse fylkene sammenlignet med resten av landet. Dette kan indikere at dagens finansiering av fagskoler ikke tar hensyn til at maritime fag er mer kostbare enn andre tekniske fag og helse- og sosialfag.

NIFUs analyse av forskjellene i tilskudd fra fylkeskommunene avhengig av fagfelt viser at vek-

¹ Lekve, Moen og Reiling (2014).

sten i fagskoletilbudet har kommet innenfor de tekniske fagene, og ikke innenfor de maritime utdanningene. NIFU setter også dette i sammenheng med at de maritime fagskoleutdanningene er klart dyrest, og at fylkeskommunene ikke har økonomiske evner til å utvide tilbudet på dette feltet.

Konklusjonen i NIFU-rapporten er at dagens finansieringssystem ser ut til å konservere dagens fagskoletilbud. Det er en svært uheldig situasjon i en sektor som av natur bør være dynamisk og tilpassningsdyktig.

Utvalget mener det vil være hensiktsmessig å innføre én finansieringsordning for fagskolesektoren. I denne inkluderes de eksisterende tilskuddsordningene som i dag ligger under Helsedirektoratet, gjennom fylkeskommunene og Kunnskapsdepartementet, i tillegg til de særskilte tilskuddene som gis til enkelte fagskoler.

10.2 Prinsipper for en ny finansieringsordning

Utvalget vil presentere tre ulike modeller for en ny finansieringsordning. Modellene har særlig to fellestrekk som utvalget mener bør være helt nødvendige prinsipper som må ligge til grunn for et nytt finansieringssystem, henholdsvis resultatbasert finansiering og differensiert finansiering etter kostnadskategorier. Disse vil være uavhengig av finansieringsordningens utforming for øvrig.

10.2.1 Resultatbasert finansiering

En viktig forutsetning for en velfungerende finansiering er at fagskoler som etterlever eller overoppyller målsettinger, belønnes for dette, og gis muligheter for ytterligere utvikling og vekst. Dersom fagskolen ikke når målene, bør det få konsekvenser for det statlige tilskuddet. En finansieringsordning som åpner for omgåelse av et slikt prinsipp, vil miste mye av sin legitimitet og troverdighet.

Med et statlig resultatbasert tilskudd, basert på fagskolenes virksomhet, bør tilskuddet knyttes opp mot et objektivt og kontrollerbart resultatmål ved fagskolenes aktivitet. Dette kan være antall kandidater og/eller antall produserte fagskolepoeng slik det er foreslått i de ulike modellene utvalget har presentert. Utvalget vurderer at antall kandidater ut av fagskolen vil være det mest objektive resultatkriteriet, da det vil rette fagskolenes aktivitet mot å få studentene gjennom utdanningen på

Boks 10.1 Utvalgets definisjon av begreper

Utvalgets definisjon av:

Student: En student er en som er tatt opp og registrert på en fagskoleutdanning og følger undervisning tilbudt ved fagskolen.

Begrepet viser til samtlige registrerte studenter ved fagskolen. Opptatte studenter og førstegangsregistrerte studenter vil være en delmengde av totalt antall registrerte studenter. Studenter uten studierett ved fagskolen («privatister») skal ikke regnes som opptatt eller førstegangsregistrert student. Med førstegangsregistrert student menes studenter som ikke tidligere har vært registrert som student ved fagskolen.

Kandidat: Begrepet viser til studenter som nylig har gjennomført en vitnemålgivende fagskoleutdanning.

Heltidsekvivalent: En kandidat som fullfører en fagskoleutdanning som fulltidsstudent og på normert tid, er en heltidsekvivalent. To kandidater som fullfører en fagskoleutdanning på 50 % deltid, utgjør samlet en heltidsekvivalent.

normert tid. Dette vil være et tydelig resultatmål til bruk både for intern styring av fagskolen og for departementets styring av en samlet sektor. Samtidig gir det insentiver til å reagere på etterspørselsendringer i arbeidsmarkedet. En resultatbasert finansiering basert på poengproduksjon vil bidra til større treghet i omstillinger i sektoren da en vil være mer opptatt av innsats enn av resultat.

Resultatbaserte finansieringsordninger retter oppmerksomheten hos fagskolene til å ta økt ansvar for egne prioriteringer av egne ressurser. En viktig forutsetning for en slik ordning vil være rapportering fra fagskolene til departementet på deres aktivitet, men også dialog og oppfølging av fagskolene fra departementet² (jf. kapittel 9). Slik stykkprisfinansiering gir fagskolene insentiver til å bedre effektiviteten i utdanningene da studen-

² Som mottakere av statlig tilskudd vil et vilkår for fortsatt tilskudd være at det rapporteres til tilskuddsgiver på oppnådde resultater og bruk av mottatt tilskudd, jf. Reglement for økonomistyring i staten. Fagskolene rapporterer i dag gjennom DBH-Fagskolestatistikk. Utvalget forutsetter at dette vil fortsette, men at det eventuelt må gjøres endringer i denne slik at dette tilfredsstillende behovet for en ny finansieringsordning.

tene som faller fra, eller bruker lengre tid på utdanningen, ikke gir uttelling ved neste budsjetttrunde, eventuelt forsinket uttelling.

En resultatbasert finansieringsordning gir departementet et styringsmiddel overfor fagskolesektoren gjennom en aktivitetsbasert fordeling og omfordeling av ressurser mellom utdanninger, fagområder og fagskoler. Som styringsvirkemiddel sikrer dette hurtig og automatisk overføring av ressurser fra utdanninger/fagområder med lavere aktivitet til områder med vekst. Slik bidrar finansieringsordningen til en dynamisk tilpasning til nye behov.

En direkte kobling mellom tilskudd og aktivitet på den ene siden, og omfordeling av midler på den andre siden, gir en direkte budsjettmessig innsparing ved aktivitetsfall ettersom det ikke er behov for særskilte vedtak om innsparinger før de faktisk realiseres. Denne effekten sikrer at en unngår at frigjorte ressurser leder til utgiftsdrivende tilpasninger i utdanningstilbudet ved en fagskole. I tillegg vil fall i aktiviteten ved én fagskole kunne kompenseres med høyere aktivitet på en annen fagskole, og altså uten at en behøver særskilte vedtak om endringer i budsjetttrammen for den enkelte fagskole.

10.2.2 Differensiert finansiering etter kostnadskategorier

En av svakhetene som er påpekt ved dagens finansiering av fagskoler, er den manglende differensieringen av de ulike fagområdene når det gjelder hvor kostnadsintensive utdanningene er. I tillegg til flere innspill til utvalget, fra en rekke parter, kommer dette også fram av utredningen som er gjennomført av NIFU på oppdrag fra utvalget³. Det er særlig maritime utdanninger som trekkes fram som kostnadskreven, men også utdanninger innen petroleumsfag. I tillegg vil utdanninger innenfor tekniske fag, IKT, medier, kommunikasjon og estetiske fag kunne være kostnadsintensive på grunnlag av behov for teknisk utstyr og programvarelisenser. Utdanninger som er mindre kostnadsintensive, er mer teoretiske utdanninger som økonomisk-administrative utdanninger. Innføring av kategorier gir i større grad en direkte finansiering av utdanningene.

Utvalget mener det i en ny finansieringsordning må legges til grunn en inndeling i kategorier på tre nivå. Det vil gi en enkel og transparent oppbygging av finansieringsordningen. Kategorisatsene må svare til de reelle kostnadene knyttet til

drift og utvikling av fagskolene og utdanningene. Utvalget mener med reell kostnadsdekning at satsene må være tilstrekkelige til å dekke utgiftene til drift og utvikling av fagskoleutdanninger og tilhørende infrastruktur. Med en endring av fagskolene til statlige forvaltningsorganer vil de kunne leie lokaler og infrastruktur fra fylkeskommunene og andre aktører.

Inndelingen i kategorier og satser som gir reell kostnadsdekning bidrar til en bedre økonomisk styring for fagskolene da mindre kostnadsintensive utdanninger ikke blir gjenstand for nedprioritering på bekostning av mer kostnadsintensive utdanninger. En ny finansieringsordning for fagskoler må derfor bygge på prinsippet om reell kostnadsdekning for fagskoleutdanning. Dette er avgjørende for at en ny finansieringsmodell ikke starter med en underfinansiering, jf. NIFUs rapport⁴. En forutsetning for å innføre en ny finansieringsordning må derfor være at det først foretas en grundig kartlegging av kostnadene knyttet til drift og utvikling av forskjellige typer fagskoleutdanninger.

Utvalget vurderer at et mulig utgangspunkt for forholdet mellom de tre nivåene vil være at laveste kategori er halvparten av høyeste kategori og at midterste kategori da ligger midt i mellom. Dette er om lag samme forhold som det i dag er mellom de tre øverste kategorisatsene som benyttes i finansieringssystemet for universiteter og høyskoler under utdanningsinsentivet. Utvalget mener likevel at dette kun skal være et utgangspunkt for forholdet mellom satsene. Det viktigste er at satsene gjenspeiler de reelle kostnadene. Om det relative forholdet mellom satsene da blir forskjellig fra dette, er det av mindre viktighet.

Fastsettelse av satser kan etter utvalgets oppfatning gjøres etter to prinsipper. De kan fastsettes sentralt av departementet, og da på bakgrunn av at det utvikles kostnadsmodeller som beskriver de forskjellige kostnadsstrukturene til de forskjellige fagområdene/utdanningene. Dette vil for departementet kreve god oversikt og innsikt i den enkelte fagskoles økonomi, og at departementet kan innhente opplysninger som viser hva de enkelte utdanningene koster. Et slikt system vil være krevende administrativt. Alternativt kan satsene fastsettes ut fra politiske prioriteringer uten at de er direkte knyttet til hva de ulike utdanningene faktisk koster. Dette vil være etter samme modell som satsene i dag fastsettes i finansieringssystemet for universiteter og høyskoler.

³ Lekve, Moen og Reiling (2014)

⁴ Lekve, Moen og Reiling (2014)

10.2.2.1 Differensiert finansiering og flercampusmodeller

Utvalget har foreslått at antall offentlige fagskoler skal reduseres og erstattes med større regionale enheter bygd opp i flercampusmodeller (jf. kapittel 8). Det er ulike prinsipper som kan brukes for å organisere flercampusdrift. Den enkelte fagskole kan ha ulik grad av sentralisering av både faglige og administrative funksjoner. Dette må fagskolene selv finne løsninger på. Utvalget er av den oppfatning at én institusjon med flere campuser i de fleste tilfeller vil være mindre kostnadskrevenne enn adskilte institusjoner per campus. Utvalget understreker viktigheten av at gode desentraliserte fagskoletilbud opprettholdes og videreutvikles, og at de ulike hovedcampusene tar ansvaret for opprettelse av nye fagskoletilbud i takt med arbeidslivets og samfunnets behov. Satsingen på desentraliserte og fleksible utdannings tilbud med ansvaret for å utvikle kompetansen i egen region og tilrettelegging for livslang læring er viktig⁵.

Det er viktig at en tar høyde for at desentraliserte fagskoletilbud kan være mer kostnadskrevenne enn ordinære tilbud, som blir gitt ved fagskolens hovedcampus. For å sikre at de desentraliserte fagskoletilbudene også er relevante, oppdaterte og utviklingsorienterte, er det viktig at undervisningspersonalet opprettholder tett kontakt med undervisningspersonalet ved hovedcampus. Det forutsetter bruk av kostnadsdrivende elementer, herunder blant annet reisevirksomhet. I regioner som for eksempel Nord-Norge, er avstandene store og det koster mye, både i tid og kroner, å forflytte seg mellom byene og ut til mindre steder hvor det er aktuelt med desentraliserte fagskoletilbud. Kostnader knyttet til reiser og opphold til undervisningspersonalet må derfor påregnes. Økte kostnader til leie av lokaler, leie av lokale lærekrefter og utgifter til fleksible IKT-løsninger bør det også tas høyde for ved finansieringen av de ulike fagskoletilbudene.

Utvalget mener at fagskoler med en større geografisk spredning av studiesteder må kompenseres for et høyere utgiftsnivå enn de øvrige fagskolene, og at dette bør gjøres gjennom et særskilt tillegg i grunnfinansieringen. Dette må anses å være et ledd i å gi de nye fagskolene reell kostnadsdekning ved oppstart.

10.3 Ytre faktorer som påvirker finansieringssystemet

Et finansieringssystem kan aldri operere i et vakuum. Det vil alltid være ytre faktorer som påvirker systemets effektivitet og evne til å oppnå de definerte målsettingene. Graden av suksess for finansieringsordningene vil basere seg på at en forutsetning knyttet til dimensjonering av studie plasser er oppfylt. Uten at de forutsetningene er på plass vil ikke ordningene fungere etter intensjonen og derfor heller ikke gi de ønskede effektene.

10.3.1 Dimensjonering av fagskolesektoren

En god utdanningspolitikk krever at det er mekanismer som leder til en best mulig dimensjonering av utdanningstilbudene. Tilbudene må være slik at arbeidslivet får de kandidatene de har behov for, samtidig som kandidatene i størst mulig grad får arbeid som er relevant for de utdanningene de har gjennomført. Det kan lett oppstå situasjoner der utdanning eller fagområder opplever en betydelig tilgang på søkere uten at det er et reelt samfunnsmessig behov for tilsvarende oppskalering av utdanningskapasiteten. Det bør i slike tilfeller være et nasjonalt, statlig ansvar å dimensjonere i tråd med samfunnsmessige behov.

Ansvaret for å få på plass et best mulig beslutningsgrunnlag for dimensjonering ligger hos de sentrale utdanningsmyndighetene, hos de enkelte fagskoletilbyderne og hos arbeidslivet.

Som nevnt tidligere kan for sterk vekt på resultatbasert finansiering gi uheldige effekter. Manglende stabilitet og forutsigbarhet er én utfordring, dimensjonering etter samfunnsmessige behov er også et viktig moment å huske på i denne sammenheng. Fagskolesektoren har i dag viktige fagområder og utdanninger det er nødvendig å opprettholde selv om rekruttering av studenter ikke til enhver tid er tilstrekkelig til at finansieringssystemet gjør det lønnsomt å opprettholde det.

10.3.1.1 Antall studie plasser

Et viktig styringsverktøy for staten overfor fagskolesektoren bør blant annet være styring av kapasitet og dimensjonering av antall studie plasser i fagskolesektoren. Etterspørsel og samfunnets behov for arbeidskraft med fagskoleutdanning vil med tiden variere. Derfor er det viktig at sentrale myndigheter i samarbeid med fagskolene og arbeidslivets parter monitorerer behovene for og

⁵ Jf. for eksempel intensjonen i St.meld. nr. 44 (2008–2009) *Utdanningslinja*.

etterspørselen etter fagskolekompetanse i arbeidslivet. I dette vil det være viktig at det i dimensjoneringen også ses hen til regionale forskjeller og nasjonale behov på tvers av lokale prioriteringer.

Utvalget legger til grunn at innenfor noen områder som i dag er bachelorutdanning, vil fagskoleutdanning i enkelte tilfeller være mer hensiktsmessig vurdert ut fra arbeidslivets kompetansebehov. Å dreie tilbud mot en bedre tilpasset utdanning krever at de sentrale myndigheter utformer lover og finansieringsordninger som støtter opp under en slik utvikling. En dreining mot økning av tilbud på fagkolenivå, til dels på bekostning av enkelte bachelorutdanninger, må være et ansvar for de sentrale myndighetene.

Staten må også ta en rolle i fordelingen av studieplasser ved de ulike fagskolene på fagområder der det kan være fare for at det nasjonalt blir en overetablering av utdanninger. Noen utdannings-tilbud dekker i stor grad et nasjonalt behov, som for eksempel de maritime utdanningene.

Utvalget vurderer at de foreslåtte nasjonale fagrådene må bidra ved vurderingen av dimensjoneringen av utdanningstilbud. De foreslåtte fagrådene bør annethvert år utarbeide en analyse av sin sektors kompetansebehov, både nasjonalt og regionalt inndelt.

Analysene fra alle fagrådene samles hos Nasjonalt fagskoleråd som skriver en felles innstilling for dimensjonering til departementet. Departementet må vurdere både hvor mange studieplasser som skal gå til hvert fagfelt, og hvor mange som skal gå til hver fagskole.

I tillegg bør det gis en andel strategiske, og frie, studieplasser som fagskolene selv kan fordele eller benytte til opprettelse av nye tilbud ved behov og for å opprettholde en dynamikk i fagskoletilbudet. Departementets vurdering av dimensjonering bør først og fremst gjøres ut fra en vurdering av arbeidslivets kompetansebehov og i mindre grad utfra hvor og hva studentene søker seg til. I en slik vurdering fra departementet vil det også være hensiktsmessig å se dimensjoneringen av studieplasser i fagskolene opp mot kapasitet i universitets- og høyskolesektoren og etterspørsel etter kandidater med høyere utdanning.

10.4 Utvalgets alternative finansieringsmodeller

På bakgrunn av gjennomgangen av dagens finansieringssystemer og de forutsetninger utvalget

har lagt til grunn for en ny finansieringsordning for fagskoler, har utvalgets vurderinger ledet fram til tre alternative finansieringsordninger.

10.4.1 Modell 1 – «Kandidatmodellen»

Utvalgets første alternativ til finansieringsordning er en enkel ordning hvor beregningen av tilskuddet til fagskolene gjøres gjennom én enkelt komponent. Ordningen tar utgangspunkt i at fagskolenes utdanninger plasseres i kategorier med differensierte satser, slik det er foreslått over. Kategorisatsen knyttes opp mot antall fagskolekandidater fra den enkelte fagskole to år før budsjettåret. Dette vil være en helt objektiv indikator. Tilskuddet vil i sin helhet være basert på en premiering for aktiviteten ved fagskolen, men med en statlig styring av kapasitet og dimensjonering av fagskolesektoren, foreslår utvalget at det etableres et tak for antall kandidater ved fagskolen. Utvalget foreslår at taket defineres som gjennomsnittet av antall fagskolekandidater siste tre år.

Det gir grunnlag for å spesifisere følgende modell for grunntilskuddet:

$$Y_t = S_t \times \tilde{K}_t$$

$$\tilde{K}_t = K_t \text{ hvis } K_t \leq K_{tak,t} \text{ ellers er } \tilde{K}_t = K_{tak,t}$$

$$K_{tak} = \frac{K_t + K_{t-1} + K_{t-2}}{3}$$

der

$$Y = \text{årlig tilskudd}$$

$$S = \text{sats}$$

$$K = \text{antall kandidater}$$

Dette vil være et system som vil være temmelig likt dagens system, men med kategorier differensieres det mellom forskjellige utdanninger etter kostnadsnivå. For å gjøre finansieringen mer forutsigbar bør en andel av tilskuddet videreføres til året etter. Dette kan ivaretas ved at et gitt års tilskudd beregnes som et veid gjennomsnitt av dette årets grunntilskudd og fjorårets faktiske tilskudd.

Det faktiske tilskuddet for en fagskole blir med dette:

$$F_t = aY_t + (1 - a)F_{t-1} ; 0 < a < 1$$

der

$F_t =$ faktisk tilskudd til en fagskole et gitt år

$F_{t-1} =$ faktisk tilskudd for en fagskole året før

$a =$ dempingsparameter

Størrelsen på dempingsparameteren (a) angir hvor store svingninger i det faktiske tilskuddet til fagskolene som tillates. Settes dempingsparameteren nærmere 0, vil tilskuddet for ett år være tilnærmet lik fjorårets tilskudd, noe som innebærer at fagskolenes evne til å produsere kandidater tillegges mindre vekt. Settes dempingsparameteren nærmere 1, aksepteres det større svingninger og det faktiske tilskuddet (F) blir tilnærmet lik det beregnede årlige tilskuddet (Y). Utvalget foreslår at dempingsparameteren (a) settes til 0,4 slik at det legges større vekt på forutsigbarhet og langsiktighet i tilskuddet enn på de resultatbaserte aktivitetene. I praksis vil dette innebære en omfordeling av midler mellom fagskoler som oppnår gode resultater, til fagskoler som opplever en nedgang i antall fagskolekandidater.

10.4.2 Modell 2 – «Kandidatstudentmodellen»

Utvalgets andre alternativ til finansieringsordning fordeler tilskuddet til fagskolene gjennom komponenter. Den første komponenten, grunntilskudd, skal bidra til at finansieringen av fagskolene skal være forutsigbar og langsiktig, slik at nivået på tilskuddet blir mindre følsomt for tilfeldige svingninger og kortvarige endringer. Beregningen av denne komponenten blir produktet av sats og antall studenter (heltidsekvivalenter) ved fagskolen. Som under alternativ 1 legges det til grunn en statlig styring av kapasitet og dimensjonering av fagskolesektoren, og utvalget foreslår at det også under dette alternativet etableres et tak for antall studenter (heltidsekvivalenter). I praksis anser utvalget at dette vil være antall studieplasser ved fagskolen, omregnet til heltidsekvivalenter. Fagskolene må da søke departementet om midler til etablering av nye studieplasser.

Bakgrunnen for at det her tas utgangspunkt i antall heltidsekvivalenter er at det uavhengig av om studentene gjennomfører studiene eller ei, vil det for fagskolene være kostnader forbundet med disse studentene. Grunntilskuddet vil bidra til økt forutsigbarhet for framtidig finansiering for fagskolene.

Den andre komponenten tar inn over seg aktiviteten ved fagskolen ved å premiere fagskoler for antall kandidater som går ut av fagskolen. Dette gir en resultatstyring av sektoren som bidrar til å heve kvaliteten i utdanningen, da utvalget anser at økt utdanningskvalitet vil bidra til økt gjennomstrømming. Samtidig bidrar dette til en dynamisk finansiell styring av fagskolesektoren, da utdanningstilbud som opplever en nedgang i antall kandidater, i praksis vil føre til en omfordeling av midler mellom fagskoler uten at det er behov for særskilte vedtak for at dette skal skje. Finansieringen av antall kandidater bør også kunne ta høyde for at studentene kan ta enkeltemner, og at disse regnes om til kandidater (heltidsekvivalenter).

Det gir grunnlag for å spesifisere følgende modell:

$$Y_t = G_t + I_t ; \quad t = \text{år } 1$$

$$G_t = S_t \times \check{A}_t$$

$$\check{A}_t = A_t \text{ hvis } A_t \leq A_{\text{tak},t} \text{ ellers er } \check{A}_t = A_{\text{tak},t}$$

$$A_{\text{tak}} = \frac{A_t + A_{t-1} + A_{t-2}}{3}$$

$$I_t = S_t \times K_t$$

der

$Y =$ årlig bevilgning

$G =$ grunnkomponent

$I =$ insentivbasert komponent

$S =$ sats

$A =$ antall studieplasser

$K =$ antall kandidater

For å øke forutsigbarheten i «Kandidatstudentmodellen» legges det også i denne inn en såkalt dempingsparameter. Dette kan ivaretas ved at et gitt års tilskudd beregnes som et veid gjennomsnitt av dette årets grunntilskudd og fjorårets faktiske tilskudd.

Det faktiske tilskuddet for en fagskole blir med dette:

$$F_t = aY_t + (1 - a)F_{t-1} ; \quad 0 < a < 1$$

der

$F_t =$ faktisk tilskudd til en fagskole et gitt år

$F_{t-1} =$ faktisk tilskudd for en fagskole året før

$a =$ dempingsparameter

Dempingsparameteren (a) vil virke på samme vis i denne modellen som i «Kandidatmodellen».

En slik modell vil gi mer forutsigbarhet og langsiktighet i finansieringen av fagskoler samtidig som den stimulerer fagskolene til å øke kvaliteten i utdanningene slik at flere studenter fullfører sine påbegynte studier.

10.4.3 Modell 3 – «Kandidat-studentmodell med utviklingsmidler»

Utvalgets tredje alternativ er i utgangspunktet likt med «Kandidat-studentmodellen», men det legges til en tredje komponent – utviklingsmidler. Midlene i denne komponenten skal være direkte rettet mot utviklingstiltak som investeringer i utstyr, infrastruktur, kvalitetshevende tiltak ved fagskolene, utvikling av nye utdanninger med mer. Mange fagskoler opplever i dag problemer med å finne økonomisk handlingsrom for nødvendige investeringer og utviklingstiltak innenfor dagens finansieringsrammer. For å stimulere til mer dynamisk utvikling av både utdanningstilbud og kvalitet i utdanningene, mener utvalget det er nødvendig at det settes av midler på statlig nivå til denne type tiltak.

Utvalget mener staten bør ta et tydeligere styringsgrep om sektoren, jf. kapittel 9, for blant annet å følge opp måloppnåelse, men også for å bidra til utvikling og kvalitetsheving av utdanningstilbudene. Et viktig verktøy for staten i denne sammenheng vil være denne type utviklingsmidler. Mottakere av statlig tilskudd er forpliktet til å rapportere til tilskuddsgiver på bruk av midlene, jf. reglement for økonomistyring i staten. Denne rapporteringen kan bygges ut med et punkt om strategier og tiltak for kommende periode ved fagskolene. Under dette punktet vil fagskolene kunne fremme forslag om investeringer og tiltak som vil være kvalitetshevende ved fagskolen. På bakgrunn av disse innspillene kan det gjøres en politisk prioritering som munner ut i tildeling av utviklingstilskudd. Et slikt system vil være en parallell til hvordan prosjektmidler til universitets- og høyskolesektoren i dag disponeres.

Alternativt kunne midlene vært tildelt på grunnlag av en faglig vurdering. Utvalget kan likevel ikke se hvilket organ som skulle stått for

denne faglige vurderingen og tildelingen. Et mulig alternativ med tilstrekkelig faglig kompetanse er NOKUT, men NOKUT er tilsynsorgan og vil slik komme i en uheldig posisjon som tilskuddsforvalter og tilsynsmyndighet. I tillegg kunne andre alternativer vært Vox, Utdanningsdirektoratet eller Norges Forskningsråd, men disse innehar i dag ikke tilstrekkelig kompetanse knyttet til fagskolesektoren. Utvalget vurderer at utviklingsmidlene ut fra dagens situasjon bør fordeles fra departementet på bakgrunn av innmeldte behov fra fagskolene og politiske prioriteringer.

Utvalget mener utviklingsmidlene bør være av betydelig størrelse, men likevel ikke større enn at det blir tilstrekkelig god konkurranse om midlene. For utviklingen av fagskolene vil det være essensielt at det er de gode prosjektene og tiltakene som gis utviklingsmidler. Utvalget vurderer at utviklingsmidlene bør utgjøre om lag 15–20 prosent av budsjettetrammen til fagskoler og at dette bør i sin helhet være nye friske midler som tilføres fagskolesektoren.

Det gir grunnlag for å spesifisere følgende modell:

$$Y_t = G_t + I_t + U_t ; \quad t = \text{år } 1$$

$$G_t = S_t \times \check{A}_t$$

$$\check{A}_t = A_t \text{ hvis } A_t \leq A_{tak,t} \text{ ellers er } \check{A}_t = A_{tak,t}$$

$$A_{tak} = \frac{A_t + A_{t-1} + A_{t-2}}{3}$$

$$I_t = S_t \times K_t$$

der

$Y =$ årlig bevilgning

$G =$ grunnkomponent

$I =$ insentivbasert komponent

$U =$ utviklingsmidler

$S =$ sats

$A =$ antall studieplasser

$K =$ antall kandidater

Både grunnkomponenten og den insentivbaserte komponenten er beregnet i modellen for finansieringsordningen. Hvordan de relativt vil stå

seg i forhold til hverandre vil kunne variere mellom fagskolene. Men fagskolene vil ha flere studieplasser enn de har kandidater, slik vil grunnkomponenten utgjøre en større andel av budsjettammen til fagskolene. Med etablering av et tak på antall studieplasser ved den enkelte fagskole har myndighetene god kontroll på at budsjettammen ikke vokser utover forventningene. Resultatbasert andel av budsjettammen til fagskolene vil endre seg over tid avhengig av den resultatbaserte indikatoren. Budsjettammen kan også påvirkes gjennom endring i satsen om antall studenter/kandidater skulle skyte fart.

For å øke forutsigbarheten i «Kandidatstudentmodellen med utviklingsmidler» legges det også i denne inn en såkalt dempingsparameter. Dette kan ivaretas ved at et gitt års tilskudd beregnes som et veid gjennomsnitt av dette årets grunn-tilskudd og fjorårets faktiske tilskudd.

Det faktiske tilskuddet for en fagskole blir med dette:

$$F_t = aY_t + (1 - a)F_{t-1} ; 0 < a < 1$$

der

F_t = faktisk tilskudd til en fagskole et gitt år

F_{t-1} = faktisk tilskudd for en fagskole året før

a = dempingsparameter

Dempingsparameteren (a) vil virke på samme vis i denne modellen som i «Kandidatmodellen».

En modell med utviklingsmidler øker forutsigbarheten og langsiktigheten ytterligere i finansieringen av fagskoler, samtidig som den stimulerer fagskolene til å øke kvaliteten i utdanningene slik at flere studenter fullfører sine påbegynte studier.

10.5 Beregning av tilskudd gjennom ny finansieringsordning

Utvalget har fått ekstern bistand til beregning av tilskudd gjennom de alternative finansieringsmodellene som foreslås, herunder også effekter av disse⁶. Dette er gjort for på best mulig grunnlag å kunne vurdere de ulike modellene ut fra hvilke effekter de gir, og se effektene i sammenheng med de målene utvalget ønsker å oppnå gjennom

finansieringssystemet. NIFU fikk oppdraget og har i sin rapport sett på flere varianter innenfor utvalgets skisserte modeller for finansieringsordning for fagskoler.

10.5.1 «Kandidatmodellen»

10.5.1.1 Kategorier og satser

Alle de tre modellene legger opp til at finansieringsordningen skal baseres på at ulike fagskoleutdanninger skal gis støtte ut fra ulike satser. Det legges også til grunn at satsene fastsettes på et nivå som gir reell kostnadsdekning ved tidspunktet for innføring av ny finansieringsordning. Alternativet er å innføre studieavgifter ved offentlige fagskoler, men utvalget anser det som et klart brudd på regjeringens utdanningspolitikk og derfor en utenkelig løsning.

I alle modellene som utvalget har foreslått inngår antall kandidater som et element i beregningsgrunnlaget. I utredningen om fylkeskommunenes finansiering av fagskolene, som ble gjennomført av NIFU på oppdrag fra fagskoleutvalget⁷, kom det fram at den gjennomsnittlige kostnaden per fagskoleplass var kr 108 000 i 2012-kroner basert på tall hentet fra KOSTRA. En svakhet ved KOSTRA er at denne ikke gir direkte opplysninger om fylkeskommunens midler brukt på fagskoler, da fagskoler ikke er definert som et eget rapporteringsnivå i KOSTRA. I rapporten ble det av NIFU, på bakgrunn av KOSTRA, også lagt fram anslag på de totale utgiftene til fagskolene. De faktiske utgiftene brukt på fagskolene er vesentlig høyere enn de beløpene som blir bevilget fra sentrale myndigheter. Fylkeskommunene bevilger midler til fagskolene gjennom direkte tilskudd til drift og til vedlikehold av bygninger og infrastruktur.

Det er med andre ord slik at fylkeskommunene til sammen bruker betydelig mer penger på fagskoleutdanning enn de får fra staten. Slik var det også før fylkeskommunene overtok finansieringsansvaret for fagskolene. I 2012 var de totale bevilgningene til fagskolene over statsbudsjettet på 506,8 millioner kroner, mens NIFU beregnet at fylkeskommunene og KDs samlede forbruk i 2012 var på 576 millioner kroner. NIFU har i sine beregninger brukt faktisk forbruk i 2012 som utgangspunkt. Hvorvidt en tar utgangspunkt i den ene eller den andre summen vil i liten grad påvirke funnene på modellenes atferd, men vil

⁶ Kyrre Lekve, Terje Næss, Rune Borgan Reiling og Trude Røsdal, Finansiering for fagskoler: Stabilitet og endring. NIFU-arbeidsnotat 13/2014, (Oslo: NIFU, 2014)

⁷ Lekve, Moen og Reiling (2014)

Tabell 10.1 Beregnede satser for kandidater som er provenynøytrale.

Kategori	Fagskoleutdanninger	Sats, kroner
A	Samferdsels-, og sikkerhetsfag og petroleumsfag.	287 100
B	Naturvitenskaplige fag, håndverksfag og tekniske fag, estetiske fag, mediefag	215 325
C	Økonomisk-administrative fag, helse- og oppvekstfag, primærnæringsfag, humanistiske fag, andre servicefag	143 550

kunne ha betydning for beregningen av de provenynøytrale⁸ satsene.

NIFU har i sin utredning av de tre finansieringsmodellene beregnet satsene for kandidater ved å ta utgangspunkt i det totale forbruk til fagskolene i 2012 (576 millioner kroner), og forholdet mellom satsene slik det er foreslått i avsnitt 10.2.2 (A=1; B=1,5; C=2). Med denne beskrivningen bruker NIFU antallet kandidater i de ulike kategoriene til å fastsette en sats for hver kategori som dermed adderer opp til 576 millioner kroner, og som således gir kostnadsdekning (forstått som at dagens totale offentlige bevilgning gir kostnadsdekning).

Siden antallet kandidater er vesentlig lavere enn antall studenter (36 prosent lavere) er det vesentlig færre kandidater som skal legges til grunn ved beregningene. Da følger det også at satsene blir vesentlig høyere enn det en kan beregne ut fra dagens finansiering av fagskoler. Disse beregnede satsene brukes til å gjøre beregninger av «Kandidatmodellen». For beregninger av «Kandidat-studentmodellen» skal også antallet studenter tas i betraktning. Dette innebærer en ny beregning av satser, en for kandidater, og en sats for studentene.

⁸ En provenynøytral modell betyr at modellen er inntektsnøytral, altså at den begrenser seg til dagens samlede ramme.

10.5.1.2 Beregning av tilskudd

I tabell 10.2 vises resultatene ved å bruke kategorisatser som er provenynøytrale for 2012 og med parameter a satt til 0,4.

Med denne modellen («Kandidatmodellen») observerer NIFU at støttebeløpene er nedadgående på grunn av færre kandidater totalt, med totalt 14 prosent. Endringene må kunne karakteriseres som store. Totalt sett vil det være nesten 100 millioner kroner mindre til støtte for fagskolene i 2013 sammenliknet med 2011. Nedgangen er relativt størst for kategori A – de dyreste utdanningene.

Den relative andelen av de dyreste fagskoleutdanningene går ned over de tre beregnede årene (andelen går ned med 2 prosentpoeng fra 26 prosent i 2011, og hver av de andre kategorisatsene øker med 1 prosentpoeng over de tre årene).

Den beregnede totale støtten er høyere enn den faktiske støtten gitt for alle årene. For 2011 og 2013 skyldes dette blant annet at satsene er beregnet for 2012, og siden antallet kandidater er høyere i begge disse årene blir de beregnede summene høyere enn de faktiske (som i dagens modell i mindre grad har sammenheng med antallet ferdige kandidater). Også for 2012 er de beregnede summene større enn de faktiske selv om satsene er beregnet for å være provenynøytrale. Dette skyldes at det høyere kandidatantallet for 2011 indirekte hever støtten for 2012. Provenynøytrali-

Tabell 10.2 Beregning av «Kandidatmodellen» med utgangspunkt i provenynøytrale satser. Beløp i mill. kroner. Prosentvis fordeling mellom de tre kategorisatsene.

Kategori	2011		2012		2013	
	Beløp i mill. kr.	Beløp i mill. kr.	Prosentvis endring fra 2011	Beløp i mill. kr.	Prosentvis endring fra 2012	Prosentvis endring fra 2011
A	183	158	-14 %	147	-7 %	-20 %
B	427	394	-8 %	374	-5 %	-12 %
C	86	82	-5 %	80	-2 %	-7 %
Totalt	696	634	-9 %	601	-5 %	-14 %

teten gjelder bare når a er satt lik 1 (her er den 0,4). Parameteren a svekker effekten av endringer i kandidatantallet. Og selv om «Kandidatmodellen» inneholder en mekanisme for å dempe svingninger i bevilgningene gir den store endringer i bevilgningene fra år til år.

10.5.2 «Kandidat-studentmodellen»

10.5.2.1 Kategorier og satser

I «Kandidat-studentmodellen» ønsker utvalget å bruke antall studenter i tillegg til antall kandidater som grunnlag for beregningene.

NIFU tar også i denne modellen utgangspunkt i en provenynøytral modell. NIFU tar derfor utgangspunkt i både antall studenter ved de offentlige fagskolene i 2012 (7614) og antallet kandidater samme år (2726). NIFU vektlegger disse to komponentene like sterkt i modellens utgangspunkt. Det betyr i praksis at satsen for hver student blir rundt en tredjedel av satsen for hver kandidat, da antallet kandidater å fordele den totale bevilgningen på er 36 % av antallet studenter.

NIFU beregner satsene for kandidater på tilsvarende måte som for modell 1. Utgangspunktet vårt er altså igjen de totale bevilgningene til fagskolene i 2012 (576 millioner kroner) og de opprinnelige forholdstallene foreslått av fagskoleutvalget ($A=1$; $B=1,5$; $C=2$). Forholdstallene benyttes både når NIFU skal beregne satser for studenter og kandidater. Med denne beskrankningen bruker NIFU antallet kandidater i de ulike kategoriene til å fastsette en sats for hver kategori som dermed adderer opp til 576 millioner, og som således gir kostnadsdekning (forstått som at dagens totale bevilgning gir kostnadsdekning). Ved å bruke kandidattallet (og ikke studenttallet) blir satsene nøytrale ut fra ratioen mellom antall studenter og antall kandidater.

De resulterende kategorisatsene er gitt i tabell 10.3. Som beskrevet ovenfor gir det en vesentlig lavere uttelling i finansieringsordningen for hver

student enn for hver kandidat. Satsene er også vesentlig lavere enn for «Kandidatmodellen», som bare har med kandidatene i beregningsgrunnlaget. Dette er også en logisk følge da det er flere å fordele tilskuddet på i modellen.

NIFU bruker antallet kandidater fra DBH og de beregnede satsene i tabell 10.3 til å beregne virkninger av modellen. Som for «Kandidatmodellen» beregner NIFU først en utgangsmodell med disse satsene. Deretter beregner NIFU en ny versjon der de øker satsene med 5 %. Til slutt beregner NIFU en versjon der de har minsket effekten av studentene i modellen sammenliknet med kandidatene. Dette gjør NIFU ved å sette effekten av studentene til halvparten av effekten av kandidatene (se nedenfor).

10.5.2.2 Beregning av tilskudd

Denne modellen har også en demping gjennom parameteren a . Også her er da tilskuddet i et aktuelt år avhengig av tilskuddet året før. Tabell 10.4 viser resultatene av å legge inn en slik demping.

Og NIFU observerer at det i «Kandidat-studentmodellen» er en betydelig demping i å innføre dempingsparameteren. I stedet for å gå ned med 10 % fra 2011 til 2012, går de beregnede bevilgningene ned 6,7 % i denne modellberegningen.

«Ulempen» i denne modellen er at en nedgang på grunn av færre studenter og/eller kandidater vil merkes også etter at utviklingen snur. Likevel var demping i 2012 så kraftig at den beregnede støtten for 2013 uansett ender opp rundt 1 % over støtten beregnet under alternative varianter av denne modellen uten dempingsparameteren⁹.

NIFU viser at «Kandidat-studentmodellen» i mindre grad varierer dramatisk fra år til år enn «Kandidatmodellen». Spesielt viser NIFU at innføringen av en avhengighet av bevilgningene ett år

⁹ For en utførlig gjennomgang av alternative varianter av denne modellen vises det til NIFUs arbeidsrapport.

Tabell 10.3 Beregnede satser for kandidater og studenter som er provenynøytrale.

Kategori	Fagskoleutdanninger	Sats, kroner, kandidater	Sats, kroner, studenter
A	Samferdsels- og sikkerhetsfag og petroleumsfag	143 550	51 395
B	Naturvitenskaplige fag, håndverksfag og tekniske fag, estetiske fag, mediefag	107 665	38 545
C	Økonomisk-administrative fag, helse- og oppvekstfag, primærnæringsfag, humanistiske fag, andre servicefag	71 775	25 695

Tabell 10.4 Beregning av «Kandidat-studentmodell», med provenynøytrale satser. $a = 0,4$. Endringer i støttebeløp i millioner kroner sammenliknet med modell 2a (i NIFUs rapport¹), og prosentvis endring.

Kategori	2011		2012		2013	
	Beløp	Prosent	Beløp	Prosent	Beløp	Prosent
A	0	0,0	18	16,5	6	5,2
B	0	0,0	19	5,2	1	0,3
C	0	0,0	1	1,1	-2	-2,2
Totalt	0	0,0	38	6,7	5	0,8

¹ Lekve, Næss, Reiling og Røsdal (2014)Tabell 10.5 Beregninger av «Kandidat-studentmodell med utviklingsmidler», med provenynøytrale satser og 80 % strategiske bevilgninger. Endringer i støttebeløp i millioner kroner sammenliknet med modell 3a (i NIFUs rapport¹), og prosentvis endring.

Kategori	2011		2012		2013	
	Beløp	Prosent	Beløp	Prosent	Beløp	Prosent
A	-1	-0,7 %	8	6,5 %	7	5,6 %
B	-39	-11,7 %	-29	-9,1 %	-34	-10,4 %
C	21	16,9 %	21	16,9 %	20	15,9 %
Totalt	-19	-3,2 %	0	0,0 %	-7	-1,2 %

¹ Lekve, Næss, Reiling og Røsdal (2014)

tilbake i tid (dempingsparameter) gjør utslagene av endringer i studenttall og/eller kandidattall mindre dramatisk.

10.5.3 «Kandidat-studentmodell med utviklingsmidler»

10.5.3.1 Beregning av tilskudd

Dette er i prinsippet samme modell som «Kandidat-studentmodellen», men her kommer det nå utviklingsmidler i tillegg og dermed tilførsel av nye friske bevilgninger til fagskolesektoren.

NIFU observerer at «Kandidat-studentmodellen med utviklingsmidler» bidrar til at myndighetene kan drive en direkte og strategisk styring gjennom den faste bevilgningen. Dessuten vil svingningene dempes ytterligere, da det er et relativt sett mindre beløp som er resultatbasert. De ulike delene av bevilgningene har liknende respons på denne modellen.

10.5.4 NIFUs samlede anbefalinger

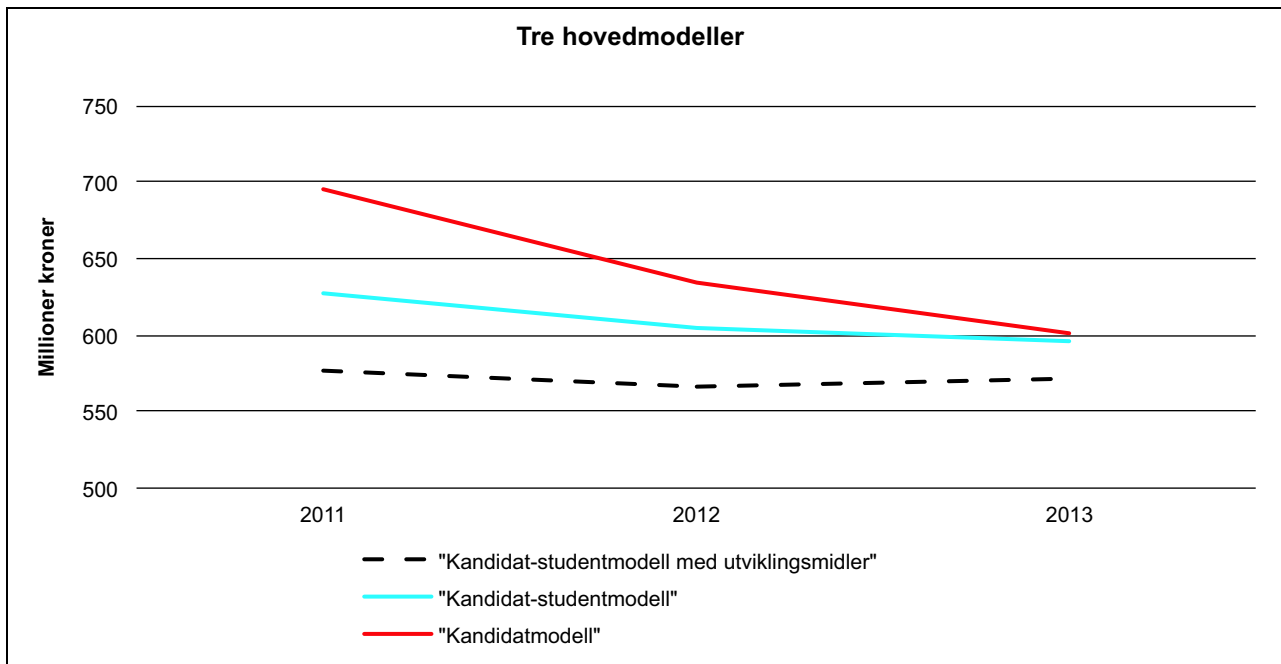
NIFU vurderer at det ut fra de erfaringene som er gjort med finansieringssystemet for universitets-

og høyskolesektoren og enkelte elementer med finansieringssystemet for forskningsinstituttene, ser ut til at utvalget har gjort vurderinger som trekker på disse erfaringene. Deres gjennomgang viser at det er viktig å skape et finansieringssystem som balanserer mellom stabilitet og insitamenter.

De numeriske beregningene av de ulike modellene utvalget har foreslått viser at den største utfordringen ved å innføre et finansieringssystem for fagskolene ligger i stabiliteten. For det første er det stor variasjon fra år til år både mellom antall studenter og antall uteksaminerte fagskolekandidater, noe som vil skape liten forutsigbarhet for myndighetene, spesielt om det legges opp til en åpen ramme for finansieringen (at støtten til en fagskole er uavhengig av støtten til andre fagskoler). For det andre er det stor forskjell på hvordan de foreslåtte modellene slår ut for enkelte skoler.

Ut fra sin gjennomgang har NIFU følgende anbefalinger:

- Å gjøre årets bevilgninger avhengig av fjorårets bevilgning er et hensiktsmessig modellgrep for å dempe svingninger i bevilgningene til fagskolene.



Figur 10.1 Utvikling i samlet tilskudd til fagskoler etter NIFUs beregninger.

- Å holde deler av bevilgningen utenfor resultatfinansieringen er et hensiktsmessig modellgrep for å dempe svingninger i bevilgningene til fagskolene, samtidig som det åpner opp for politisk styring og strategisk utvikling.
- Å rendyrke en modell basert på kandidater bør kombineres med andre modelltekniske grep (for eksempel en strategisk komponent eller tidsavhengighet) for å motvirke store svingninger fra år til år.
- Å inkludere antall studenter (heltidsekvivalenter) i modellen for å beregne tilskudd er mindre prinsipielt rendyrket å bruke enn antall uteksaminerte kandidater, da antall studenter er et innsatsmål og ikke et resultatmål. Likevel kan inklusjon av antall studenter (heltidsekvivalenter) i modellen bidra til å dempe svingningene i bevilgningene og muligens føre til en ønsket adferdsendring ved den enkelte fagskole.
- Størrelsen på kategorisatsene må bestemmes ut fra hvilke fagskoletilbud myndighetene ønsker å stimulere.
- Effekter for den enkelte fagskole demonstrerer store forskjeller mellom like og ulike utdanninger.
- Å innføre en ny finansieringsordning for de private fagskolene vil medføre om lag en dobling av myndighetenes samlede utgifter til fagskolesektoren sammenlignet med dagens bevilgninger.

10.6 Vurdering av alternativene

Utvalget mener at dagens finansiering av fagskoler har flere svakheter. Det er ikke en enhetlig finansieringsordning, men tre forskjellige ordninger. Den mangler forutsigbarhet og transparens, tar ikke høyde for forskjeller i kostnadsnivået ved ulike utdanninger, gir ikke tilstrekkelig stimulans til å få fram kandidater og gir ikke rom for utvikling av kvaliteten ved utdanningene. I tillegg gir systemet heller ikke tilstrekkelige insentiver for utvikling av nye utdanningstilbud i tråd med endringene i arbeidslivets kompetansebehov.

Ved innføring av en eventuell ny finansieringsordning for fagskolene anser utvalget det som en forutsetning at forvaltningen av fagskolefinansieringsordningen tilbakeføres til staten ved Kunnskapsdepartementet. Dersom all finansiering av fagskoler i Norge samles under én ordning, vil det sannsynligvis bidra til en mer helhetlig forståelse for fagskolenes betydning i samfunnet, for hvordan fagskolene spiller sammen med samfunns- og næringsliv, og for hvordan fagskolene er ment å møte ulike kompetansebehov i stadig endring. En finansieringsordning uten et mellomledd vil sannsynligvis også gi Kunnskapsdepartementet en mer direkte føling med den enkelte fagskoles behov, og departementet kan dermed ha mulighet til å justere tilskuddet deretter.

Utvalget har foreslått tre alternative finansieringsordninger for fagskolefinansiering. I vurderin-

gen av disse tre modellene vil det være viktig å være spesielt oppmerksom på faktorer som for eksempel økonomiske mål eller effektivitetsmål, hvorvidt modellen bidrar til en transparent finansieringsordning, samt hvor komplisert utregningen av det endelige tilskuddet vil bli. Det er i vurderingen også viktig å legge vekt på at ordningen skal ivareta statens behov for å fordele fellesskapets midler på best mulig måte, legge til rette for at fagskolene kan planlegge og løse sine oppgaver på en effektiv måte og bidra til kvalitet og kvalitetsutvikling i fagskolesektoren.

10.6.1 Stabilitet og forutsigbarhet gjennom grunnfinansiering

I forutsetningene for et nytt finansieringssystem mener utvalget at systemet bør være resultatbasert. Samtidig er det et viktig prinsipp for en ny finansieringsordning at den skal bidra til forutsigbarhet og stabile rammebetingelser for fagskolene. Av den grunn må en ny ordning inneholde elementer av langsiktighet slik at den bidrar til robuste fagskoler, og ikke blir for sterkt påvirket av tilfeldige svingninger i studentenes søkning og gjennomføringsevne.

En ordning som kun er avhengig av resultatbaserte indikatorer, vil gi tilfeldige svingninger i den årlige finansieringen. Samtidig må hensynet til stabilitet veies opp mot hensynet til utvikling og omstilling. Det er ønskelig at varige endringer i samfunnets etterspørsel etter utdanning og fagskolenes evne til å skape gode resultater skal gi utslag i den statlige bevilgningen på lengre sikt, både i positiv og negativ retning. På den andre siden bør ikke tilfeldige svingninger og kortvarige endringer gi for store utslag i bevilgningen til fagskolene fra ett år til et annet.

Utvalget mener at varige skift i etterspørsel etter fagskoleutdanning skal ha betydning for bevilgningen på lengre sikt, og ikke resultere i uhåndterbare endringer i tilskuddet fra ett år til det neste.

I utformingen av forslag til finansieringsordning vil det i utgangspunktet være konflikter mellom hensyn til langsiktighet og forutsigbarhet på den ene siden og premiering for oppnådde resultater på den andre siden. Utvalget mener at hensynene best ivaretas gjennom en finansieringsordning som legger vekt på oppnådde resultater, men hvor resultatorientering balanseres mot et element av grunnfinansiering som bidrar til mer langsiktighet i finansieringen.

Et element som ytterligere vil styrke langsiktigheten og forutsigbarheten i finansieringen av

fagskolene er å gjøre dem nettobudsjetterte. En nettobudsjettert fagskole innebærer at det bare treffes ett budsjettvedtak og fagskolen må tilpasses faktisk oppnådde inntekter. Med utgangspunkt i politisk og økonomisk ansvar har eieren, Kunnskapsdepartementet, styringsmulighet ved at budsjettet vedtas som en integrert del av de årlige budsjettene, og ved at eieren har en direkte instruksjonsadgang overfor fagskolene. Det er ingen begrensinger for eieres adgang til fortløpende å gripe inn med styringsmessige tiltak overfor nettobudsjetterte institusjoner.

Utvalget mener derfor at en del av tilskuddet bør gis som en grunnbevilgning til dekning av kostnader som ikke er direkte avhengige av aktiviteten ved fagskolen, herunder også administrasjons- og driftsutgifter. Grunnbevilgningen bør ikke være knyttet til resultatene. Dette er tilskudd, eller deler av tilskuddet, som blant annet skal bidra til å sikre utdanninger som samfunnet ønsker at fagskolene skal drive med, men som fagskolene ikke vil få tilstrekkelig finansiering for gjennom en finansieringsordning basert på aktiviteter og resultater av virksomheten ved fagskolen. Med en andel av tilskuddet som grunnbevilgning gir det fagskolene større anledning til å drive langsiktig og trygg planlegging av aktiviteten ved fagskolen. Dette vil også være viktig for å sikre forsvarlig drift ved fagskolene i tråd med statens økonomireglement.

10.6.2 Handlingsrom for utvikling

Fagskolesektoren må gis mulighet til å utvikle sin rolle som en helt sentral leverandør av kompetanse til norsk næringsliv og offentlig sektor. For å kunne utløse sitt potensial må det gjennom finansieringen gis rammer som åpner for utvikling av eksisterende og nye utdanningstilbud som er tilpasset behovene i arbeidslivet, og som bidrar til å unngå kompetanseforringelser. Innenfor dagens finansiering finner ikke fagskolene rom for videreutvikling og omstilling, og de finner det også problematisk å finne midler til innkjøp og oppgradering av nødvendig utstyr til bruk i utdanningen. En ny finansieringsordning må etter utvalgets vurdering inneha et element av utviklingsmidler som gir handlingsrom for fagskolene.

Utvalget vurderer ut fra disse kriteriene at «Kandidat-studentmodell med utviklingsmidler» i størst grad oppfyller forutsetningene som er definert for en velfungerende finansieringsordning for fagskolene.

10.7 Kriterier for innpass i finansieringssystemet

Alle offentlige fagskoler bør automatisk innlemmes i finansieringssystemet etter at prosessen med sammenslåinger og overføring til statlig eierskap er gjennomført. Innen en gitt frist må også alle offentlige fagskoler gjennomgå en prosess for institusjonsakkreditering, jf. kapittel 9.

Det offentlige har, og bør fortsatt ha, hovedansvaret for fagskoleutdanning i Norge. I dette ligger det at staten skal ha ansvar for finansiering, dimensjonering, tilgjengelighet og kvalitetssikring av fagskoleutdanning. Offentlige fagskoler vil være statens viktigste instrument for gjennomføring av fagskolepolitikken. Men på enkelte områder dekker private fagskoler samfunnsmessige behov for kompetanse. Blant annet gjelder dette innenfor privat sektor, med service- og tjenesteytende tilbud, der en i dag erfarer press på kompetansenivået. Noen av disse tilbudene bør vurderes tilbudt i offentlig regi. Utvalget mener imidlertid at det også bør åpnes for finansiering av private fagskoletilbud etter nøye kvalitets- og behovsvurdering. Det kan bidra til å sikre dynamikk/utvikling av nye tilbud i sektoren tilpasset løpende behov i arbeidslivet.

Private fagskoler utgjør vel halvparten av dagens fagskolesektor. De gir utdanninger særlig rettet mot service- og tjenesteytende sektor. Utvalget mener at private fagskoler bør kunne søke om innpass i finansieringsordningen. Et absolutt krav for slike søknader må være godkjent institusjonsakkreditering av NOKUT. Det må i forbindelse med de årlige statsbudsjettene også for de private fagskolene fastsettes hvilke studietilbud som skal motta statlig finansiering.

Både offentlige og private fagskoler skal ha muligheten til å etablere og tilby utdanninger utenfor finansieringsordningen, dvs. tilby utdanninger med ekstern finansiering. En slik finansiering bør i sin helhet dekke kostnadene ved utdanningen uten at det krever egenbetaling fra studentene. Utvalget henviser i denne sammenheng til rapporten fra ekspertutvalget som utreder regelverket for tilsyn og kontroll med private høyskoler og fagskoler. I mandatet for dette utvalget ligger det å vurdere hvordan egenbetaling fra studentene og øvrig finansiering kommer studentene til gode.

Økt offentlig finansiering av private fagskoletilbud betyr styrket kontroll og tilsyn for å sikre kvalitet og at alle offentlige midler blir brukt til studentenes beste. Ved tildeling av midler til pri-

vate fagskoler bør det også legges vekt på å unngå for stor spredning av ressurser mellom institusjoner, samt at det bør være forutsigbarhet i grunnlaget for endring av budsjettildeling.

Utvalget ser at inkludering av private fagskoler i finansieringsordningen vil innebære en betydelig økning av budsjettammen til fagskoler¹⁰. Av hensyn til studentene og prinsippet om gratis utdanning bør private fagskoler også gis 100 % finansiering fra det tidspunkt søknad om finansiering er innvilget.

10.8 Oppsummering

Utvalget har utredet alternative finansieringsordninger for fagskoler. Finansieringen skal først og fremst sørge for at statens midler brukes på en mest mulig effektiv måte gjennom god og hensiktsmessig drift og utvikling. For å få en ny finansieringsordning til å bidra til denne målsetningen, må en også gjøre noe med organiseringen av forvaltningen av fagskolene og hvordan en dimensjonerer både antall fagskoler og utdanningskapasiteten ved fagskolene.

Mange av tiltakene henger meget tett sammen og vil ikke gi ønsket effekt uten iverksetting av tilhørende tiltak.

Det har vært viktig for utvalget at de alternative finansieringsordningene ikke skal være det primære virkemiddelet i utviklingen av utdanningskvaliteten ved fagskolene. Utvalget mener at en tettere kobling mellom departement, med et helhetlig sektoransvar, og fagskole vil bidra til en bedre styring og utvikling av fagskolesektoren. Utvalget vurderer også at det vil være viktig å løfte fram fagskolene som en selvstendig utdanning i statsbudsjettet ved å synliggjøre fagskolen som et eget programområde.

Utvalget har lagt fram alternative finansieringsordninger for fagskolene. Etter utvalgets vurdering er de alle relativt enkle finansieringsordninger som oppfyller kravene og forventningene som er lagt for disse. Utvalget er og av den oppfatning at finansieringsordningene er dynamiske i den forstand at de med enkle grep vil kunne tilpasses eksogene endringer, både ved endringer i etterspørsel og tilbud av fagskoleutdanning, og ved behov for endringer i insentivstrukturen overfor fagskolene. Utvalget ser også at finansieringen av private fagskoler bør bedres og at de bør inkluderes i finansieringsordningen.

¹⁰ Lekve, Næss, Reiling og Røsdal (2014)

10.9 Utvalgets forslag til tiltak

Staten bør:

- samordne all finansiering av fagskoler under én finansieringsordning for fagskoler som gjøres til et statlig ansvar under Kunnskapsdepartementet.
- sørge for at en ny finansieringsordning for fagskoler bygger på prinsippet om reell kostnadsdekning for fagskoleutdanning, og foreta en grundig kartlegging av kostnadene knyttet til drift og utvikling av forskjellige typer fagskoleutdanninger.
- innføre en finansieringsordning i tråd med utvalgets «Kandidat-studentmodell med utviklingsmidler». Systemet bør bestå av tre hovedelementer: grunnbevilgning, resultatbasert bevilgning og utviklingsmidler. Systemet bør baseres på differensierte kategorier med tilhørende satser.
- tilføre fagskolesektoren nye friske midler, gjennom en finansieringsordning som gir reell kostnadsdekning, og med friske utviklingsmidler som bør utgjøre om lag 15–20 % av budsjett-rammen.
- inkludere institusjonsakkrediterte private fagskoler i offentlig finansiering fra det tidspunkt søknad om finansiering er innvilget.
- innføre en egen programkategori for fagskoler i statsbudsjettet.
- dimensjonere antall studieplasser i sektoren gjennom etablering av en opptaksramme og tildeling av studieplasser på bakgrunn av dokumenterte kompetansebehov og innspill fra Nasjonalt fagskoleråd og de nasjonale fagrådene. Dimensjoneringen bør defineres som et styringsvirkemiddel for staten.
- tildele en andel strategiske, og frie, studieplasser som fagskolene selv kan fordele eller benytte til opprettelse av nye tilbud ved behov og for å opprettholde en dynamikk i fagskoletilbudet.

Kapittel 11

Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg

I dette kapitlet vil vi oppsummere det forslaget til en ny og helhetlig fagskolepolitikk som utvalget har kommet frem til.

11.1 Dagens fagskolesektor – et uforløst potensial

Fagskoleutdanning har en stor betydning for Norges velferd og verdiskaping.

Dessverre har verken arbeidslivet eller det politiske Norge fram til nå klart å håndtere fagskolesektoren som et viktig politisk felt, og den mangelen på politisk oppmerksomhet har sektoren lidd under. Det er bakgrunnen for at utvalget ser et uforløst potensial i fagskolen.

Fagskolen har en særlig styrke ved at utdanningstilbudet drives og utvikles i nært samarbeid med arbeidslivet. Det gir gode muligheter for å skreddersy til løpende behov for yrkesrettet kompetanse i arbeidslivet. Utdanningstilbudet er fleksibelt ved at en betydelig del av tilbudet er fjernundervisning og på deltid. Fagskolen fungerer både som en selvstendig utdanningsvei og som et videreutdanningstilbud. Fagskolesektoren spiller en sentral rolle for både rekruttering til og faglig utvikling i blant annet helsesektoren, sjøfarten og industrien.

Høykompetente selvstendige fagarbeidere er blitt et konkurransefortrinn i kunnskapssamfunnet. Økte krav til omstillinger og etter- og videreutdanning, gjør at fagskolens særegne trekk kommer mer til sin rett.

Trepartssamarbeidet om fag- og yrkesopplæringen gir et godt utgangspunkt for å tilpasse fagskolen til nye utfordringer.

Det finnes veldig mye god fagskoleutdanning i Norge, men det er fortsatt rom for å bli bedre. I flere sektorer og bransjer er det stor etterspørsel etter fagskolekandidater, mens andre deler av arbeidsmarkedet fortsatt ikke har fått øynene opp for den kompetansen fagskolene tilbyr. Målet er en samlet fagskolesektor som er effektiv, tilbyr utdanning med kvalitet og relevans og som har en

hensiktsmessig arbeidsdeling, både internt og sett i sammenheng med de øvrige delene av utdanningssystemet. Et løft for fagskolen i tråd med det målet må komme gjennom de tre helt sentrale aktørene som alle har roller og forpliktelser som må følges opp. De tre aktørene er myndighetene, arbeidslivet og fagskolene. I dag ser vi en sektor som ikke er utviklet etter en langsiktig strategisk tenkning, en sektor som blant annet har en uheldig styringslinje, med et uhensiktsmessig finansieringssystem og en struktur som ikke er ideell med tanke på kvalitet. Sektorens hovedutfordringer må løses gjennom koordinert innsats fra de tre aktørene, og utfordringene er som følger:

- Fagskolens uklare plass og svake status i det norske utdanningssystemet
- Arbeidslivets manglende eierskap til fagskolen
- Behov for å styrke kvaliteten i fagskoleutdanningene
- Uhensiktsmessig og for svak styring av fagskolesektoren, herunder uhensiktsmessig struktur
- Utilstrekkelig finansiering gjennom et utilfredsstillende finansieringssystem

11.2 Behovet for en mer helhetlig politikk

Å bygge opp en slagkraftig fagskolesektor vil kreve mer politisk handling og større politiske visjoner. Bare gjennom strategiske og helhetlige beslutninger vil det norske utdanningssystemet bli satt i stand til å levere nødvendig kompetanse til det norske arbeidsmarkedet, som igjen vil bidra til økt velferd og verdiskaping.

Et av de viktigste forbedringspunktene for regjeringens utdanningspolitikk er å utvikle en politikk for et helhetlig tertiært nivå i utdanningssystemet. Utvalget mener det ligger store gevinster for alle involverte parter i å se fagskoleutdanning og høyere utdanning som to sidestilte deler av det samme tertiære nivået. Hensiktsmessig arbeidsdeling mellom de to bør være det bærende

prinsipp for videreutvikling, ikke konkurranse. I dette ligger det at utvalget oppfatter dagens arbeidsdeling som suboptimal for både fagskolesektoren og universitets- og høyskolesektoren. En bedre arbeidsdeling vil innebære at fagskolens uforløste potensial i større grad realiseres gjennom en markant styrking og konsolidering av sektorens selvstendige plass og rolle i utdanningssystemet.

Hovedoppgaven er å utvikle en fagskolepolitikk som tar utgangspunkt i fagskolens samfunnsmandat og dens betydning for velferd og verdiskaping. For å få til det trenger vi blant annet en langt strammere og tydeligere statlig styring av struktur, dimensjonering og arbeidsdeling. Staten må fastlegge rammebetingelser og forutsigbare spilleregler som former disse tre forholdene i langt større grad enn i dag. Det er også en av årsakene til at utvalget foreslår statlig eierskap for alle offentlige fagskoler. NIFUs utredning på oppdrag fra utvalget viser tydelig at Forvaltningsreformen ikke har oppnådd den effekten en så for seg for fagskolesektoren. Samtidig er statlig eierskap mest hensiktsmessig når utvalget ønsker å se utviklingen av en helhetlig nasjonal politikk for det tertiære nivået i utdanningssystemet. Staten, sammen med partene i arbeidslivet, må derfor spille en viktig rolle i å definere fagskolenes nye rolle i det framtidige arbeidsmarkedet.

Utvalgets tanker om statens rolle ligger som et bærende prinsipp for utvalgets samlede forslag. Det betyr igjen at utvalgets rapport og foreslåtte tiltak ikke kan ses på som en liste hvor en kan velge ut og følge opp enkelttiltak, mens resten blir lagt vekk. Mange av tiltakene henger meget tett sammen og vil ikke gi ønsket effekt uten iverksetting av tilhørende tiltak. For eksempel vil ikke det foreslåtte finansieringssystemet fungere etter hensikten hvis staten ikke er villig til å styre dimensjoneringen tilstrekkelig stramt.

11.3 Studentene

Gjennom utredningen har staten, fagskolene og arbeidslivet fått mye oppmerksomhet. Fagskolens plass i myndighetenes strategi for det norske velferdssamfunnet er åpenbar, men utdanning har også en sterk egenverdi og betydning for individet som ikke må undervurderes. Utvalget har derfor vært opptatt av å utvikle en fagskolesektor som ikke bare tilpasses samfunnets behov, men selv sagt også studentenes ønsker og behov.

Det er en vanskelig balansegang å dimensjonere riktig mellom studentenes etterspørsel etter

utdanning og samfunnets etterspørsel etter kompetanse. Utvalget presiserer viktigheten av utdanningens egenverdi for individet, men er samtidig av den oppfatning at det er behov for sterkere nasjonal styring av dimensjoneringen i fagskolen, gitt sektorens samfunnsmandat og den sterke koblingen til arbeidslivet. Mer styring vil også komme studentene til gode, særlig når det kombineres med best mulig informasjon om muligheter på arbeidsmarkedet og eventuelt videre utdanning.

Når det gjelder rettssikkerhet, velferdsgoder og studentbetaling, er saken klarere. Fagskolestudentene har opplevd negativ forskjellsbehandling. Det gjelder blant annet et brudd på prinsippet om lik rett til utdanning, gitt det faktum at fagskoleutdanning i dag ofte forutsetter evne til å betale høye studieavgifter. Fagskolestudentene har ikke tilstrekkelig rettssikkerhet; de har få velferdsgoder sammenlignet med studentene i høyere utdanning, og de har i mange sammenhenger blitt oversett. Utvalget foreslår derfor å sidestille fagskolestudenter med uh-studenter hva gjelder rettssikkerhet og velferd, blant annet gjennom medlemskap i studentsamskipnadene. Tilfredsstillende rettssikkerhet og normale velferdsgoder vil påvirke læringsmiljøet som igjen vil styrke både kvalitet og status for fagskolen.

11.4 Roller og ansvarsfordeling

God styring forutsetter klarhet i roller, ansvar og delegering av oppgaver. Staten må spille en aktiv rolle for å fastsette spillereglene og rammebetingelsene, men den konkrete styringen for å få økt kvalitet og relevans i den enkelte utdanning må hovedsakelig ligge på fagskolene og arbeidslivet, både partene og virksomhetene. Her er det rom for forbedringer. Statens hovedoppgave er å styre sektoren gjennom lovverk og finansiering. Staten må ikke tro at den kan styre kvaliteten i utdanningene, men staten må legge til rette for kvalitetsutvikling gjennom lovverk og finansiering. En del av det ansvaret innebærer å ta grep for å sikre at sektoren får en institusjonsstruktur som legger til rette for at politikk, fag og lederskap kan spille godt på lag. Strukturen i dagens fagskolesektor er ikke hensiktsmessig.

Politikken må styres på nasjonalt nivå. Fagmiljøene må utvikle seg både på hver enkelt institusjon og i fellesskap gjennom de foreslåtte fagrådene. Og godt lederskap må utvises i styrene ved hver enkelt institusjon. De nasjonale fagrådene er tenkt å få en helt sentral rolle i den faglige utvik-

lingen av sektoren. Erfaringer fra blant annet helsevesenet viser viktigheten av å ha et faglig styrt ledd mellom institusjonledelsen og politikken. Et slikt ledd kan fungere som et faglig lim mellom lederskap og politikk og dermed bidra til både bedre lederskap og bedre politikk.

NOKUT er i denne sammenheng også et viktig organ som bør gis en rolle som et faglig lim mellom lederskap og politikk. NOKUTs uavhengige rolle må bevares, men NOKUTs arbeid bør i langt større grad enn i dag skyves over fra forhåndsgodkjenning av tilbud til institusjonsakkreditering, tilsyn og kvalitetsutvikling.

Den daglige politiske styringen må være på en armlengdes avstand slik at fagskolene og arbeidslivets parter får handlingsrom og blir ansvarliggjort. Det er sentralt for fagskolens suksess at arbeidslivet gis betydelig innflytelse i det arbeidet som foregår på den enkelte institusjon, og utvalget foreslår derfor at det bør være flertall av eksterne medlemmer i de offentlige fagskolestyrene og ekstern styreleder.

11.5 Robuste institusjoner

Kravet om å bygge opp og opprettholde robuste fagmiljøer må følges opp av fagskolene innenfor de rammer som nasjonale myndigheter gir. Når de politiske prosessene har staket ut en tydelig kurs for sektoren, må sektoren selv følge opp. I denne sammenheng er det viktig å skille mellom robuste institusjoner og robuste fagmiljøer. Robuste institusjoner vil som regel handle om størrelse, effektiv drift og profesjonell administrasjon. For fagskolene kan robust administrasjon også handle om å utvikle og opprettholde et velutviklet og nært samarbeid med arbeidslivet. Robuste fagmiljøer har et langt sterkere kvalitativt tilsnitt og kan derfor være vanskelig å definere nøyaktig. Utvalget har valgt å støtte seg til en definisjon som sier at minimumskravet til et robust fagmiljø er at miljøet vil bestå ved frafall, og at miljøet styrkes gjennom synergier der helheten utgjør mer enn delene slått sammen. Gitt denne definisjonen mener utvalget at mange av dagens fagmiljøer ikke kan sies å være tilstrekkelig robuste. Det er et problem for sektoren samlet sett.

Fagskolesektoren har behov for å bli konsolidert. Det er viktig å ivareta et mangfold i sektoren, men det kan ikke være tvil om at dagens fagskolesektor er for mangfoldig og for lite strukturert og styrt. Det medfører at sektoren samlet sett ikke kan sies å oppfylle målet om effektivitet og

hensiktsmessig arbeidsdeling. Dette svekker også den samlede kvaliteten i sektoren, både faglig og særlig administrativt. Utvalget foreslår derfor at staten igangsetter en prosess der målet er å utvikle større regionale offentlige fagskoler på grunnlag av de 46 offentlige fagskolene vi har. Staten bør eie de nye institusjonene. Videre må det fokuseres på å bygge opp robuste institusjoner gjennom interne prosesser. Staten bør derfor ikke gå inn i vurderinger av de enkelte studiesteders hensiktsmessighet, det må institusjonene selv avgjøre innenfor sine rammer. Det kan imidlertid ikke utelukkkes at det er gode faglige argumenter for at enkelte studiesteder og enkelte studietilbud av særlig viktighet fredes av nasjonale myndigheter.

Mer robuste institusjoner kan og bør gis større ansvar. Overgang til institusjonsakkreditering er et eksempel på slikt ansvar. Robuste og institusjonsakkrediterede fagskoler vil i større grad kunne oppfylle sitt samfunnsmandat fordi de lettere kan tilpasse seg dynamiske kompetansebehov i arbeidslivet og samtidig effektivisere sektoren gjennom å frigjøre store ressurser som i dag går med til godkjenning av enkeltstudier, både på institusjonene og hos NOKUT. Men først må de altså dokumentere at de er rede til å ta det ansvaret. Utvalget foreslår derfor at institusjonsakkreditering bør være et absolutt krav for enhver offentlig fagskole.

11.6 Private institusjoner

Hva så med de private fagskolene? Det må kunne stilles som krav til private tilbydere av fagskoleutdanning at også deres utdanningstilbud er forankret i fagskolesektorens samfunnsmandat. Utdanning i Norge er primært et offentlig anliggende, men samtidig er det ingen grunn for å hindre private aktører som kan utfylle og komplementere det offentlige tilbudet. Samtidig må det stilles krav til tilbydere som ønsker å operere i et marked med et offentlig kvalitetsstempel, slik de i praksis gjør gjennom offentlig akkreditering og bruken av tittelen *fagskole*. Utvalget kan ikke se at det finnes en god faglig begrunnelse for å stille andre krav til private fagskoler enn til de offentlige. Dermed bør også private institusjoner vurderes etter de samme kriteriene for institusjonsakkreditering. Man bør tilstrebe en viss balanse mellom strukturen for de offentlige og for de private fagskolene.

I en stor og mangfoldig sektor er det alltid en fare for at babyen blir skylt ut med badevannet når det er tid for storrengjøring. Det har utvalget etter

beste evne forsøkt å unngå. Utvalget foreslår derfor at tilbydere som ikke oppfyller kravene til institusjonsakkreditering, eller rett og slett ikke ønsker en slik status, fortsatt får beholde retten til å tilby fagskoleutdanning såfremt hvert enkelt tilbud godkjennes av NOKUT i tråd med de kravene som der er definert.

11.7 Finansiering og dimensjonering

Robuste institusjoner trenger forutsigbarhet og tilstrekkelig finansiering. Utvalget ser det som paradoksalt at norske myndigheter på tvers av partipolitiske skillelinjer alltid har stått hardt på for å sikre lik rett til utdanning, mens over 50 % av finansieringen av fagskolesektoren kommer gjennom egenbetaling fra studentene. En slik tilstand bør ikke regjeringen se seg tjent med. Staten må ta økonomisk ansvar for de utdanningene som oppfyller et definert behov i arbeidslivet, og som dermed oppfyller et viktig samfunnsmandat. Å dekke et definert kompetansebehov i arbeidslivet er, og bør fortsatt være, et absolutt krav for all fagskoleutdanning. Dermed konkluderer utvalget med at alle akkrediterte fagskoler, både offentlige og private, på sikt bør fullfinansieres av staten.

Skal staten gå inn som fullfinansør i fagskolesektoren, må institusjonene være robuste nok til at økonomiforvaltningen blir godt ivaretatt og arbeidslivsbehovet må være tydelig. Bare på den måten kan staten ha full tillit til at fagskolene forvalter samfunnets ressurser på en optimal måte. Det peker tilbake på behovet for et nytt institusjonslandskap i fagskolesektoren og at robusthet gjøres til et absolutt kriterium i akkrediteringsprosessen.

Samtidig mener utvalget at nasjonale myndigheter må involvere seg langt sterkere i dimensjonering av fagskolesektoren. Antall studieplasser må defineres ut fra arbeidslivets etterspørsel etter arbeidskraft og ikke i like stor grad etter studentenes etterspørsel etter studieplasser. En slik politikk vil også bidra til å løfte fagskolens status fordi utdanningene vil bli langt bedre tilpasset definerte kompetansebehov i arbeidslivet og fagskolekandidatens muligheter og posisjon på arbeidsmarkedet vil styrkes. Men staten kan ikke definere det behovet alene. Fagskolen skal dekke lokale, regionale og nasjonale kompetansebehov og det er derfor viktig å involvere både fagskolene og arbeidslivet i dimensjonerings spørsmålet.

Som vist gjennom figur 7.3 foreslår utvalget at det opprettes nasjonale fagråd underlagt Nasjonalt fagskoleråd. Disse rådene skal ledes av fagperso-

ner fra de relevante fagskolene, men arbeidslivets parter bør sikres tilstrekkelig innflytelse. Rådene bør blant annet gis i oppgave å vurdere lokale, regionale og nasjonale kompetansebehov innenfor eget fagområde og egen sektor. Vurderingene fra fagrådene sammenstilles av Nasjonalt fagskoleråd som oversender en felles innstilling til departementet, som etter egen vurdering legger fram forslag om dimensjonering og opptaksrammer i statsbudsjettet. I tillegg til denne oppgaven bør fagrådene arbeide for koordinering og kvalitetsutvikling på tvers av institusjonene slik at systemet tilbyr studentene tilstrekkelig forutsigbarhet og gjennomgående høy kvalitet.

Gitt at staten tar et slikt ansvar for dimensjonering foreslår utvalget videre et finansieringssystem bestående av tre komponenter: grunnbevilgning, stykkprisfinansiering per student og utviklingsmidler. Grunnbevilgningen og stykkprisfinansieringen skal sammen med den politisk styrte dimensjoneringen primært føre til nødvendig forutsigbarhet, effektiv ressursbruk og hensiktsmessig arbeidsdeling i tråd med arbeidslivets kompetansebehov. Statens styring skal også hindre uhensiktsmessig vekst i studietilbud, slik det har vært klare tendenser til i uh-sektoren. Utviklingsmidlene skal bidra til jevn og høy kvalitet i studiene, men bør fortsatt være den minste av de tre komponentene.

11.8 Kvalitet og relevans

Hovedansvaret for god kvalitet må primært ligge hos den enkelte fagskole og fagskolesektoren i fellesskap. Lovverk og finansieringssystem kan legge til rette for kvalitet, men de kan aldri sikre kvalitet. Fagskolene må derfor utvikle egne kvalitetssikringssystemer basert på overordnede krav fra NOKUT. Et slikt kvalitetssystem gir et langt bedre og mer systematisk grunnlag for å vurdere, sikre og utvikle kvaliteten i all fagskoleutdanning. Systemet må løpende følges opp av den enkelte fagskole, og NOKUT bør bruke systemet aktivt i sin tilsynsvirksomhet. Utvalget ser det som langt mer formålstjenlig at NOKUT konsentrerer mer av sin fagskolevirksomhet rundt tilsyn og kvalitetsutvikling når ressurser på sikt frigjøres etter overgangen fra godkjenning av hvert enkelt studietilbud til institusjonsakkreditering.

Et viktig aspekt i kvalitetsarbeidet er fagpersonalets kompetanse. Det finnes i dag mange dyktige personer som underviser i norsk fagskoleutdanning. Utvalget mener likevel at kompetansekravene må innskjerpes og bli tydeligere, og der-

med sikre en nasjonal standard på linje med alle andre deler av utdanningssystemet. Tydelige kompetansekrav vil også bidra til å styrke fagskolens status. Dette punktet henger i tillegg sammen med den tidligere diskusjonen rundt robusthet i fagmiljøene.

Nasjonale myndigheter er rette aktører for å akkreditere og finansiere fagskoler, samt være eier av de offentlige fagskolene. Utdanningenes relevans, definert som tilpasning til arbeidslivets kompetansebehov, må utvikles og sikres i samspillet mellom fagskolene og arbeidslivet. Derfor må arbeidslivets eierskap til fagskolesektoren styrkes. Arbeidslivet, både gjennom partene og avtagende arbeidsliv, må bli tydelige bestillere og brukere av fagskolekompetanse, involvere seg i utvikling av studietilbudene og på frivillig basis bidra både som praksisarena, med prosjektoppgaver, gjesteforelesninger, hospiteringsplasser for lærere og så videre. Rent formelt bør arbeidslivet sikres lovfestet innflytelse i alle beslutningsorganer, men den enkelte fagskole og relevant lokalt, regionalt og nasjonalt arbeidsliv må også på selvstendig grunnlag videreutvikle sine strukturer for samarbeid og interaksjon.

11.9 En framtidsvisjon for norsk tertiærutdanning

Framtiden er alltid usikker og vanskelig å spå, men ved å analysere trender og prosesser kan vi få et grunnlag for å stille opp alternative framtidsscenarioer.

Regjeringen har igangsatt flere prosesser som utvalget oppfatter som et ønske og en vilje til å gjøre betydelige endringer i det norske utdanningssystemet. Særlig relevant for utvalgets arbeid er yrkesfagløftet, stortingsmelding om struktur i høyere utdanning, ekspertutvalg for tilsyn og kontroll med private høyskoler og fagskoler og ekspertutvalg for gjennomgang av finansiering av universitets og høyskolesektoren.

Med utgangspunkt i disse prosessene kan et hypotetisk framtidsscenario være at regjeringen går inn for en omfattende reform av fagskolesektoren hvor det satses på oppbygging av færre, men større og mer robuste institusjoner. Samtidig bør regjeringen satse på oppbygging av robuste fagskoler som tilbyr mer dynamiske og mer relevante fagskoleutdanninger tilpasset ulike deler av arbeidslivet og ulike samfunnsmessige og individuelle kompetansebehov. Dette bør gjøres i nær relasjon til yrkesfagløftet for å bidra til god rekruttering og utvikling av attraktive karriere-

veier for yrkesutdannede. Det tilsier at fagskoletilbudet bygges betydelig opp, og utdanningen må få en tydelig og reell plass i det norske utdanningslandskapet.

Regjeringen har igangsatt et arbeid med strukturen i høyere utdanning hvor målsettingen er en mer robust institusjonsstruktur og en tydeligere samfunnsrolle for høyere utdanning. Da kan man på sikt se for seg en mer helhetlig fagskolesektor som blir en likeverdig del av norsk tertiærutdanning, og hvor det er hensiktsmessige overganger mellom institusjonene på tertiært nivå. Fagskolene skal være kunnskapsbaserte og utviklingsorienterte institusjoner som gis et klart samfunnsmandat til å tilby yrkesfaglige tertiærutdanninger innenfor definerte fagområder som er utarbeidet i nær tilknytning med de berørte aktørene i lokalt, regionalt og nasjonalt arbeidsliv. Framtidens fagskoler skal være robuste institusjoner som kan svare raskt på omskiftende kompetansebehov. Fagskolene skal være en pådriver for fagutvikling og innovasjon innenfor sine fagområder, men ikke omfattes av krav til forskning og forskningsbasert utdanning.

Endringer i fagskolesektoren skal gi fagskolen en mer likeverdig stilling med høyere utdanning enn den har i dag, både når det gjelder rekruttering og som selvstendig aktør. Et viktig moment her er at likeverdigheten ikke oppnås gjennom å tilnærme fagskolen til høyere utdanning på en uhensiktsmessig måte, men derimot gjennom å løfte fagskolen på dens egne styrker og meritter.

11.10 Utvalgets samlede liste over tiltak

Utvalget fremmer til sammen 49 tiltaksforslag som først og fremst retter seg mot myndighetene, fagskolene og arbeidslivet. Som utvalget mange ganger har vært inne på er det disse tre aktørene som alle, både hver for seg og samlet, må ta et sterkere eierskap til fagskolesektoren. Det må utvikles en helhetlig fagskolepolitikk som de tre aktørene må stå sammen om å gjennomføre. Under vil utvalget legge fram den samlede tiltakslisten sortert etter hvem tiltaket retter seg inn mot. Flere av tiltakene må følges opp parallelt av flere parter og vil derfor dukke opp flere enn ett sted. Summen av alle tiltakene er i praksis illustrert gjennom figur 7.3, der utvalget presenterer sitt forslag til system for styring, dimensjonering og finansiering for fagskolesektoren. Et nyutviklet og moderne system for styring, dimensjonering og finansiering for fagskolen er i praksis en helhetlig fagskolepolitikk som sektoren sårt trenger.

Staten bør:

- gi akkrediterte fagskoler myndighet til å fastsette nærmere bestemmelser om opptaksgrunnlag, herunder krav til generell studiekompetanse eller fag-/svennebrev i tillegg til realkompetansevurderinger. Fagskoler med godkjente utdanningstilbud bør forholde seg til gjeldende opptaksregler.
- utarbeide en nasjonal opptaksforskrift for fagskoler.
- foreta en gjennomgang av fagskoleloven og studentsamskipnadsloven for å styrke studentenes rettigheter, herunder vurdere å innføre rett og plikt til medlemskap for fagskoler i studentsamskipnader.
- skjerpe kontroll og tilsyn med uh-institusjonene og fagskolenes praktisering av det nasjonale opptaksreglementet.
- sørge for at rådgivningstjenesten i grunnskolen og videregående opplæring og de regionale karrieresentrene styrker sin kompetanse på fagskoleutdanning for å bidra til synlighet og rekruttering til fagskolen.
- innføre tilleggspoeng for minimum ett års fagskoleutdanning.
- vurdere endringer i lov og forskrift for å beskytte grader for fagskolekandidatene, herunder vurdere om to års fagskoleutdanning skal gi graden *fagskolekandidat*.
- bevilge midler til samarbeidsprosjekter for utvikling av overgangsordninger mellom fagskoler og uh-institusjoner.
- vurdere om opptak til fagskoler bør legges inn under Felles studieadministrativt tjenestesen-ter eller andre relevante instanser.
- ta initiativ til endringer i fagskoleloven slik at fagskolen utsteder *vitnemål* om fullført utdanning.
- sørge for at fagskolene har tilstrekkelige rammebetingelser til å kunne tilby fleksible utdanningstilbud, herunder nettbasert utdanning.
- øke sin innsats for å synliggjøre fagskolen som en attraktiv karrierevei.
- 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.
- igangsette en prosess som skal lede til å redusere antallet fagskoler for å skape robuste fagmiljøer og styrke kvaliteten. Tallet på offentlige fagskoler bør anslagsvis reduseres til mellom fem og ni.
- gjennomføre lov- og regelverksendringer med sikte på å innføre institusjonsakkreditering etter bestemte kriterier for fagskolene. En slik godkjenning skal være en forutsetning for å kunne kalle seg akkreditert fagskole. Akkrediterte fagskoler kan selv opprette utdanninger innenfor de økonomiske rammene myndighetene setter.
- utforme vilkårene for å oppnå akkreditering slik at også de private fagskolene stimuleres til å utvikle robuste enheter.
- delegere akkrediteringsmyndigheten til NOKUT.
- stille lovfestede krav om at private fagskoler som søker akkreditering, må være organisert som aksjeselskap, stiftelse eller forening. Tiltaket må koordineres med eventuelle konklusjoner i ekspertgruppen for tilsyn og kontroll med private fagskoler og høyskoler.
- stille nasjonale og lovfestede krav til at alle offentlige fagskoler skal ha flertall av ekstern representasjon i styrene og ekstern styreleder. Det bør stilles krav til at de private fagskolene skal ha ekstern representasjon i styrene, men ikke nødvendigvis flertall. Private fagskoler som ønsker å søke offentlig finansiering, må ha eksternt flertall og ekstern styreleder i tråd med reglene for offentlige fagskoler.
- stille lovfestede krav om at undervisningspersonell og studenter skal være representert i styrene for både offentlige og private fagskoler.
- stille lovfestede krav om at rektor ved alle offentlige fagskoler skal tilsettes av fagskolens styre. Samme bør gjelde for private fagskoler som mottar offentlige midler.
- sette ut på oppdrag en ekstern evaluering av Nasjonalt fagskoleråd.
- 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.
- som et ledd i revisjonen av Nasjonalt fagskoleråds mandat be rådet opprette nasjonale fagråd som gir råd i forbindelse med dimensjonering av studietilbudet innenfor eget fagfelt, samt gis en koordinerende rolle for kvalitetsutvikling, herunder opptak og utvikling av anbefalte nasjonale studieplaner. Staten bør sikre at rådene ledes av ledende fagpersoner innenfor gitt fagfelt.
- stille krav til at alle fagskoler har et tilfredsstillende kvalitetssystem, og gi NOKUT som oppgave å godkjenne at fagskolenes kvalitetssystemer tilfredsstillt kravene samt sjekke at systemene blir brukt.

- stille lovfestet krav om praksis i all fagskoleutdanning under forutsetning av en bred definisjon av praksisbegrepet.
- spisse kravet til godkjent undervisningspersonell slik at det inneholder fagkompetanse, relevant og oppdatert yrkeserfaring og pedagogisk/didaktisk kompetanse.
- tilby yrkespedagogisk utdanning for undervisningspersonellet ved fagskolene.
- sette i gang en kartlegging av i hvilken grad virksomheter og bedrifter har strategier og kartlegginger av behov for etter- og videreutdanning.
- bevilge midler til å styrke kunnskapsgrunnlaget om fagskolen gjennom økt forskningsinnsats.
- samordne all finansiering av fagskoler under én finansieringsordning for fagskoler som gjøres til et statlig ansvar under Kunnskapsdepartementet.
- sørge for at en ny finansieringsordning for fagskoler bygger på prinsippet om reell kostnadsdekning for fagskoleutdanning, og foreta en grundig kartlegging av kostnadene knyttet til drift og utvikling av forskjellige typer fagskoleutdanninger.
- innføre en finansieringsordning i tråd med utvalgets «Kandidat-studentmodell med utviklingsmidler». Systemet bør bestå av tre hovedelementer: grunnbevilgning, resultatbasert bevilgning og utviklingsmidler. Systemet bør baseres på differensierte kategorier med tilhørende satser.
- tilføre fagskolesektoren nye friske midler, gjennom en finansieringsordning som gir reell kostnadsdekning, og med friske utviklingsmidler som bør utgjøre om lag 15–20 prosent av budsjettammen.
- inkludere institusjonsakkrediterte private fagskoler i offentlig finansiering fra det tidspunkt søknad om finansiering er innvilget.
- innføre en egen programkategori for fagskoler i statsbudsjettet.
- dimensjonere antall studieplasser i sektoren gjennom etablering av en opptaksramme og tildeling av studieplasser på bakgrunn av dokumenterte kompetansebehov og innspill fra Nasjonalt fagskoleråd og de nasjonale fagrådene. Dimensjoneringen bør defineres som et styringsvirkemiddel for staten.
- tildele en andel strategiske, og frie, studieplasser som fagskolene selv kan fordele eller benytte til opprettelse av nye tilbud ved behov og for å opprettholde en dynamikk i fagskoletilbudet.

Fagskolene bør:

- øke sin innsats for å synliggjøre fagskolen som en attraktiv karrierevei.
- bidra aktivt i en strukturprosess med det formål å bygge mer robuste fagskoler, både faglig og administrativt.
- stille kvalifisert fagpersonell til rådighet for deltagelse i de foreslåtte nasjonale fagrådene.
- utforme et system for hospitering slik at fagskolelærere kan få tilflyt av kompetanse og erfaring med relevant arbeidsliv.
- legge til rette for at undervisningspersonell får anledning til å delta på yrkespedagogisk utdanning ved behov.

Partene i arbeidslivet, arbeidslivets organisasjoner og avtagende arbeidsliv bør:

- øke sin innsats for å synliggjøre fagskolen som en attraktiv karrierevei.
- øke sin kunnskap om fagskoleutdanning. Nasjonalt fagskoleråd og de underliggende nasjonale fagrådene bør ha en sentral rolle i informasjonsarbeidet.
- bidra til at virksomheter og bedrifter stiller opp som praksisarena for å oppfylle det foreslåtte praksiskravet. Et særlig ansvar bør ligge på arbeidslivets representanter i nasjonalt fagskoleråd.
- på en tydeligere og mer konkret måte kommunisere sine framtidige kompetansebehov til fagskolesektoren. Nasjonalt fagskoleråd og de underliggende nasjonale fagrådene kan være en aktuell arena og bidragsyter i dette arbeidet.
- øke sin innsats for å synliggjøre og forankre fagskolene som en attraktiv karrierevei.

Universiteter og høyskoler bør:

- gjøre grundigere vurderinger om innpass av fagskoleutdanning i høyere utdanning basert på de ulike utdanningenes samlede læringsutbytte.

Særmerknad til punkt 11.9

Medlemmene Trude Tinnlund og Kjersti Grindal understreker at fagskolen må spille en helt sentral rolle når det norske utdanningssystemet skal utvikles videre for å møte de kommende kompetanseutfordringene. I dag mangler man et synlig, forutsigbart og likeverdig tilbud som dekker høyere yrkesfaglig utdanning. Dette bidrar blant annet til å gjøre fagopplæring på videregående nivå mindre attraktivt i unges øyne. Disse medlemmer mener at begrepet *høyere yrkesfaglig utdanning* bør anvendes for yrkesfaglig utdanning på nivå over

videregående opplæring. Dette er et lettforståelig begrep både for individet og for arbeidslivet, og det skaper et visuelt bilde som skiller seg fra både

fag- og yrkesopplæringen og høyere akademisk utdanning.

Kapittel 12

Økonomiske, juridiske og administrative konsekvenser av utvalgets anbefalinger

Utvalget fremmer en rekke forslag som har betydelige økonomiske, juridiske og administrative konsekvenser. Overføring av finansieringsansvaret og eierskapet av offentlig eide fagskoler til staten medfører reduserte kostnader for fylkeskommunene, men økte kostnader for staten. En konsolidering av antall fagskoler vil lede til en mer effektiv administrasjon hvor det frigjøres tid og ressurser i fylkeskommunene til en kvalitetsheving i gjennomføringen av oppgaver, uten at det nødvendigvis reduserer kostnadene til drift av fagskolene. Samtidig vil det kreve økte administrative ressurser i ansvarlig departement til eierstyring av fagskolene.

Dimensjoneringen av fagskolene, flere studentrettigheter og nye krav til akkrediterte fagskoler innebærer et klart behov for endringer i universitets- og høyskoleloven, fagskoleloven, NOKUT-forskriften og potensielt studentsamskipnadsloven.

Med bakgrunn i at utvalget har hatt begrenset tid til rådighet, har det ikke vært mulig å utrede detaljert de konkrete økonomiske, juridiske og administrative konsekvenser av alle forslag som utvalget legger fram. For flere tiltak vil det derfor være mer generelle kommentarer som presenteres, og utvalget forutsetter at Kunnskapsdepartementet i sitt oppfølgingsarbeid vil gjøre nødvendige og mer detaljerte utredninger før beslutning og implementering av tiltak.

12.1 Overføring av fagskolene til staten

12.1.1 Dimensjonering av antall fagskoler

Utvalget mener det bør være et statlig ansvar å dimensjonere fagskolesektoren når det gjelder antall studieplasser og antall fagskoler. En konsolidering av antall fagskoler vil bidra til en mer kostnadseffektiv drift og skape rom for videre utvikling av utdanningstilbud og administrasjon. Utvalget mener at antall offentlige fagskoler bør

reduseres til mellom 5 og 9. Dette innebærer en reversering av Forvaltningsreformen på området, noe som må gjenspeiles i fagskoleloven. Det må videre vedtas lovhjemler i fagskoleloven for at de fylkeskommunalt eide fagskolene skal underlegges statlig eierskap.

12.1.2 Organisasjonsform

Virksomheter som er organisert som en del av staten som juridisk person, er underlagt Kongens (regjeringens) myndighet innenfor de rammer som fastlegges av Stortinget. Forvaltningen har en hierarkisk oppbygging. I praksis er det de enkelte fagdepartementene som er overordnet myndighet for underliggende forvaltningsorganer i sine respektive sektorer. Ved en overføring av fagskolene til staten, vil Kunnskapsdepartementet være fagskolenes overordnede myndighet og eier.

Utvalget vurderer at alle de offentlige fagskolene bør organiseres på samme måte som statlige universiteter og høyskoler. Utvalget mener at en samlet styring og dimensjonering av universiteter, høyskoler og fagskoler vil bidra til en enhetlig styring og forvaltning av den tertiære utdanningssektoren. I denne sammenheng peker utvalget på de prosesser som pågår knyttet til strukturering av høyere utdanning, herunder ekspertgruppen som skal vurdere finansieringen av universiteter og høyskoler, og kommende stortingsmelding om struktur i høyere utdanning.

Aktuelle organisasjonsformer for universiteter og høyskoler har tidligere vært utredet med den konklusjon at de organiseres som statlige forvaltningsorgan med særskilte fullmakter¹.

Virksomheter som er organisert som forvaltningsorganer, er underlagt Stortingets bevilgningsmyndighet, og således også Stortingets bevilgningsreglement. Utgangspunktet etter

¹ Jf. NOU 2000: 14 Frihet med ansvar: Om høgre utdanning og forskning i Norge og NOU 2003: 25 Ny lov om universiteter og høyskoler

bevilgningsreglementet er at forvaltningsorganer er bruttobudsjetterte. Det innebærer at Stortinget i de årlige budsjettvedtakene fatter vedtak som spesifiserer vedkommende organs inntekter og utgifter. Etter Grunnloven § 75 d tillegges det Stortingets myndighet å ta opp lån på statens vegne. De enkelte forvaltningsorganer har ikke selvstendig myndighet til å ta opp lån i eget navn for å finansiere sin myndighet. Forvaltningsorganer er også underlagt økonomireglementet i staten, som inneholder spesielle krav til økonomistyring, regnskap og budsjettprosessen. For statlige universiteter og høyskoler er det gjort unntak fra punktet om bruttobudsjettering, slik at de i dag er nettobudsjetterte.

Forvaltningsorganer er underlagt forvaltningsloven og offentlighetsloven med mindre annet er særskilt bestemt i lov. De er underlagt Sivilombudsmannens kompetanse. Riksrevisjonen fører kontroll med at tilførte bevilgninger benyttes i samsvar med forutsetningene for tildelte midler fra Stortinget.

Ansatte i forvaltningsorganer er offentlige tjenestemenn (de er omfattet av tjenestemannsloven og tjenestetvistloven) og deres ansettelsesforhold faller inn under hovedavtalen i staten, statlige særavtaler og aktuelle lønnsregulativ. De enkelte departementene har forhandlingsansvaret som arbeidsgiver i sine sektorer, med mindre dette er delegert til underliggende etater.

Den nærmere vurderingen av organisasjonsform for fagskolene må være en oppgave for departementet. Utvalget har ikke diskutert dette utover det som her er redegjort for.

12.1.3 Bygg og infrastruktur

Det er fylkeskommunene som i dag er eiere av de offentlige fagskolene, med noen unntak. Dermed er det også fylkeskommunene som er eiere av bygningsmassen og infrastrukturen ved disse fagskolene. I mange tilfeller er fagskolene samlokalisert med fylkeskommunale videregående skoler. Av den grunn ser ikke utvalget at rene eieendomsoverdragelser er en egnet framgangsmåte. Løsninger må søkes i samråd med fylkeskommunene slik at fagskolene framover kan ha tilhold i eksisterende lokaler, gjerne gjennom avtaler der staten som ny eier av de offentlige fagskolene, leier lokaler av fylkeskommunene.

Utvalget mener at departementet i samråd med fylkeskommunene må gjøre en nærmere vurdering av hvordan dette i detalj kan løses.

12.1.4 Administrative konsekvenser for departementet

Utvalget ser at en overføring av fagskolene til staten vil kreve økte administrative ressurser på statlig nivå. I tillegg til implementering og oppfølging av ny finansieringsordning, vil styringen av fagskolene bli en utvidet oppgave i porteføljen til departementet. Utvalget vurderer at særlig den første perioden etter overføringen vil være administrativt krevende.

Utvalget mener at det bør bygges større administrative ressurser internt i Kunnskapsdepartementet for å følge opp utvalgets forslag. Utvalget har ikke vurdert hvor store administrative ressurser som kreves til dette.

12.1.5 Database for statistikk om høyere utdanning – Fagskolestatistikk

Utvalget vurderer at det ved etablering av en ny finansieringsordning, endring av organisasjonsform for fagskolene og eierskapet av fagskolene vil medføre omlegginger og endrede behov knyttet til rapportering fra fagskolene til departementet. DBH-Fagskolestatistikk vil av den grunn måtte påregne å gjøre endringer som tilpasser dagens databaser og rapporteringsrutiner til nye behov. Utvalget har ikke gått nærmere inn i hvilke endringer som vil måtte gjøres, og da heller ikke beregnet administrative eller økonomiske konsekvenser ved dette.

12.1.6 Bedre kunnskapsgrunnlag

Utvalget mener det er nødvendig å bedre kunnskapsgrunnlaget om sektoren. En god politisk styring av sektoren krever mer kunnskap om sektoren enn det som finnes i dag. Et bedre og bredere kunnskapsgrunnlag vil også i større grad synliggjøre fagskoleutdanning generelt i samfunnet. For å bedre kunnskapsgrunnlaget om fagskolesektoren er det nødvendig med langsiktig kunnskapsoppbygging gjennom regelmessige undersøkelser og evalueringer av utviklingen til sektoren. Utvalget mener det i statsbudsjettet bør settes av egne midler til denne typen tiltak knyttet til fagskolesektoren.

12.1.7 Overføring av finansieringsansvar for fagskolene til staten

Utvalget vurderer at de midlene som i dag fordeles til fagskolene gjennom tre finansieringsordninger, bør samles under en ny og helhetlig finansier-

ingsordning. Inn under denne finansieringsordningen bør det etableres en statlig dimensjonering av antall studieplasser innenfor fagskolesektoren med en opptaksramme og tildeling av studieplasser. Dette betyr at midler som i dag tildeles over budsjettene til andre departementer enn Kunnskapsdepartementet, bør samles i ett felles system for statlig finansiering av fagskolesektoren. Sammen med etablering av en egen programkategori i statsbudsjettet vil dette bidra til synliggjøring av fagskolene, samtidig som det vil etablere et stødig underlag for sektoren. Forvaltning av en ny finansieringsordning for fagskolene vil kreve økte administrative ressurser på departementsnivå. Omfanget av dette har utvalget ikke utredet.

12.1.8 Styrking av Nasjonalt fagskoleråd og underliggende fagråd

Vox har i dag ett årsverk dedikert til sekretariatsfunksjon for Nasjonalt fagskoleråd. Ved etablering av nasjonale fagråd under nasjonalt fagskoleråd bør det tildeles ressurser tilsvarende et halvt årsverk per fagråd. Nasjonalt fagskoleråd bør også få økte driftsmidler i tråd med nytt mandat. Utvalget foreslår også at leder av Nasjonalt fagskoleråd ansettes på heltid i en åremålsstilling. Ressurser til en slik stilling må også beregnes og tildeles av Kunnskapsdepartementet.

12.1.9 Nasjonalt opptakskontor for fagskoler overføres til statlig ansvar

Nasjonalt opptakskontor for fagskoler driftes i dag under Rogaland fylkeskommune på vegne av alle landets fylkeskommuner. Med endring av fagsko-

lene til statlige forvaltningsorgan med særskilte fullmakter under Kunnskapsdepartementet, vurderer utvalget at også Nasjonalt opptakskontor for fagskoler bør omgjøres til et statlig finansieringsansvar. Utvalget mener at det på sikt bør vurderes om også opptak til fagskoler bør legges inn under Felles studieadministrativt tjenestесenter eller annen relevant instans.

12.1.10 NOKUT

Utvalget mener det bør åpnes for at fagskolene kan gis institusjonsakkreditering etter gitte kriterier. Dette vil bidra til en mer dynamisk og omstillingsdyktig fagskolesektor som i større grad enn i dag, vil kunne tilpasse seg etterspørselen etter kompetanse.

Det må foretas endringer i fagskoleloven og NOKUT-forskriften som stiller overordnede krav til institusjonsakkreditering. NOKUT bør gis forskriftshjemmel til å utarbeide forskrift om nærmere regler.

Arbeid med institusjonsakkreditering vil over en begrenset periode medføre økt belastning på NOKUT og dermed behov for økte administrative ressurser. I første omgang vil dette være knyttet til søknadene om institusjonsakkreditering, og senere når de institusjonsakkrediterede fagskolene skal følges opp.

12.1.11 Organisasjon for norske fagskolestudenter

Utvalget foreslår at departementet styrker bevilgningen til ONF slik at de kan jobbe mer målrettet med saker som angår fagskolestudentene.

Litteraturliste

- Arnesen, C.Å., L.A. Støren og J. Wiers-Jensen (2012): *Arbeidsmarkedsituasjon og tilfredshet med utdanningen blant ulike grupper av nyutdannede*. NIFU-rapport 39/2012.
- Bakken, P. (2013): *Institusjonell dynamikk i høyere utdanning og fagskolesektoren*. NOKUT-rapport nr. 2013-4. ISSN-nr. 1892-1604.
- Cappelen, Å., H.M. Gjefsen, M.L. Gjelsvik, I. Holm og N.M. Stølen (2013): *Forecasting demand and supply of labour by education*. SSB-rapport 48/2013.
- Caspersen, C., L.A. Støren og E. Waagene (2012): *Fagskoleutdannede – hvem de er og hvor de går*. NIFU-rapport 31/2012.
- Clemet, K. i Klassekampen 27. januar 2014: <http://www.klassekampen.no/article/20140127/ARTICLE/140129970>
- Inanke, P., S. Holm, A.F. Anderssen, M.F. Larsen og H. Størset (2014), *Vox-speilet 2013*. Oslo. Innst. 64 L (2010-2011). Innst. O. nr. 78 (2002-2003). Innst. S. nr. 177 (2000-2001). Innst. S. nr. 12 (2004-2005). Innst. S. nr. 166 (2006-2007). Innst. 12 S (2009-2010). Innst. 432 S (2012-2013). Innst. 16 S (2013-2014).
- Justis- og beredskapsdepartementet: Forskrift om elektroforetak og kvalifikasjonskrav for arbeid knyttet til elektriske anlegg og elektrisk utstyr av 19. juni 2013 nr. 739.
- Kunnskapsdepartementet: Forskrift om fagskoleutdanning av 1. august 2013 nr. 942.
- Kunnskapsdepartementet: Forskrift om grader og yrkesutdanninger, beskyttet tittel og normert studietid ved universiteter og høyskoler av 16. desember 2005 nr. 1574.
- Kunnskapsdepartementet: Forskrift om krav til mastergrad av 1. desember 2005 nr. 1392.
- Kunnskapsdepartementet: Forskrift om kvalitets-sikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning av 1. februar 2010 nr. 96.
- Kunnskapsdepartementet: Forskrift om opptak til høyere utdanning av 31. januar 2007 nr. 173.
- Kunnskapsdepartementet: Forskrift om rammeplan for ingeniørutdanning av 3. februar 2011 nr. 107.
- Kunnskapsdepartementet (fastsatt av Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen): Forskrift om tilsyn med kvaliteten i fagskoleutdanning (fagskoletilsynsforskriften) av 12. desember 2013 nr. 1504.
- Kunnskapsdepartementet: Lov om fagskoleutdanning (fagskoleloven) av 20. juni 2003 nr. 56.
- Kunnskapsdepartementet: Lov om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven) av 1. april 2015 nr. 15.
- Kunnskapsdepartementet: Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR).
- Kunnskapsdepartementet (2014): *Response to the consultation on the European Area of Skills and Qualifications*.
- Kunnskapsdepartementet: Rundskriv F-01-14.
- Kunnskapsdepartementet: Rundskriv F-08-13.
- Kunnskapsdepartementet: Tilstandsrapport Fagskoler 2013.
- Lekve, K., S.E. Moen og R.B. Reiling (2014): *Fylkeskommunene og fagskolen: tilrettelegging for fagskoletilbud og kostnader ved fagskole drift*. NIFU-rapport 15/2014.
- Lekve, K., T. Næss, R.B. Reiling og T. Røsdal (2014): *Finansiering for fagskoler: Stabilitet og endring*. Oslo: NIFU-arbeidsnotat 13/2014.
- Meld. St. 13 (2011-2012) *Utdanning for velferd – Samspill i praksis*.
- Meld. St. 12 (2012-2013) *Perspektivmeldingen 2013*.
- Meld. St. 18 (2012-2013) *Lange linjer – Kunnskap gir muligheter*.
- Meld. St. 20 (2012-2013) *På rett vei – Kvalitet og mangfold i fellesskolen*.
- Nasjonalt fagskoleråd (2014): *Pathways between vocational programs and universities and colleges*. Oslo: Vox.
- NHOs kompetansebarometer 2014.
- NOKUT (2013): *Veiledning til tilbydere av fagskoleutdanning*.
- NOU 2000: 5 *Mellom barken og veden – om fagskoleutdanninger*.

- NOU 2000: 14 *Frihet med ansvar. Om høgre utdanning og forskning i Norge.*
- NOU 2003: 25 *Ny lov om universiteter og høyskoler.*
- NOU 2008: 3 *Sett under ett – ny struktur i høyere utdanning.*
- NOU 2008: 18 *Fagopplæring for framtida.*
- NOU 2013: 13 *Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi.*
- OECD (2014): *Skills Beyond Schools: A Review of Postsecondary Vocational Education and Training.*
- OECD (2014): *Skills Strategy Diagnostic report Norway 2014.*
- Ot.prp. nr. 32 (2002–2003).
- Ot.prp. nr. 79 (2003–2004).
- Ot.prp. nr. 39 (2006–2007).
- Ot.prp. nr. 10 (2008–2009).
- Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet (2013).
- Prop. 1 S (2009–2010).
- Prop. 1 S (2012–2013).
- Prop. 1 S (2013–2014) Kommunal- og regionaldepartementets fagproposisjon.
- Roksvaag, K og I. Texmon (2012): *Arbeidsmarkedet for helse- og sosialpersonell fram mot år 2035.* Oslo: SSB.
- Reegård, K. og J. Rogstad (2012): *Fra sjø til land. Betydningen av sjøbasert erfaring i maritim næring fram mot 2020.* Oslo: Fafo.
- SSB (2000): *Norske betegnelser: Norsk standard for utdanningsgruppering.*
- Stensaker, B. (2014): *Strukturutfordringene i norsk høyere utdanning – historikk, problemoppfatninger og mulige løsninger.* Oslo. Arbeidsnotat.
- St.meld. nr. 62 (1965–1966) *Om teknisk mellomutdanning.*
- St.meld. nr. 20 (2000–2001) *Om korte yrkesrettede utdanninger etter videregående opplæring.*
- St.meld. nr. 25 (2005–2006) *Mestring, muligheter og mening – Framtidas omsorgsutfordringer.*
- St.meld. nr. 11 (2008–2009) *Læreren Rollen og utdanningen.*
- St.meld. nr. 12 (2006–2007) *Regionale fortrinn – regional framtid.*
- St.meld. nr. 14 (2008–2009) *Internasjonalisering av utdanning.*
- St.meld. nr. 44 (2008–2009) *Utdanningslinja.*
- St.prp. nr. 1 (2004–2005).
- Støren, L.A. og J. Wiers-Jenssen i Aftenposten 13. april 2014: <http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/Lider-vi-av-mastersyke-7534983.html#.U2CknU04W73>
- Teige, B.K., H. Finne, C. Tønseth, R.L. Solbak og T. Buland (2009): *Kunnskapsløftet på reise II: Andre delrapport fra evalueringsprosjektet Kunnskapsløftet – et løft også for fag- og yrkesopplæringen?.* SINTEF- rapport.
- UNESCO (2006): *International Standard Classification of Education ISCED 1997.*
- UNESCO (2012): *International Standard Classification of Education ISCED 2011.*
- UNESCOs konvensjon av 17. oktober 2003 om vern av den immaterielle kulturarven.
- Waagene, E. og L.A. Støren (2013): *Fagskoleutdannedes studiesituasjon og arbeidsmarkedssituasjon.* Kandidatundersøkelse blant fagskoleutdannede uteksaminert våren 2012. NIFU-rapport 40/2013.

Norges offentlige utredninger

2013 og 2014

Statsministeren:

Arbeidsdepartementet:

Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2013. NOU 2013: 7.

Arbeids- og sosialdepartementet:

Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2014. NOU 2014: 3.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet:

Tolking i offentlig sektor. NOU 2014: 8.

Ny adopsjonslov. NOU 2014: 9.

Finansdepartementet:

Pensjonslovene og folketrygdreformen III.

NOU 2013: 3.

Uførepensjon i private tjenstepensjonsordninger.

NOU 2013: 12.

Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi.

NOU 2013: 13.

Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi.

NOU 2014: 13.

Fiskeri- og kystdepartementet:

Med los på sjøsikkerhet. NOU 2013: 8.

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet:

Hindre for digital verdiskaping. NOU 2013: 2.

Forsvarsdepartementet:

Helse- og omsorgsdepartementet:

Åpent og rettferdig – prioriteringer i helsetjenesten.

NOU 2014: 12.

Justis- og beredskapsdepartementet:

Når det virkelig gjelder... NOU 2013: 5.

Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer.

NOU 2013: 9.

Festekontrakter og folkerett. NOU 2013: 11.

Ny arvelov. NOU 2014: 1.

Skyldevne, sakkyndighet og samfunnsvern.

NOU 2014: 10.

Klima- og miljødepartementet:

Kommunal- og moderniseringsdepartementet:

Revisjon av eierseksjonsloven. NOU 2014: 6.

Kulturdepartementet:

Det livssynsåpne samfunn. NOU 2013: 1.

Kulturutredningen 2014. NOU 2013: 4.

Lik og likskap. NOU 2014: 2.

Kunnskapsdepartementet:

MOOC til Norge. NOU 2014: 5.

Elevenes læring i fremtidens skole. NOU 2014: 7.

Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg.

NOU 2014: 14.

Landbruks- og matdepartementet:

God handelsskikk i dagligvarekjeden. NOU 2013: 6.

Miljøverndepartementet:

Naturens goder – om verdier av økosystemtjenester.

NOU 2013: 10.

Nærings- og fiskeridepartementet:

Enklere regler – bedre anskaffelser. NOU 2014: 4.

Konkurranselagenemda. NOU 2014: 11.

Olje- og energidepartementet:

Samferdselsdepartementet:

Utenriksdepartementet:

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 20 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: 07 Aurskog AS – 12/2014

