



Evaluering av fagskolemeldingen

Måloppnåelse og virkninger av tiltak i
fagskolemeldingen - sluttrapport

«Evaluering av fagskolemeldingen.
Måloppnåelse og virkninger av tiltak i
fagskolemeldingen - sluttrapport»

Desember 2022

Rapporten er utarbeidet for Direktoratet
for høyere utdanning og kompetanse av
Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen, 5892
Bergen
tlf: 55 21 81 00

www.deloitte.no

Innhold

FORORD	3
SAMMENDRAG	3
1 INNLEDNING	10
1.1 BAKGRUNN	10
1.1.1 <i>Fagskolemeldingen</i>	10
1.1.2 <i>Evaluering av fagskolemeldingen</i>	10
1.2 SLUTTRAPPORT I EVALUERING AV FAGSKOLEMELDINGEN.....	12
1.3 METODE OG DATAGRUNNLAG	13
1.3.1 <i>Dokumentanalyse</i>	14
1.3.2 <i>Bruk av statistikk</i>	14
1.3.3 <i>Intervju</i>	14
1.3.4 <i>Spørreundersøkelser</i>	16
1.3.5 <i>Evalueringsworkshop</i>	18
1.4 LESERVEILEDNING	19
2 DE SISTE ÅRS UTVIKLING I SEKTOREN	20
2.1 INNLEDNING	20
2.2 SENTRALE HENDELSER I SEKTOREN	20
2.3 DE SISTE ÅRS UTVIKLING I TALL.....	23
2.4 OPPSUMMERING	28
3 IMPLEMENTERING AV TILTAK I FAGSKOLEMELDINGEN	29
3.1 INNLEDNING	29
3.2 STATUS FOR IMPLEMENTERING AV TILTAKENE VINTEREN 2021 – FØRSTE DELRAPPORT	29
3.3 OPPDATERT STATUS FOR IMPLEMENTERING AV TILTAKENE - HØSTEN 2022	30
4 KUNNSKAPSGRUNNLAGET	40
4.1 INNLEDNING	40
4.2 TILTAK FOR Å BEDRE KUNNSKAPSGRUNNLAGET	41
4.3 BRUK AV KUNNSKAPSGRUNNLAGET I KVALITETSARBEIDET OG SOM GRUNNLAG FOR ENDRINGER I SEKTOREN.....	43
4.4 ERFARINGER FRA SEKTOREN – STATUS OG BEHOV	45
4.4.1 <i>Fagskolenes oppfatninger og refleksjoner rundt kunnskapsgrunnlaget</i>	45
4.4.2 <i>Andre aktørers oppfatninger og refleksjoner rundt kunnskapsgrunnlaget</i>	49
4.5 OPPSUMMERING OG VURDERING	50
5 ORGANISERING OG STYRING	52
5.1 INNLEDNING	52
5.2 TILTAK FOR Å BIDRA TIL BEDRE ORGANISERING OG STYRING	53
5.3 ORGANISERING OG STYRING AV FAGSKOLENE.....	53
5.3.1 <i>Styret i fagskolene</i>	53
5.3.2 <i>Arbeidslivets representasjon i fagskolestyrene</i>	56
5.3.3 <i>Ansatte og studenters medvirkning i fagskolestyrene</i>	58
5.4 ROLLER OG ANSVAR I SEKTOREN	60
5.4.1 <i>Nasjonale myndigheter – KD og HK-dir</i>	60
5.4.2 <i>Fylkeskommunenes rolle</i>	61
5.4.3 <i>NOKUTs rolle</i>	64
5.4.4 <i>Arbeidslivets rolle i utviklingen av fagskolene – nasjonale fagråd og andre tiltak</i>	66
5.5 OPPSUMMERING OG VURDERING	67
6 KVALITET I HØYERE YRKESFAGLIG UTDANNING	70
6.1 INNLEDNING	70

6.2	KVALITETSBEGREPET SLIK DET ER BRUKT I FAGSKOLEMELDINGEN	70
6.3	TILTAK FOR Å BIDRA TIL ØKT KVALITET	72
6.3.1	<i>Studentene skal engasjere seg i faget og lykkes i utdanningen</i>	73
6.3.2	<i>Fagmiljøene skal ha oppdatert og praksisnær fag- og yrkeskompetanse</i>	81
6.3.3	<i>Fagskolesektoren skal tilby utdanning som arbeidslivet trenger og studentene ønsker</i>	86
6.3.4	<i>Fagskolesektoren skal være godt organisert, med tydelig eierskap og god styring.....</i>	90
6.4	TILTAKENES VIRKNING FOR KVALITETEN OG ATTRAKTIVITET I HØYERE YRKEFAGLIG UTDANNING	92
6.4.1	<i>Hva er god kvalitet?.....</i>	93
6.4.2	<i>Synlighet og attraktivitet.....</i>	94
6.4.3	<i>Studenter som engasjerer seg og lykkes i utdanningen.....</i>	96
6.4.4	<i>Solide fagmiljø med god kompetanse</i>	97
6.4.5	<i>Utdanninger som arbeidslivet trenger og studentene ønsker.....</i>	97
6.4.6	<i>God organisering og styring.....</i>	100
6.5	OPPSUMMERING OG VURDERING	101
7	KONKLUSJON OG ANBEFALINGER	104
7.1	OVERORDNEDE VURDERINGER.....	104
7.2	ANBEFALINGER	104
	REFERANSER	109

Figurer

Figur 1: Tema og sentrale problemstillinger for evaluering av virkninger og måloppnåelse	13
Figur 2: Respondentenes rolle. Høst 2022	16
Figur 3: Respondentenes fordeling på private og offentlige fagskoler. Rektorer og styreledere	17
Figur 4: Respondentenes fordeling etter antall studenter ved fagskolen. Rektorer og styreledere	18
Figur 5: Tidsakse	20
Figur 6: Utvikling i antall fagskoler fra 2015 til 2022. Kilde: HK-dir samt DBH-Fagskolestatistikk.	23
Figur 7: Utvikling i antall fagskolestudenter og produserte studiepoengenheter 2015-2021. Kilde: HK-dir.	24
Figur 8: Utvikling i totalt statlig driftstilskudd, 2018-2022. MNOK. Kilde: Statsbudsjett 2018-2022	25
Figur 9: Antall nye studieplasser 2018-2022. Kilde: Statsbudsjett og tilhørende tilleggsbevilgninger.	25
Figur 10: Antall studenter på utdanningstilbud med ulike undervisningsformer 2015-2022 (høst). Kilde: DBH-F	26
Figur 11: Utvikling i antall fagskolestudenter på hel- og deltidsstudier 2016-2021. Kilde: Diku/HK-dir	26
Figur 12: Utvikling i alderssammensetning av fagskolestudenter 2015-2022 (høst). Kilde: DBH-F	27
Figur 13: Kandidatundersøkelser. Rektorer	42
Figur 14: Studiebarometeret. Rektorer	44
Figur 15: Utvikling av kunnskapsgrunnlaget. Rektorer og styreledere	46
Figur 16: Tilgang til tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag. Rektorer og styreledere	47
Figur 17: Tydelighet i styrets ansvar og rolle overfor fagskolen. Rektorer og styreledere.	54
Figur 18: Tilskudd i form av fylkeskommunale frie midler. 2021. Kilde: DBH-F	55
Figur 19: Betydning av arbeidslivsrepresentasjon i styret for utvikling og styring. Rektorer og styreledere	56
Figur 20: Betydning av arbeidslivsrepresentasjon i fagskolestyret for kvalitetsarbeidet. Rektorer og styreledere	57
Figur 21: Betydning av arbeidslivsrepresentasjon i fagskolestyret - arbeidslivets behov. Rektorer og styreledere	57
Figur 22: Betydning av studentrepresentasjon i styret for styring og målrettet utvikling. Rektorer og styreledere	59
Figur 23: Betydning av studentrepresentasjon i styret for kvalitet. Rektorer og styreledere	60
Figur 24: Fylkeskommunens rolle i å kartlegge kompetansebehovene i regionen. Rektorer og styreledere.	62
Figur 25: Tilknytning til studentsamskipnad. Rektorer	74
Figur 26: Overganger mellom høyere yrkesfaglig utdanning og høyskole- og universitetsutdanninger. Rektorer	77
Figur 27: Samarbeid om overgangsordninger. Rektorer	77
Figur 28: Deltakelse i Samordna opptak. Rektorer.	79
Figur 29: Utdanningskvalitetspris. Rektorer og styreledere	82
Figur 30: Utdanningskvalitetsprisen som insentiv. Rektorer og styreledere	82
Figur 31: Ambisjoner når det gjelder kvalitetspris. Rektorer og styreledere	83
Figur 32: Utviklingsmidler. Rektorer og styreledere	83
Figur 33: Søknad om utviklingsmidler. Rektorer	84
Figur 34: Ansattes kompetanse. Rektorer	85

Figur 35: Fagskoleutdanning - godt kjent. Rektorer og styreledere	87
Figur 36: Karriereveiledningstjenester. Rektorer og styreledere	88
Figur 37: Utdanninger på mer enn to års omfang. Rektorer	89
Figur 38: Utdanninger på mindre enn et halvt års omfang. Rektorer	89
Figur 39: Betydning av betegnelsen «høyere yrkesfaglig utdanning». Rektorer og styreledere	91
Figur 40: Utvikling og tiltakenes virkning. Rektorer og styreledere	92
Figur 41: Attraktivt utdanningsvalg. Rektorer og styreledere.	94
Figur 42: Utvikling i søkertall. Rektorer	95
Figur 43: Samarbeid med arbeids- og næringslivet. Rektorer og styreledere	98
Figur 44: Utvikling i samarbeid med aktører i arbeidslivet. Rektorer og styreledere	99
Figur 45: Utdanningenes relevans for arbeidslivet. Rektorer og styreledere	100

Tabeller

Tabell 1: Status for tiltak per januar 2021 og oktober 2022	4
Tabell 2: Oversikt over intervju	15
Tabell 3: Svar per respondentgruppe	17
Tabell 4: Status for implementering av tiltakene i fagskolemeldingen per januar 2021. Kilde: Deloitte (2021)	30
Tabell 5: Oppsummering av status for implementering av tiltakene i fagskolemeldingen: Ny status 2022	30
Tabell 6: Status for tiltak knyttet til målsetningen om at studentene skal engasjere seg og lykkes i utdanningen	31
Tabell 7: Status for tiltak knyttet til målsetningen om fagmiljøenes kompetanse	34
Tabell 8: Status for tiltak knyttet til målsetningen om utdanning som arbeidslivet trenger og studentene ønsker	35
Tabell 9: Status for tiltak knyttet til målsetningen om at fagskolene skal være godt organisert.	37

Forord

Dette er sluttrapport i evalueringen av fagskolemeldingen (Meld. St. 9 (2016-2017) *Fagfolk for fremtiden – Fagskoleutdanning*). Evalueringen av fagskolemeldingen har blitt gjennomført av Deloitte på oppdrag fra Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir). Evalueringsprosjektet startet opp i august 2020 og avsluttes i desember 2022 med denne sluttrapporten. Som del av evalueringen er det tidligere levert to delrapporter: første delrapport om status for implementering av tiltakene i fagskolemeldingen (Deloitte, 2021) og andre delrapport om finansieringssystemet for sektoren (Deloitte, 2022).

Deloittes evalueringsteam har i denne siste fasen av evalueringen bestått av Line M. Johansen (prosjektleder), Iver Fiksdal, Ingrid Kalsnes, Annbjørg Ryssdal og Frida Ur. Stein Ove Songstad har vært ansvarlig partner.

Vi ønsker å takke alle informanter som har bidratt med sin kunnskap om sektoren, og sine erfaringer og betraktninger rundt utviklingen i sektoren, måloppnåelse og utfordringer. Vi setter pris på at dere har satt av tid til å intervjues enten én eller flere ganger i løpet av evalueringsperioden, og vi vil rette en særskilt takk til alle rektorer og styreledere som i tillegg har svart på spørreundersøkelser i forbindelse med evalueringen. Uten deres bidrag hadde ikke evalueringen latt seg gjennomføre! Videre vil vi takke HK-dir for oppdraget og vår kontaktperson i HK-dir, Anders Alvsåker Didriksen, for god og konstruktiv dialog.

Bergen, 2. desember 2022



Stein Ove Songstad

Ansvarlig partner

Sammendrag

Innledning og bakgrunn

Gjennom Meld. St. 9 (2016-2017) *Fagfolk for fremtiden – Fagskoleutdanning* (også omtalt som *fagskolemeldingen*) foreslo regjeringen til sammen 48 tiltak som skulle bidra til å styrke og videreutvikle fagskolesektoren. Det foreslåtte spekteret av tiltak treffer fagskolesektoren bredt og på flere nivå, og forutsetter bruk av flere sentrale virkemidler fra nasjonale myndigheters side for å bidra til endring og nå nasjonale målsetninger for fagskolesektoren. Tiltakene knyttes i fagskolemeldingen opp mot fire hovedmålsetninger (se faktaboks).

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) har gitt Deloitte i oppdrag å gjennomføre en evaluering av fagskolemeldingen.

Fire hovedmålsetninger presenteres i fagskolemeldingen:

- 1 Studentene skal engasjere seg i faget og lykkes i utdanningen
- 2 Fagmiljøene skal ha oppdatert og praksisnær fag- og yrkeskompetanse
- 3 Fagskolene skal tilby utdanning som arbeidslivet trenger og studentene ønsker
- 4 Fagskolesektoren skal være godt organisert, med tydelig eierskap og god styring

Det er tidligere publisert to delrapporter i forbindelse med evalueringen. En statusrapport om implementering av tiltakene i fagskolemeldingen (Deloitte, 2021), og en egen delrapport om finansieringssystemet (Deloitte, 2022). Denne rapporten er sluttrapport fra evalueringen, og omhandler en helhetlig undersøkelse og vurdering av virkninger av tiltakene i fagskolemeldingen, og måloppnåelse sett opp mot de mål og visjoner som ble fremmet gjennom fagskolemeldingen. Rapporten tar for seg tre hovedtema som er sentrale i fagskolemeldingen, og som tiltakene er knyttet opp mot:

- ✓ Kunnskapsgrunnlaget
- ✓ Organisering og styring
- ✓ Kvalitetsarbeid

I rapporten drøfter vi blant annet hvorvidt kunnskapsgrunnlaget for sektoren har blitt bedre som følge av tiltak i fagskolemeldingen, hvordan kunnskapsgrunnlaget benyttes i kvalitetsarbeidet, og hvilke mangler det eventuelt er ved kunnskapsgrunnlaget i dag. Videre drøfter vi hvorvidt iverksatte tiltak har bidratt til bedre styring i sektoren, hvilke roller ulike offentlige aktører har inn mot fagskolenes kvalitetsarbeid, og i hvilken grad og hvordan arbeidslivet spiller en rolle i styringen og utviklingen av fagskolene. Til sist drøfter vi prosessene som er knyttet til de ulike kvalitetshevende tiltakene, og hvordan de har virket inn på kvaliteten i sektoren, samt på den samlede måloppnåelsen i henhold til mål og ambisjoner som ble fremmet i fagskolemeldingen.

De siste års utvikling i sektoren

Fra 2014 har det skjedd store endringer i fagskolesektoren. Det ble gjennom NOU 2014:14, *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg*, pekt på en rekke utfordringer i sektoren. Disse var både knyttet til fagskolens uklare og svake status i det norske utdanningssystemet, utfordringer knyttet til styring og organisering av sektoren, for svak kvalitet i utdanningstilbudene, for svak kobling til arbeidslivets kompetansebehov og et komplisert og lite forutsigbart finansieringssystem.

Gjennom Fagskolemeldingen ble det foreslått 48 tiltak som skulle adressere disse utfordringene og styrke og videreutvikle fagskolesektoren, og i etterkant har blant annet både ny fagskolelov og ny fagskoleforskrift trått i kraft. Også andre hendelser har preget sektoren. Alle regjeringer har siden fagskolemeldingen ble innført, hatt ambisjoner for utvikling av sektoren. Den store veksten i finansieringen til sektoren, herunder statlige driftsmidler, er imidlertid spesielt knyttet til Solberg-regjeringens tiltak for å redusere de negative virkningene av covid 19-pandemien, der det ble tilført midler til en betydelig økning i studieplasser. Det er også tilført betydelige midler gjennom bransjeprogrammer og Industrifagskolen, med en vektlegging av kortere og mer fleksible utdanningstilbud.

Ser man på utviklingen i tall, er det et tydelig bilde: Det har vært en omfattende konsolidering av offentlige fagskoler, vekst i antall studenter og antall nye studieplasser, og en økning i den totale finansieringen i sektoren. Særpreget til sektoren, med en høy andel studenter på nettbaserte tilbud og studier på deltid, samt en eldre studentmasse enn i universitets- og høyskolesektoren, blir bare tydeligere og tydeligere.

Implementering av tiltak i fagskolemeldingen

I februar 2021 publiserte Deloitte første delrapport i evaluering av fagskolemeldingen. Rapporten presenterte status for implementering av de 48 tiltakene i fagskolemeldingen per januar 2021, herunder om tiltak var *gjennomført* (fargekode *grønn*), om tiltak var *under arbeid/delvis gjennomført* (fargekode *gul*) og om det var tiltak som hadde status som *ikke fulgt opp* (fargekode *rød*). I forbindelse med arbeidet med sluttrapport for evalueringen, har vi på nytt sett på tiltakene som ved publiseringen av første delrapport hadde status enten som *under arbeid/delvis gjennomført* eller *ikke fulgt opp*.¹

Gjennomgangen viser at flere tiltak har endret status siden sist, der enda flere tiltak nå har status som gjennomført. Se oversikten nedenfor.

Tabell 1: Status for tiltak per januar 2021 og oktober 2022

Status for implementering av tiltak	Status per januar 2021	Status per oktober 2022
Gjennomført	33	39
Under arbeid/delvis fulgt opp	9	4
Ikke fulgt opp	6	3
Avsluttet/ikke prioritert fulgt opp	Ikke aktuelt	2

Det er viktig å presisere at fargekodene kun indikerer hvorvidt selve tiltaket er gjennomført, og ikke sier noe om effekter av tiltaket eller hvorvidt målsetningene tiltaket skal bidra til er nådd.

Kunnskapsgrunnet

Flere av tiltakene i fagskolemeldingen var spesifikt innrettet mot å styrke kunnskapsgrunnet i sektoren, og disse tiltakene er i all hovedsak gjennomført. I flere tilfeller dreier det seg om undersøkelser rettet mot studenter eller tidligere studenter, blant annet inkludering av fagskolestudenter i Studiebarometeret og Levekårsundersøkelsen, samt gjennomføring av kandidatundersøkelser. Selv om disse tiltakene er gjennomført, viser evalueringen at det blant aktører i sektoren er en oppfatning om at disse undersøkelsene ikke er tilstrekkelig godt tilpasset høyere yrkesfaglig utdanning, og at det er behov for en del videre arbeid for å sikre undersøkelsenes treffsikkerhet. Manglende tilpasning og treffsikkerhet oppleves å medføre mangler ved kunnskapsgrunnet, både ved at færre studenter svarer på undersøkelsene når de opplever at de ikke «treffer dem», og ved at man ikke fremskaffer tilstrekkelig relevant informasjon.

Deloitte mener det er viktig at disse tilbakemeldingene følges opp, slik at undersøkelsene i enda større grad enn i dag kan gi et godt kunnskapsgrunnlag for kvalitetsarbeidet i sektoren. Samtidig kommer det tydelig frem i evalueringen at blant annet Studiebarometeret også i dag gir viktig informasjon inn mot fagskolenes kvalitetsarbeid, og at det generelt sett oppleves at det har vært en positiv utvikling når det gjelder sektorens kunnskapsgrunnlag.

Andre tiltak rettet mot å forbedre kunnskapsgrunnet er også gjennomført, og har resultert i rapporter som omhandler tema det har vært identifisert behov for mer kunnskap om. Rapportene har i flere tilfeller utgjort grunnlaget for videre arbeid og tiltak fra statlige myndigheters side, for å legge til rette for fagskolenes kvalitetsarbeid. For eksempel gjelder dette endringer i omtale av fagmiljø i fagskoleforskriften, og ulike aktiviteter for å bistå fagskolene i arbeidet med å tilrettelegge for studenter med ulike funksjonsnedsettelse.

En viktig del av kunnskapsgrunnet om sektoren, som er sentralt for blant annet nasjonale myndigheters arbeid inn mot sektoren, er statistikk basert på rapportering fra fagskolene og fylkeskommunene. Her er det en del svakheter som i stor grad skyldes feil i rapporteringen. Statistikken utgjør et viktig grunnlag for nasjonale myndigheters styring, og er også viktig for gjennomføring av analyser og undersøkelser som kan bidra til å styrke kunnskapsgrunnet. Det er slik Deloitte ser det derfor viktig at HK-dir fortsetter å følge opp datakvaliteten og jobbe med tiltak for å forbedre denne.

Når det gjelder behov for ytterligere kunnskapsgrunnlag, er det mange aktører i sektoren som bekrefter behovet for en ny kostnadskartlegging, noe det fra nasjonalt hold arbeides med som del av oppfølgingen av andre delrapport i evalueringen (Deloitte, 2022). I tillegg er det mange aktører som peker på viktigheten av mer kunnskap om kompetansebehov både på kort og lengre sikt. I denne forbindelse fremheves også behov for en nasjonal koordinering av denne kunnskapen. Per i dag synes ikke kompetansebehovsutvalgets arbeid å dekke kunnskapsbehovene i sektoren på et tilstrekkelig detaljeringsnivå, selv om utvalgets temarapport i 2022 spesifikt omhandlet høyere yrkesfaglig utdanning

¹ I tillegg har vi i forbindelse med den nye gjennomgangen av tiltakene innført en ny kategori; *avsluttet/ikke prioritert fulgt opp* (fargekode *grå*).

(Kompetansebehovsutvalget, 2022). Deloitte mener det er viktig at det gjøres en vurdering av hvilket kunnskapsbehov sektoren har på dette området, og hvordan det best kan dekkes.

Organisering og styring

Gjennom fagskolemeldingen ble det foreslått ti tiltak rettet mot målsetningen om at fagskolene skal være godt organisert, med tydelig eierskap og god styring. Flere av tiltakene i meldingen omhandler sammensetning av fagskolenes styrer og tydeliggjøring av styrets myndighet og ansvar, herunder styrkede rettigheter for studenters og ansattes medvirkning i fagskolenes styrer. I tillegg omhandler et av tiltakene arbeids- og næringslivets representasjon i fagskolenes styrer. Det ble også foreslått tiltak rettet mot finansieringen av sektoren. Sistnevnte tiltak er nærmere omtalt i andre delrapport fra evalueringen (Deloitte, 2022).

Evalueringen viser at selv om det pekes på en positiv utvikling i sektoren, er det tydelig at det fortsatt er behov for å tydeliggjøre organiseringen og styring av sektoren ytterligere.

Studentmedvirkningen i sektoren er krevende. Selv om rettighetene til studentmedvirkning i styret formelt er ivaretatt, er det vanskelig å få til god studentmedvirkning i praksis. Dette henger sammen med fagskolenes egenart, og studentenes egenart. Mange fagskolestudenter tar deltidsutdanninger og mange av utdanningene er nettbaserte (med eller uten samlinger), i tillegg er mange utdanninger av kort varighet. Studentene innenfor høyere yrkesfaglig utdanning er også betydelig eldre enn studentene ved universiteter og høyskoler, og mange av studentene er allerede etablert i arbeidslivet og har familie. Disse faktorene bidrar til å forklare at studentmedvirkningen i praksis kan være krevende. Både tidsaspektet og det at mange av utdanningene ikke er campusbaserte, gjør at færre studenter engasjerer seg i studentorganene og som studentrepresentanter, i tillegg til at det er vanskelig å få kontinuitet i ulike verv. Selv om studentene selv har et ansvar for å engasjere seg, er det viktig at fagskolene og sektoren samlet jobber for å finne måter å øke studentmedvirkningen på – ikke bare formelt, men også reelt.

Det pekes på en rekke utfordringer med det **fylkeskommunale ansvaret for fagskoler**. Utfordringer gjelder flere ulike forhold. Blant annet viser evalueringen utfordringer knyttet til fylkeskommunens rolle som **eier**, og hvilke rammer som gjelder for fylkeskommunens styring av egne fagskoler. Det synes å være behov for å tydeliggjøre hvilke rammer fylkeskommunen som eier har til å styre fagskolene, sett opp mot rollen styret har som øverste ansvarlige styringsorgan. Det pekes også på en rekke utfordringer med at fylkeskommunale fagskoler må bruke system og avtaler som i liten grad er tilpasset sektoren, blant annet når det gjelder tariffavtaler for ansatte og bruk av det studieadministrative systemet Visma in School. Deloitte mener dette er viktig å følge opp for å sikre at fylkeskommunalt eierskap ikke er til hinder for en god utvikling i sektoren. Vi merker oss at flere representanter for fylkeskommunale fagskoler mener at man i lys av en del av disse utfordringene bør ta diskusjonen om hvorvidt fylkeskommunalt eierskap av fagskoler er hensiktsmessig.

Videre er det pekt på utfordringer knyttet til fylkeskommunen som ansvarlig for regional **kompetansepolitikk**. I evalueringen kommer det frem at det er delte oppfatninger i sektoren når det gjelder om fylkeskommunen oppleves å ta en aktiv rolle i å kartlegge kompetansebehov i regionen, og at det er ulike tilnærminger til dette. Det synes også å være et tydelig behov for å etablere systemer knyttet til å kartlegge og prioritere nasjonale kompetansebehov. Som omtalt over synes ikke kompetansebehovsutvalgets arbeid å dekke kunnskapsbehovene fagskolene og fylkeskommunene har per i dag på et tilstrekkelig detaljeringsnivå. Deloitte mener også at det er viktig at tiltaket om å etablere dialogmøter mellom KD og fylkeskommunene blir effektivt, slik at det blir sikret at fylkeskommunenes ansvar for sektoren, inkludert ansvaret knyttet til å kartlegge kompetansebehov, i tilstrekkelig grad blir fulgt opp.

Det er videre tydelig at det er behov for å klargjøre hvordan fylkeskommunene skal **skille sine roller** som eier på den ene siden, og forvalter på den andre siden. Det er både ulik organisering, oppmerksomhet og praksis mellom fylkeskommunene på dette området, og fagskolene som må forholde seg til ulike fylkeskommuner opplever stor variasjon i hvordan dette blir håndtert. Dette er et tema som også er omtalt i andre delrapport fra evalueringen (Deloitte, 2022).

NOKUT er en sentral aktør for å sikre kvalitet i utdanningstilbudene, men gjennomgående pekes det på store utfordringer med NOKUTs arbeid med akkreditering som følge av svært lang saksbehandlingstid. Konsekvensen er at fagskolene må vente lenge på å starte opp nye utdanningstilbud som det er behov for i arbeidslivet. Deloitte mener det må sikres at kapasitet hos NOKUT ikke blir en barriere for utviklingen av sektoren og til hinder for at sektoren kan tilby utdanninger som arbeidslivet trenger og som studentene etterspør. Økt antall fagområdeakkrediteringer vil kunne avhjelpe noe av denne situasjonen. Samtidig mener vi at det er viktig å være oppmerksom på risikoen for at det kun er et fåtall av fagskolene som nyter godt av dette virkemiddelet. En ønsket effekt av et eventuelt økt antall fagområdeakkrediteringer, må være at saksbehandlingstiden i NOKUT også reduseres, og vi mener det er viktig å følge dette tett opp. Samtidig merker vi oss at det er en relativt høy andel akkrediteringssøknader som får avslag. Deloitte mener derfor at det også bør vurderes tiltak i lys av dette, med det formål å øke kvaliteten på søknadene.

Når det gjelder tiltak som er knyttet til at **arbeidslivet** skal være tett koblet på fagskolesektoren, er det også identifisert noen forbedringsområder, selv om det tydelig fremkommer gjennom evalueringen at involvering av arbeidslivet har stor betydning og i mange tilfeller fungerer godt. Det synes å være ulike tilnærminger og praksiser knyttet til samarbeid med relevant arbeids- og næringsliv, og man vet per i dag lite om hvilke effekter ulike samarbeidsformer og samarbeidsarenaer har, og innenfor hvilken kontekst de eventuelt fungerer godt eller mindre godt. Som et ledd i den videre utviklingen, mener vi det er behov for å styrke kunnskapsgrunnet på dette området. Deloitte mener det kan være hensiktsmessig at det gjennomføres en studie av ulike tilnærminger til samarbeidet, og hvordan ulike samarbeidsformer og arenaer kan bidra til arbeidslivsrelevans. Mer kunnskap om hvordan samarbeidet foregår i praksis, og ulike erfaringer knyttet til samarbeid, kan fungere som inspirasjon for sektoren og som grunnlag for deling av beste praksis.

Evalueringen viser også behov for å avklare hvilken rolle de **nasjonale fagrådene** skal ha i sektoren, for å sikre en mest mulig hensiktsmessig involvering i det videre utviklingsarbeidet.

Kvalitet i høyere yrkesfaglig utdanning

I fagskolemeldingen legges det vekt på at kvalitet i utdanning og opplæring på alle nivå er et av regjeringens viktigste mål, og det fremheves at hovedmålet i fagskolemeldingen er en «(...) fagskoleutdanning som er av god kvalitet og tilpasset arbeidslivets behov.»²

Det gjøres videre rede for kvalitetsbegrepet som benyttes i meldingen, og hvilke forhold som må være på plass for å sikre god kvalitet (se faktaboks).

De ulike faktorene som må være på plass for å sikre en god kvalitet i utdanningen, og som påvirker utdanningskvaliteten, rommer forhold som faller inn under alle de fire hovedmålsetningene som presenteres i fagskolemeldingen. Som nevnt over er de 48 tiltakene som foreslår i fagskolemeldingen knyttet opp mot de fire hovedmålsetningene, og alle tiltakene kan dermed anses som *kvalitetshevende tiltak*.

Evalueringen viser at det er gjort et betydelig arbeid for å utvikle fagskolene og sektoren som helhet de senere årene. Gjennomgående har det vært en positiv utvikling på en rekke områder som er viktige for å sikre økt kvalitet i utdanningene. Også når det gjelder synlighet og attraktivitet oppleves det generelt å ha vært en positiv utvikling, noe som gjenspeiles i økningen i studenttallet innenfor høyere yrkesfaglig utdanning. Imidlertid er det også enkelte utfordringer og noen dilemmaer som det er viktig å ta tak i for å sikre at sektoren fortsetter å utvikle seg i en positiv retning, og for å nå målene i fagskolemeldingen.

Deloitte mener blant annet at det er viktig å ikke undervurdere effekten som ligger i bruken av begreper. I evalueringen er det mange som viser til at det enkelttiltaket som har hatt størst betydning for sektorens utvikling, har vært at begrepet **høyere yrkesfaglig utdanning** har blitt innført som betegnelse på fagskoleutdanning. Med bakgrunn i dette, mener vi at man med fordel kan være mer bevisst i hele sektoren på bruk av begrepet *høyere yrkesfaglig utdanning* i stedet for fagskoleutdanning. I samsvar med innspill fra enkelte aktører i forbindelse med evalueringen, mener vi også at man bør vurdere om det kan være hensiktsmessig å benytte begrepet *høyere yrkesfaglig utdanning* som betegnelse på det som i dag heter Nasjonalt fagskoleråd.

Vi merker oss også at innføringen av **studiepoeng** ses på som svært viktig i sektoren, og det er flere som henviser til at overgangen til studiepoeng har vært avgjørende for anerkjennelsen og for å tydeliggjøre høyere yrkesfaglig utdanning som en utdanning på nivået over videregående utdanning. Samtidig er det flere som kommenterer at innføring av studiepoeng mest har vært en «kosmetisk» endring, og at man – særlig fra universitets- og høyskolesektoren (UH-sektoren) – opplever en manglende anerkjennelse av studiepoengene studentene oppnår gjennom høyere yrkesfaglig

I fagskolemeldingen fremheves det at en rekke forhold må være på plass for at en utdanning skal være god, og følgende nevnes:

- Lover og regler
- Administrasjon, bygg, utstyr og økonomi til ledelsen av fagskolen
- Den faglige, praktiske og pedagogiske tilretteleggingen av utdanningen
- Lærernes kompetanse
- Studentenes forutsetninger, motivasjon og innsats i utdanningen
- Relevans for arbeidslivet

Det legges til at blant annet følgende faktorer bidrar til å *påvirke* utdanningskvaliteten:

- Opptakskrav til utdanningene
- Innholdet i, utformingen og tilretteleggingen av utdanningsprogrammet
- Samspelet med arbeids- og næringsliv
- De ansattes samlede kompetanse
- Studentenes læringsmiljø

² Meld.St.9 (2016-2017) *Fagfolk for fremtiden*; side 6.

utdanning. Evalueringen viser at det er ulike oppfatninger og forventninger på dette punktet, og Deloitte mener at statlige myndigheter bør initiere en dialog med fagskolene og eventuelle andre sentrale aktører i sektoren, for å drøfte betydningen av studiepoeng og opplevde utfordringer. I denne forbindelse vil det også være viktig å avklare eventuelle misforståelser. Innføringen av studiepoeng anses av mange som et viktig tiltak i fagskolemeldingen, og vi mener derfor det er sentralt å avklare de spørsmål og utfordringer aktører i sektoren peker på, både av hensyn til studentene og utdanningsinstitusjonene.

Et annet tiltak som er rettet direkte mot studentene og deres trivsel og velferd er retten til medlemskap i **studentsamskipnad**. I forbindelse med Stortingets behandling av fagskolemeldingen, vedtok Stortinget også følgende anmodningsvedtak: «Stortinget ber regjeringen i forbindelse med evalueringen av de kvalitetshevende tiltakene vurdere om fagskoler etter bestemte kriterier bør ha *plikt* til medlemskap i studentsamskipnad.»³

Evalueringen viser blandede erfaringer når det gjelder viktigheten av dette tiltaket, og dette henger sammen med egenarten til høyere yrkesfaglig utdanning og studentmassen i sektoren. Mange utdanninger er nett- eller samlingsbaserte, og studentene er ofte deltidsstudenter og betydelig eldre enn studentene ved universiteter og høyskoler. Disse karakteristikaene innebærer at medlemskap i studentsamskipnad bare oppleves som relevant for deler av studentmassen. Basert på evalueringen som er gjennomført, er det Deloitte sin klare oppfatning at det er viktig med en *rett* til tilknytning til studentsamskipnad, men at det ikke bør innføres noen *plikt*.

I fagskolemeldingen ble det også foreslått en rekke tiltak som omhandler **overganger** mellom høyere yrkesfaglig utdanning og universitets- og høyskoleutdanning. Dette er en gruppe tiltak som i varierende grad er fulgt opp, og i den grad det finnes overgangsordninger per i dag er dette basert på lokale avtaler. Sistnevnte er også i stor grad i samsvar med intensjonene i fagskolemeldingen, der det ble henvisning til at det fra statlig side ikke skulle etableres en felles norm for innpassing. Basert på de siste års erfaringer, og det begrensede omfanget av overgangsordninger som er etablert fem år etter fagskolemeldingen, finner likevel Deloitte grunn til å stille spørsmål ved hvorvidt statlige myndigheter hadde for store forventninger til den samlede utdanningssektorens ønske om og vilje til å etablere overgangsordninger. Fra fagskolesektoren er det ganske mange som gir uttrykk for at det er behov for mer felles løsninger. Deloitte er enig i at det er uheldig både at man ikke får på plass overgangsordninger i utgangspunktet, og at lokale avtaler får utslag i form av at studenter med identisk bakgrunn får ulike muligheter ulike steder. Samtidig er det også noen utfordringer knyttet til det å finne felles løsninger for en så sammensatt sektor som fagskolesektoren, med svært ulike utdanningstilbud og svært ulike utdanningsinstitusjoner. Vi mener likevel dette er noe som bør vurderes, for å imøtekomme noen av utfordringene som påpekes fra fagskolesektorens side. Det videre arbeidet på dette området bør bygge på erfaringer fra de syv prosjektene som har mottatt støtte for å finne modeller for overgangsordninger.

I tillegg vil Deloitte fremheve viktigheten av å drøfte **kvalitetsbegrepet**, og vurdere om og eventuelt hvordan man kan synliggjøre enda bedre enn i dag hva som er å anse som kjennetegn på god kvalitet. I den forbindelse mener vi også det er relevant å ha en diskusjon rundt undervisningstimetallet i høyere yrkesfaglig utdanning, med hensyn til hva som er en hensiktsmessig utvikling og hva undervisningstimetall betyr – eller ikke betyr – for kvaliteten i utdanningen. I evalueringen henviser ledelsen ved flere fagskoler til at den nære tilknytningen de fylkeskommunale fagskolene har hatt til videregående opplæring, har medført at man i høyere yrkesfaglig utdanning har samme antall undervisningstimer som i videregående opplæring. Dette omtales som både kostbart og lite hensiktsmessig innenfor høyere yrkesfaglig utdanning. På den annen side er det også enkelte rektorer som stiller spørsmål ved kvaliteten i utdanningen når antall undervisningstimer reduseres. Dette viser ulike tilnærminger til kvalitet i utdanningen, og er dermed et viktig spørsmål å diskutere med tanke på ambisjonene om høy kvalitet i utdanningene.

Fagmiljø er et annet tema som er nært relatert til kvalitetsarbeidet. I evalueringen er det mange som bekrefter viktigheten av konsolideringer⁴ for å få solide fagmiljø, og enkelte uttrykker skepsis når det gjelder hvorvidt de mindre institusjonene i sektoren er i stand til å opprettholde høy kvalitet i utdanningene, og drive utviklingsarbeid. Samtidig vises det også til utfordringer med rekruttering av fagpersonell, og betydelig konkurranse med næringslivet når det gjelder ansettelser. Ved flere av de store, fylkeskommunale fagskolene kommenteres det at fylkeskommunalt eierskap, og den lønnspolitikken som følger med det, er en vesentlig begrensning i så måte. Enkelte viser til at man står i fare for å måtte legge ned utdanningstilbud og/eller ikke klarer å bygge opp nye utdanningstilbud, på grunn av rekrutteringsutfordringene.

I denne forbindelse henviser representanter for en god del fagskoler også til dilemma som følger av den økte **prosjektfinansieringen** man har sett i sektoren de siste årene. Bransjeprogrammene og industrifagskolen nevnes konkret i den sammenheng. Det blir påpekt at det ikke er mulig å foreta faste ansettelser med kortsiktig prosjektfinansiering. Dermed er det flere som gir uttrykk for at det økende omfanget av prosjektfinansiering bidrar til å undergrave og hindre

³ Vedtak nr. 642, 2. mai 2017

⁴ De senere årene har samtlige fylkeskommuner vært gjennom prosesser der de har slått sammen de ulike fylkeskommunale fagskolene, slik at hver fylkeskommune nå kun eier én fagskole. Det er imidlertid vanlig at de fylkeskommunale fagskolene har flere ulike studiesteder.

satsingen på solide fagmiljø. Deloitte mener dette er en svært viktig problemstilling, som må tas tak i. Dette dreier seg imidlertid også om en større problemstilling i sektoren, som er relatert til manglende **forutsigbarhet** og som vi også trakk frem i andre delrapport i evalueringen. Det er Deloitte sin vurdering at det er viktig at man fra statlig hold vurderer tiltak som kan bidra til økt forutsigbarhet i sektoren, som grunnlag for et planmessig arbeid med både utviklingen av fagmiljøet og utvikling av utdanningstilbud som arbeidslivet trenger.

Selv om det gjennomgående blir vist til en positiv utvikling, mer solide fagmiljø og økt profesjonalitet i sektoren, er det også en del aktører som trekker frem utfordringer relatert til det at fagskolesektoren er svært sammensatt. Det henvises blant annet til at noen små aktører, som av enkelte anses som mindre seriøse og profesjonelle enn andre og større aktører, hindrer utviklingen for sektoren som helhet blant annet ved å påvirke sektorens attraktivitet negativt. Den store variasjonen medfører også at ambisjonene og målsetningene for utviklingsarbeidet og for hva høyere yrkesfaglig utdanning skal være, nødvendigvis er ganske ulike internt i sektoren. Med bakgrunn i dette finner Deloitte grunn til å stille spørsmål ved om det er «for stort strekk i laget», og da særlig med tanke på om målsetningene og ambisjonene som deler av sektoren uttrykker veldig tydelig, kan nås med en sektor med så stor variasjon som man ser innenfor det som i dag er høyere yrkesfaglig utdanning. Ambisjonene og ønskene om akkreditering på høyere nivå i NKR-rammeverket er en sak som gjør det viktig å drøfte hva sektoren egentlig skal være. En eventuell mulighet til akkreditering på høyere nivå vil mest sannsynlig bare være aktuelt for en relativt liten del av sektoren. Samtidig er dette den samme delen av sektoren som er opptatt av likestilling med UH-sektoren, og som fremhever studiepoeng og betegnelsen *høyere yrkesfaglig utdanning* som viktig. En endring her vil sannsynligvis bidra til enda større «strekk i laget» og enda større variasjoner og ulikheter i sektoren. I teorien kan dette være mulig, men det er viktig å spørre seg om det også er mulig i praksis. Kan man løfte en sektor og oppnå ambisiøse målsetninger, blant annet for kvalitet, profesjonalitet, attraktivitet osv. når det er så store interne variasjoner? Og deler sektoren i det hele tatt de samme ambisjonene? Det mener vi også det er viktig å spørre seg i denne sammenheng. Det er, basert på disse betraktningene, Deloitte sin vurdering at det er behov for å gjøre en ny vurdering av hvilke typer institusjoner det er naturlig at inngår i sektoren, i lys av de ambisjonene og målsetningene som fremmes om blant annet akkreditering på høyere nivå i NKR.

Konklusjon og anbefalinger

Gjennomgående gis det i evalueringen uttrykk for at fagskolesektoren har vært gjennom en positiv utvikling de senere årene. I stor grad tilskrives dette tiltak som fremgår av fagskolemeldingen, samt den oppmerksomhet rundt sektoren som blant annet fagskolemeldingen har bidratt til. Det er nå kun et fåtall av tiltakene i fagskolemeldingen som ikke er fulgt opp. Oppmerksomheten som de senere årene har vært rettet mot høyere yrkesfaglig utdanning, blant annet i forbindelse med Utdanningsløftet, anses også som en viktig drivkraft i seg selv.

Samtidig ser vi at det fremdeles er behov for å arbeide videre for å realisere de ønskede effektene av tiltakene, og for å nå målene og ambisjonene som ble fremmet gjennom fagskolemeldingen. Når det gjelder kunnskapsgrunnlaget, er det blant annet behov for ytterligere kunnskap om kompetansebehovene i arbeidslivet, og da særlig de nasjonale kompetansebehovene. I tillegg er det behov for mer kunnskap om ulike samarbeidsformer og samarbeidsarenaer mellom fagskoler og arbeids- og næringslivet, og effektene av disse. Det er også viktig å jobbe videre med blant annet undersøkelser rettet mot studenter for å sikre at de gir et godt kunnskapsgrunnlag.

Videre er det fremdeles behov for tiltak for å sikre tydeligere organisering og styring i sektoren, og fylkeskommunenes ulike roller bør etter vår vurdering tas opp til diskusjon igjen basert på de mange innspillene om ulike utfordringer både knyttet til forvalterrollen, eierrollen og ansvaret for regional kompetansepolitikk. Det er ikke nødvendigvis slik at ikke fylkeskommunene skal ha disse ulike rollene, men det er etter vår vurdering viktig å gjøre en del avklaringer i denne forbindelse, og vurdere mulige løsninger på utfordringer og dilemmaer som kommer frem i evalueringen. I denne sammenheng mener vi, som påpekt også i andre delrapport i evalueringen, at oppfølging av tiltaket i fagskolemeldingen om å etablere en arena for dialog mellom regionene og KD, bør følges opp. Når det gjelder ulike roller i sektoren, vil vi også trekke frem viktigheten av at det iverksettes tiltak for å redusere NOKUTs saksbehandlingstid i forbindelse med behandling av akkrediteringssøknader. Det er Deloitte sin vurdering at dagens saksbehandlingstid er en vesentlig hindring for å nå målene i fagskolemeldingen. Økt antall fagområdeakkrediteringer kan sannsynligvis bidra positivt i denne sammenheng, men det bør også vurderes andre tiltak med tanke på å redusere saksbehandlingstiden.

En annen vesentlig hindring for utviklingen og for måloppnåelse, er manglende forutsigbarhet med hensyn til vekst og finansiering. Som omtalt i andre delrapport i evalueringen, handler dette i stor grad om en opplevelse fra sektoren om underfinansiering, i tillegg til at det er betydelig frustrasjon fra fagskolenes side med tanke på at uttalte mål om 1000 nye studieplasser per år så langt ikke har blitt realisert. Deloitte vil i denne forbindelse understreke viktigheten av at vår anbefaling om en ny kostnadskartlegging, med påfølgende vurderinger knyttet til felles tilskuddssatser, følges opp. Høringen Kunnskapsdepartementet har gjennomført, viste også at denne anbefalingen har bred støtte i sektoren. Videre er det vår vurdering at det bør etterstrebes økt forutsigbarhet også når det gjelder utviklingsarbeid, endringer i

utdanningstilbudene og vekst. Dette handler blant annet om å kunne planlegge opprettelse av nye studieplasser i et litt lengre perspektiv enn man har hatt mulighet til så langt, og å redusere avhengigheten av kortsiktige prosjektmidler. Vi vil også fremheve det dilemmaet som påpekes i evalueringen, med at prosjektfinansiering kan bidra til å undergrave og hindre satsingen på solide fagmiljø. Dette mener vi er en vesentlig problemstilling, som må tas tak i.

Vi merker oss også at fagskolesektoren fremdeles er en svært sammensatt sektor, og at dette i seg selv oppfattes som en hindring for måloppnåelse av en del av de større aktørene i sektoren. Det stilles spørsmål både ved kvalitetsarbeid og seriøsitet, og vi spør oss hvorvidt det er mulig at det er for stort «strek i laget» med tanke på målene sektoren jobber mot, og ambisjonene deler av sektoren uttrykker. Deloitte mener derfor at det er behov for å gjøre en ny vurdering av hva fagskolesektoren skal være, og hvilke typer institusjoner det er naturlig at inngår i sektoren, i lys av de ambisjonene og målsetningene som fremmes om blant annet akkreditering på høyere nivå i NKR, forventninger til et solid fagmiljø mv.

Selv om det har vært en markant utvikling i sektoren de siste årene, og det er mange indikasjoner på både økt kvalitet, økt attraktivitet, økt synlighet, og blant annet bedre tilpasninger til arbeidslivets behov, så er det også en del vesentlige utfordringer med tanke på den videre utviklingen i sektoren. Deloitte kommer derfor med flere anbefalinger som vi mener kan bidra til å forbedre kunnskapsgrunnlaget ytterligere, legge grunnlag for en videre forbedring når det gjelder organisering og styring, samt øke kvaliteten og attraktiviteten til høyere yrkesfaglig utdanning også i årene som kommer.

Våre anbefalinger er listet opp i syv punkter med underpunkter i kapittel 7 i rapporten.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

1.1.1 Fagskolemeldingen

Gjennom Meld. St. 9 (2016-2017) *Fagfolk for fremtiden – Fagskoleutdanning* (også omtalt som *fagskolemeldingen*) foreslo regjeringen til sammen 48 tiltak som skal bidra til å styrke og videreutvikle fagskolesektoren. Disse bygger i stor grad på de utfordringer og muligheter som ble påpekt i NOU 2014:14 *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg*. I innledningskapittelet i fagskolemeldingen fremgår det at

Regjeringens visjon er at fagskoleutdanningen på sikt skal være mer attraktiv, ha flere studenter, større fagmiljøer og at fagskolesektoren som helhet skal være mer synlig og mer ettertraktet i arbeidslivet.⁵

I fagskolemeldingen utdypes også regjeringens mål og ambisjoner for fagskolene gjennom følgende fire hovedmålsettinger:

- Studentene skal engasjere seg i faget og lykkes i utdanningen
- Fagmiljøene skal ha oppdatert og praksisnær fag- og yrkeskompetanse
- Fagskolene skal tilby utdanning som arbeidslivet trenger og studentene ønsker
- Fagskolesektoren skal være godt organisert, med tydelig eierskap og god styring

De 48 tiltakene som ble foreslått i fagskolemeldingen skal bidra til å oppfylle regjeringens ambisjon for fagskolene, og tiltakene er knyttet opp mot de fire hovedmålsettingene. Ved Stortingets behandling av fagskolemeldingen 2. mai 2017, fikk regjeringen i all hovedsak gjennomslag for alle sine foreslåtte tiltak og satsinger.⁶

1.1.2 Evaluering av fagskolemeldingen

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir)⁷ har gitt Deloitte i oppdrag å gjennomføre en evaluering av fagskolemeldingen. Da Stortinget behandlet fagskolemeldingen, ba Stortinget regjeringen om å foreta en midtveiseevaluering av fagskolereformen etter 3 år, og en full evaluering etter 5 år. Evalueringen som Deloitte har gjennomført omfatter en gjennomgang av status for implementering av de foreslåtte tiltakene i fagskolemeldingen, samt vurdering av virkningen av de ulike tiltakene, deriblant tiltak knyttet til omlegging av finansieringssystemet. Et sentralt formål med evalueringen har også vært å identifisere eventuelle behov for endringer i tiltakene.

Evalueringen har vært delt i tre faser, som samlet dekker både midtveiseevalueringen og den fulle evalueringen. Stortinget ba om i forbindelse med behandling av fagskolemeldingen. Den første fasen munnet ut i en delrapport som omhandler status for implementering av de 48 tiltakene som inngår i fagskolemeldingen, og svarer ut gjennomføringen av en midtveiseevaluering av fagskolereformen (første delrapport, Deloitte 2021). Den andre fasen av evalueringen omhandlet i sin helhet finansieringssystemet, herunder om og hvordan dette fungerer for ulike involverte aktører og som et bidrag til økt kvalitet og attraktivitet i sektoren. Denne fasen ble avsluttet med en egen delrapport som omhandler finansieringssystemet (andre delrapport, Deloitte 2022).

Den tredje og siste fasen av evalueringen omfatter en helhetlig gjennomgang og vurdering av virkningen av de tiltak som har blitt implementert som følge av fagskolemeldingen, samt vurdering av behov for andre eller endrede tiltak i arbeidet med å nå de nasjonale målsettingene for fagskolesektoren. Denne rapporten, som er evalueringens sluttrapport, omhandler dermed virkningene av tiltakene og måloppnåelsen for fagskolemeldingen med tilhørende tiltak. I tillegg presenteres Deloitte's anbefalinger for videre utvikling av høyere yrkesfaglig utdanning.

I neste delkapittel går vi nærmere inn på problemstillingene som har ligget til grunn for arbeidet med sluttrapporten. Først vil vi imidlertid kort oppsummere noen sentrale funn og vurderinger fra de to delrapportene som er publisert som del av evalueringen av fagskolemeldingen.

⁵ Meld. St. 9 (2016-2017) *Fagfolk for fremtiden – Fagskoleutdanning*. Side 7.

⁶ Ett tiltak ble ikke videreført, med bakgrunn i en flertallsmerknad i innstillingen fra Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen.

⁷ Tidligere Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (Diku)

Første delrapport – implementering av tiltakene i fagskolemeldingen

I februar 2021 ferdigstilte Deloitte første delrapport i evalueringen av fagskolemeldingen. Rapporten gir en oversikt over status for implementeringen av de 48 tiltakene som går frem av fagskolemeldingen, og viser blant annet følgende:

- ✓ Mange av tiltakene som ble fremmet gjennom fagskolemeldingen er gjennomført, blant annet gjennom at de siste årene har blitt gjort betydelige endringer i regelverket som regulerer sektoren. Det er også gjort en rekke grep for å styrke kunnskapsgrunnlaget på ulike områder.
- ✓ Det er likevel variasjon i hvor langt man har kommet med implementeringen av tiltakene, og arbeidet med overgangsordninger mellom høyere yrkesfaglig utdanning og universitets- og høyskoleutdanning trekkes frem som et av områdene der det gjennstår en god del arbeid.
- ✓ Aktører i sektoren peker generelt på en positiv utvikling, og til at fagskolemeldingen og tiltakene som følger av denne har vært viktige bidrag til denne utviklingen. Særlig vises det til tiltakene om å betegne fagskoleutdanning som høyere yrkesfaglig utdanning, og å innføre studiepoeng som benevnelse for normert studietid og læringsutbytte, som to svært viktige tiltak. Mange peker på at nettopp disse to endringene i regelverket er en forutsetning for å kunne jobbe videre for å øke statusen til den høyere yrkesfaglige utdanningen, og for å øke attraktiviteten slik at flere ønsker å ta denne typen utdanning.
- ✓ Samtidig er det mange som også peker på betydelige hindringer når det gjelder det videre arbeidet for å oppnå ambisjonene som er nedfelt i fagskolemeldingen. Særlig trekkes finansieringen frem som en kritisk faktor. Mange aktører viser til en generell underfinansiering av sektoren, og at de statlige driftsmidlene ikke i tilstrekkelig grad bidrar til å støtte opp under ambisjonene og utviklingsarbeidet som er nødvendig for å nå målene for sektoren.

Andre delrapport - finansieringssystemet

I januar 2022 ferdigstilte Deloitte andre delrapport i evalueringen av fagskolemeldingen. Rapporten omhandler fagskolesektorens finansieringssystem, og retter særlig oppmerksomhet mot i hvilken grad og hvordan finansieringssystemet bidrar til å nå nasjonale målsettinger for sektoren.

Rapporten tok spesifikt for seg de fire tiltakene i fagskolemeldingen som var direkte knyttet opp mot finansieringssystemet:

- Regjeringen vil samle bevilgningene til fagskoler i en felles tilskuddsordning til fylkeskommunene, og på sikt regionene (tiltak nr. 3)
- Regjeringen vil foreslå at tilskuddsordningen settes sammen av et grunntilskudd og et resultatbasert tilskudd, med åpen budsjetttramme for det resultatbaserte tilskuddet (tiltak nr. 4)
- Regjeringen vil foreslå å opprette søkbare utviklingsmidler for kvalitetsheving av fagskoleutdanning (tiltak nr. 6)
- Regjeringen vil foreslå å opprette en kvalitetspris for fagskoleutdanning (tiltak nr. 15)

I rapporten peker Deloitte blant annet på følgende:

- ✓ Det har vært en betydelig vekst i den totale finansieringen av fagskolesektoren de senere årene. Samtidig har det også vært en vesentlig økning i antall fagskolestudenter i samme periode. Statlige driftsmidler utgjør den største andelen av den samlede finansieringen, og har økt betydelig de senere årene. Offentlige tilskudd er likevel ikke den eneste driveren for vekst i sektoren – det er også et økende antall studenter som tar fagskoleutdanning som er fullfinansiert av skolepengene.
- ✓ Det å gi fylkeskommunene en større rolle i arbeidet med fordeling av statlige driftsmidler synes å være et hensiktsmessig grep, men evalueringen viser også at det er vesentlige utfordringer knyttet til fylkeskommunenes rolle. Blant annet har flere fylkeskommuner etter Deloitte vurdering svake og/eller uklare kriterier for fordeling og prioritering av statlige driftsmidler.
- ✓ Deloitte mener at man bør revurdere dagens ordning som innebærer at 13 fagskoler som tidligere var omfattet av privatskoleloven, er skjermet fra fylkeskommunenes prioriteringer og mottar øremerket, statlig driftstilskudd.
- ✓ Deloitte mener at den til dels betydelige økningen av søkbare prosjektmidler som man ser i sektoren i dag, særlig gjennom bransjeprogrammene, bidrar til å gjøre finansieringen i sektoren både mindre forutsigbar og mindre oversiktlig, i strid med det opprinnelige formålet med å etablere en ny

tilskuddsordning for driftsmidler til høyere yrkesfaglig utdanning. Deloitte mener også at øremerkingen av driftsmidler til den såkalte «Industrifagskolen», med en forvaltning som er atskilt fra de øvrige driftsmidlene, bidrar til en ny fragmentering av finansieringssystemet for høyere yrkesfaglig utdanning.

- ✓ Incentivordningene i finansieringssystemet fungerer etter Deloittes vurdering til dels etter intensjonen, men det er behov for å gjøre en del grep særlig for å sikre at den resultatbaserte uttellingen som inngår i driftsmidlene får den incentivfunksjonen den var tiltenkt.
- ✓ Det er nødvendig med en ny kostnadskartlegging rettet mot høyere yrkesfaglig utdanning, for å få et bedre bilde av de reelle kostnadene ved ulike utdanningstilbud og årsaker til variasjoner i disse. En oppdatert kostnadskartlegging er blant annet nødvendig for å kunne vurdere å etablere et felles system for bruk av tilskuddssatser ved fordeling av driftsmidler, der fagskoler og utdanningstilbud som deler de samme forutsetningene og der reelle kostnader er sammenliknbare, mottar så lik finansiering som mulig.

Andre delrapport om finansieringssystemet ble i mai 2022 sendt ut på høring fra Kunnskapsdepartementet, med høringsfrist 1. september 2022.⁸ I høringen ber Kunnskapsdepartementet om innspill til anbefalingene i rapporten. Totalt mottok departementet 39 høringsvar, fire av disse uten merknader. I all hovedsak gis det gjennom høringsvarene uttrykk for støtte til Deloittes anbefalinger i andre delrapport fra evalueringen.

Nedenfor gjør vi nærmere greie for formålet med og innholdet i evalueringens sluttrapport.

1.2 Sluttrapport i evaluering av fagskolemeldingen

Denne sluttrapporten omfatter en helhetlig undersøkelse og vurdering av virkninger av tiltakene i fagskolemeldingen, og måloppnåelse sett opp mot de mål og visjoner som ble fremmet gjennom fagskolemeldingen. I denne forbindelse er det gjort en oppdatering av oversikten som viser status for implementering av tiltakene, i de tilfeller tiltak ikke var ferdig implementert når første delrapport i evalueringen ble publisert (se kapittel 2 i rapporten).

Videre tar rapporten for seg tre hovedtema som er sentrale i fagskolemeldingen, og som de fleste av tiltakene er knyttet opp mot:

- ✓ Kunnskapsgrunnlaget
- ✓ Organisering og styring
- ✓ Kvalitetsarbeid

Som omtalt over, er noen av tiltakene i fagskolemeldingen også knyttet direkte opp mot finansieringssystemet. Da andre delrapport i evalueringen i sin helhet omhandler finansieringssystemet, er ikke dette utfyllende drøftet i sluttrapporten. Finansieringssystemet og tiltakene som er relatert til dette, omtales likevel i tilknytning til øvrige tiltak og hovedtema. Der det er naturlig bygger sluttrapporten på de to delrapportene, og henviser til disse. Et sentralt moment i denne sammenheng, er at de ulike temaene er nært knyttet opp mot hverandre. Et sentralt formål med tiltakene som skal bidra til å bedre *kunnskapsgrunnlaget* for sektoren, er for eksempel å sikre et bedre grunnlag for *kvalitetsarbeidet*. Videre er *finansieringssystemet* nært knyttet sammen med *organiseringen og styringen av sektoren*, da ulike aktørers roller og ansvar opp mot finansieringen også har stor betydning når organiseringen og styringen av sektoren skal drøftes.

Andre utviklingstrekk og tiltak rettet mot sektoren, som ikke er omtalt i fagskolemeldingen, vil også i noen grad omtales i rapporten. Dette fordi det ikke verken er mulig eller hensiktsmessig å isolere fagskolemeldingen og den utvikling som har skjedd som følge av denne, fra øvrige hendelser og utviklingstrekk. For eksempel var det i 2017, når fagskolemeldingen ble behandlet av Stortinget, ikke mulig å forutse at vi vinteren 2020 ville stå overfor en global pandemi som har hatt betydning for både gjennomføring av vedtatte tiltak og behov for øvrige tiltak. Øvrige utviklingstrekk og hendelser, som ikke var hensyntatt når fagskolemeldingen ble behandlet, kan på ulike vis påvirke implementeringen og virkningen av tiltakene i fagskolemeldingen – enten ved å bidra til å fremme måloppnåelse, eller som et hinder for måloppnåelse. Hvilke faktorer som påvirker virkningen av tiltakene som er iverksatt som følge av fagskolemeldingen, og hvordan de påvirker virkningen og måloppnåelsen, er derfor sentralt i denne sluttrapporten.

⁸ Kunnskapsdepartementet (2022): *Høring av rapport om finansieringssystemet for fagskoler*. Publisert 5. mai 2022. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horin-om-fagskoler/id2908691/>

En viktig del av sluttrapporten er også å drøfte og vurdere behov for andre eller endrede tiltak i arbeidet med å nå de nasjonale målsettingene for fagskolesektoren.

I figuren under fremgår det hvilke tema og sentrale problemstillinger som har ligget til grunn for arbeidet med sluttrapporten i evalueringen av fagskolemeldingen. Den tematiske presentasjonen av sentrale problemstillinger i Figur 1 korresponderer også med rapportens inndeling i hovedkapitler.

Figur 1: Tema og sentrale problemstillinger for evaluering av virkninger og måloppnåelse



1.3 Metode og datagrunnlag

For å belyse problemstillingene på en helhetlig og hensiktsmessig måte, er det i evalueringen valgt en metodisk tilnærming som kombinerer kvalitative og kvantitative samfunnsvitenskapelige metoder, altså metodetriangulering.

Det er gjort en omfattende datainnsamling i hver av evalueringens tre faser. Dataene som ble samlet inn i **første fase** ble lagt til grunn for å presentere status for implementering av tiltakene i fagskolemeldingen i første delrapport (Deloitte, 2021), men inngår også som en del av datagrunnlaget for sluttrapporten. Som beskrevet i første delrapport omfatter datainnsamlingen både dokumentanalyse, kvalitative intervjuer og en elektronisk spørreundersøkelse.

I **andre fase** ble det gjennomført ytterligere dokumentanalyse og intervjuer som var spesifikt rettet mot å besvare problemstillingene som omhandler finansieringssystemet.

I **tredje og siste fase** av evalueringen er det også gjort en omfattende datainnsamling, både i form av dokumentanalyse, en ny spørreundersøkelse og en rekke intervjuer med aktører i sektoren.

I de ulike fasene har vi også benyttet tilgjengelig statistikk om høyere yrkesfaglig utdanning.

Nedenfor omtaler vi de ulike datakildene, og hvordan de er benyttet i evalueringen.

1.3.1 Dokumentanalyse

Dokumentanalyse har vært sentralt i alle faser av evalueringen, og har hatt flere formål:

- For det første har dokumentanalyse vært benyttet som bakgrunnsinformasjon, for å få oversikt over historikk og utviklingsprosesser. Gjennom denne delen av dokumentanalysen har det også vært viktig å få innsikt i mål og visjoner for fagskolesektoren som tiltakene i fagskolemeldingen skal bidra til å oppfylle.
- Dokumentanalyse har også vært sentralt som en del av informasjonsgrunnlaget som benyttes for å belyse implementeringen av de ulike tiltakene og øvrige prosesser.

Sekundærdata i form av ulike typer dokumenter er hentet inn og analysert som del av evalueringen. Dokumentene er i stor grad tilgjengelige på internett, men har til dels også blitt oversendt fra ulike aktører i sektoren. Gjennomgåtte dokumenter omfatter fagskolemeldingen og rapporter og utredninger som utgjorde grunnlag for fagskolemeldingen og de tiltak som fremgår der, herunder NOU 2014:14. Videre er dokumenter knyttet til Stortingets behandling av fagskolemeldingen gjennomgått. For de ulike tiltakene er også dokumenter som omhandler den videre oppfølging og implementering gjennomgått. I noen tilfeller omhandler dette lovarbeid. I andre tilfeller er det gjort utredninger, undersøkelser og analyser som et ledd i oppfølgingen av tiltak, og dette er da dokumenter som er gjennomgått. Dette dreier seg om rapporter fra for eksempel Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) og Universell. I tillegg er Kunnskapsdepartementets budsjettproposisjoner for de siste årene, og tildelingsbrev fra Kunnskapsdepartementet til NOKUT, HK-dir mv., samt årsrapporter fra disse statlige aktørene, blant dokumentene som inngår i dokumentanalysen.

1.3.2 Bruk av statistikk

I rapporten benytter vi tilgjengelig statistikk om høyere yrkesfaglig utdanning for å illustrere utviklingstrekk og status på ulike områder. Tallene som presenteres i rapporten er til dels hentet direkte fra DBH-Fagskolestatistikk (DBH-F). Dette er en nasjonal database for statistikk om høyere yrkesfaglig utdanning som omfatter alle fagskoler i Norge, og tallene er rapportert fra fagskolene. I tillegg benytter vi tallgrunnlag fra HK-dir som er basert på DBH-F, men som er tilrettelagt og kvalitetssikret i forbindelse med arbeidet med Tilstandsrapport for høyere yrkesfaglig utdanning (TRHYU). Vi gjør oppmerksom på at en del tall i DBH-F avviker noe fra de tallene HK-dir presenterer i TRHYU. Dette skyldes blant annet at tallene i TRHYU er justert der det er funnet unøyaktighet i rapporteringen. Fra 2021 er det i tillegg etablert egne rapporteringer for studenter på korte studier som ikke er aktive på de faste rapporteringstidspunktene gjennom året. Denne rapporteringen er inkludert i tallgrunnlaget som er benyttet i forbindelse med tilstandsrapporten for 2022, men er ikke inkludert i statistikker som er tilgjengelige direkte fra DBH-F. Deloitte vurderer at disse forskjellene ikke påvirker de analysene og tendensene vi presenterer, og vi vil kommentere det spesifikt der det er diskrepans mellom tallene.

1.3.3 Intervju

Det er gjennomført en rekke intervjuer i alle tre faser av evalueringen. Intervju gjennomført i de to første fasene, er beskrevet i henholdsvis første og andre delrapport fra evalueringen. Se også kort omtale av intervju gjennomført i de to første fasene av evalueringen nedenfor.

I tredje og siste fase av evalueringen er det gjennomført 45 intervjuer med til sammen 78 personer. Omtrent halvparten av intervjuene er gjennomført som gruppeintervju, i mange tilfeller etter ønske fra aktørene selv. For eksempel har rektor og styreleder for en fagskole i mange tilfeller valgt å bli intervjuet sammen. Det er også gjennomført flere gruppeintervju med ansatte på fagskoler. Alle intervjuene har vært semistrukturerte.

En rekke ulike aktører fra sektoren er intervjuet. Blant annet inngår fem offentlige og seks private fagskoler i utvalget. Ved hver av fagskolene har vi intervjuet rektor og i de fleste tilfeller også styreleder. Videre har vi intervjuet en eierrepresentant dersom eier ikke er representert gjennom styreleder eller rektor. Ved et utvalg av fagskolene er det også gjennomført intervju med representanter for de ansatte og/eller studentene. Videre er en

rekke representanter for nasjonale myndigheter intervjuet, i tillegg til representanter for Organisasjonen for norske fagskolestudenter (ONF) og representanter for arbeids- og næringslivet (enten regionalt eller nasjonalt).

Tabellen under gir oversikt over ulike grupper av respondenter som er intervjuet i siste fase av evalueringen, og antall intervju.

Tabell 2: Oversikt over intervju

Aktør	Antall intervju	Antall personer intervjuet	Kommentar
Fagskoler med offentlig eierskap			
Rektor/styreleder	7	9	Fordelt på fem fagskoler
Ansatte	2	8	Fordelt på to fagskoler
Fagskoler med privat eierskap			
Rektor/styreleder	6	10	Fordelt på seks fagskoler
Ansatte	4	11	Fordelt på fire fagskoler
Studentrepresentanter	2	2	Fordelt på to fagskoler
Representanter for arbeids- og næringslivet og/eller partene i arbeidslivet			
Nasjonale fagråd	3	10	Fordelt på fem nasjonale fagråd
Styremedlemmer	4	4	Fordelt på fire fylkeskommunale fagskoler; representerer henholdsvis LO, NHO, næringsklynge, næringsliv
Fylkeskommuner			
Fylkesdirektør for utdanning eller tilsvarende ⁹	3	3	Tre fylkeskommuner
Fagskolekoordinator	3	5	Tre fylkeskommuner
Nasjonale myndigheter/andre			
ONF	1	3	
HK-dir	7	9	Ansatte med ulike ansvarsområder relatert til høyere yrkesfaglig utdanning (HYU)
NOKUT	3	4	Ansatte og ledere med ulike ansvarsområder relatert til HYU
Totalt	45	78	

Det har blitt gjort forsøk på å få gjort avtaler om intervju med studenter og ansatte ved flere av fagskolene, men dette har etter hyppig kontakt med fagskolene ikke latt seg gjøre.

Fagskolene som er valgt ut til intervju i denne fasen av evalueringen er dels fagskoler det er gjort intervju med også tidligere i evalueringen, og dels fagskoler som *ikke* har inngått i utvalget i tidligere faser. Fagskolene representerer fagskoler med ulikt eierskap, ulik størrelse, ulike undervisningsformer, ulik geografisk beliggenhet

⁹ Representerer også skoleeier for de tre fylkeskommunene

og ulik faglig profil. De fleste fagskolene er etablerte og har eksistert over mange år, men utvalget inkluderer også en relativt nyetablert fagskole.

Informasjon fra intervju i de øvrige fasene av evalueringen er benyttet som grunnlag også for sluttrapporten i den grad det har blitt vurdert som relevant. Nedenfor oppsummerer vi derfor kort intervjuer gjennomført i de to tidligere fasene av evalueringen.

Intervju i første fase av evalueringen

Totalt er det i første fase av evalueringen gjennomført intervju med 53 personer. De fleste intervjuene er gjennomført som individuelle intervjuer, men enkelte intervju er gjennomført som gruppeintervju med 2-3 personer.

Blant de intervjuede er rektorer og styreledere ved ti utvalgte fagskoler, representanter for fem av fylkeskommunene, representanter for skoleeiere, lokale og regionale representanter for arbeids- og næringslivet som er representert i styrene til ulike fagskoler, et utvalg medlemmer i Nasjonalt fagskoleråd og representanter for blant annet Diku, NOKUT, Unit og Kompetanse Norge.

Intervju i andre fase av evalueringen

Det har i andre fase blitt gjennomført intervju med 64 personer. Mange av intervjuene har vært individuelle, men det er også gjennomført en rekke gruppeintervju der 2-4 personer har deltatt.

Representanter for til sammen 14 ulike fagskoler ble intervjuet i andre fase av evalueringen. Dette inkluderer i de fleste tilfeller både rektor, styreleder og eierrepresentant for de aktuelle fagskolene. Av de 14 fagskolene var syv fylkeskommunale og syv private, og fagskoler med ulikt studenttall, ulik geografisk tilhørighet og ulik faglig profil var representert.

I tillegg til representanter fra en rekke fagskoler, ble representanter for alle landets elleve fylkeskommuner intervjuet. I mange tilfeller var det en ansatt med rolle som fagskolekoordinator i fylkeskommunen som representerte fylkeskommunen i intervjuet, i andre tilfeller var det ansvarlig leder for området som ble intervjuet. I en del tilfeller ble det gjennomført felles intervju med fagskolekoordinator, ansvarlig leder og ev. andre sentrale personer fra fylkeskommunen. Det har også blitt gjennomført intervju/møter med ledere og øvrige ansatte som er sentrale i forvaltningen av relevante tilskuddsordninger i HK-dir, samt med enkelte nøkkelpersoner i Kunnskapsdepartementet.

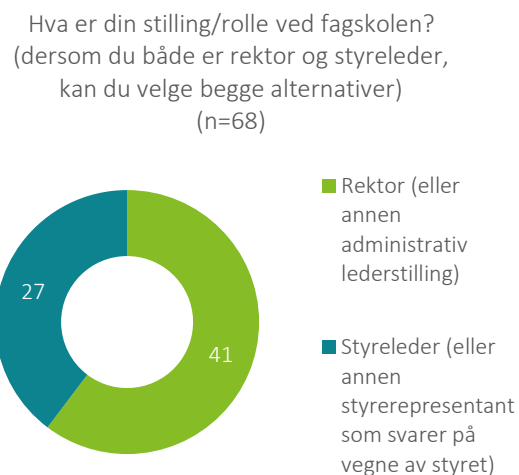
1.3.4 Spørreundersøkelser

Det er gjennomført to spørreundersøkelser i forbindelse med evalueringen. Den ene ble gjennomført i november/desember 2020, den andre i september 2022. Begge spørreundersøkelsene er rettet mot rektorer og styreledere ved alle fagskoler i Norge.

De to undersøkelsene er til dels gjennomført som tidsserieundersøkelser, ved at de inneholder en del identiske spørsmål som er stilt med nesten to års mellomrom. Hensikten med å gjennomføre en tidsserieundersøkelse, er å belyse eventuelle endringer i respondentenes svar over tid. Begge undersøkelsene er i tillegg supplert med spørsmål som ikke inngår i tidsserieundersøkelsen. Blant annet var det i den første undersøkelsen en rekke spørsmål om finansieringssystemet, som ikke er tatt med i den andre undersøkelsen. Den andre undersøkelsen på sin side er blant annet supplert med ytterligere spørsmål om måloppnåelse, utviklingstrekk i sektoren og hindringer for ønsket utvikling.

Antall svar og svarprosent er omtrent den samme i de to undersøkelsene, men likevel noe høyere i undersøkelsen som ble gjennomført høsten 2022. Til sammen 41 rektorer og 27 styreledere svarte på undersøkelsen høsten 2022 (Figur 2). 68 unike respondenter har dermed besvart undersøkelsen, av totalt 107 personer som fikk invitasjon til å svare. Det gir en samlet svarprosent på 64 prosent. Det var ingen av respondentene som oppga å være både rektor og styreleder.

Figur 2: Respondentenes rolle. Høst 2022



Av Tabell 3 fremgår svarprosent for henholdsvis rektorer og styreledere for begge de to spørreundersøkelsene. Både rektorer og styreledere har noe høyere svarprosent i 2022 enn i 2020.

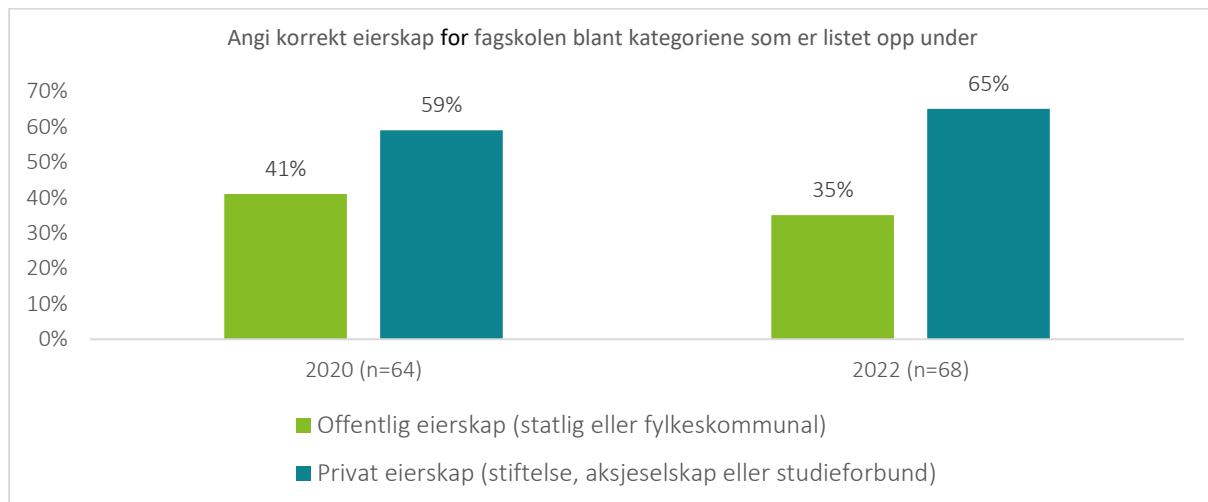
Tabell 3: Svar per respondentgruppe

Respondentkategori	Spørreundersøkelse høst 2020			Spørreundersøkelse høst 2022		
	Antall inviterte	Antall svar	Svarprosent	Antall inviterte	Antall svar	Svarprosent
Rektor	56 ¹⁰	38	68 %	57	41	72 %
Styreleder	49 ¹¹	26	53 %	50 ¹²	27	54 %
Totalt	102 ¹³	64	63 %	107	68	64 %

De som har svart på spørreundersøkelsen representerer fagskoler med ulikt eierskap og av ulik størrelse, samt ulike kategorier av studietilbud både når det gjelder undervisningsform og utdanningskategori/fagområde. I undersøkelsen er det en del spørsmål som er stilt til både rektorer og styreledere, og en del spørsmål som er stilt enten bare til rektorene eller bare til styrelederne.

Figuren under viser andel respondenter som representerte henholdsvis offentlige og private fagskoler i 2020 og 2022. Andelen private fagskoler har økt noe. Dette kan sannsynligvis skyldes at en del offentlige fagskoler har blitt slått sammen i perioden etter at den første undersøkelsen ble gjennomført, og at det høsten 2022 derfor totalt sett var færre fagskoler med offentlig eierskap.

Figur 3: Respondentenes fordeling på private og offentlige fagskoler. Rektorer og styreledere



Som nevnt over representerer respondentene også fagskoler av ulik størrelse (målt i antall aktive studenter den høsten undersøkelsen ble gjennomført). Figuren under viser at respondentenes fordeling på fagskoler av ulik størrelse har endret seg noe fra 2020 til 2022. Andelen respondenter som representerer både de minste og de største fagskolene har økt. Sistnevnte skyldes sannsynligvis at det i perioden fra 2020 til 2022 har blitt gjennomført noen konsolideringer, i tillegg til at flere fagskoler har hatt en betydelig økning i antall studenter. Dermed er det høsten 2022 flere fagskoler enn høsten 2020 som har mer enn 1000 studenter.

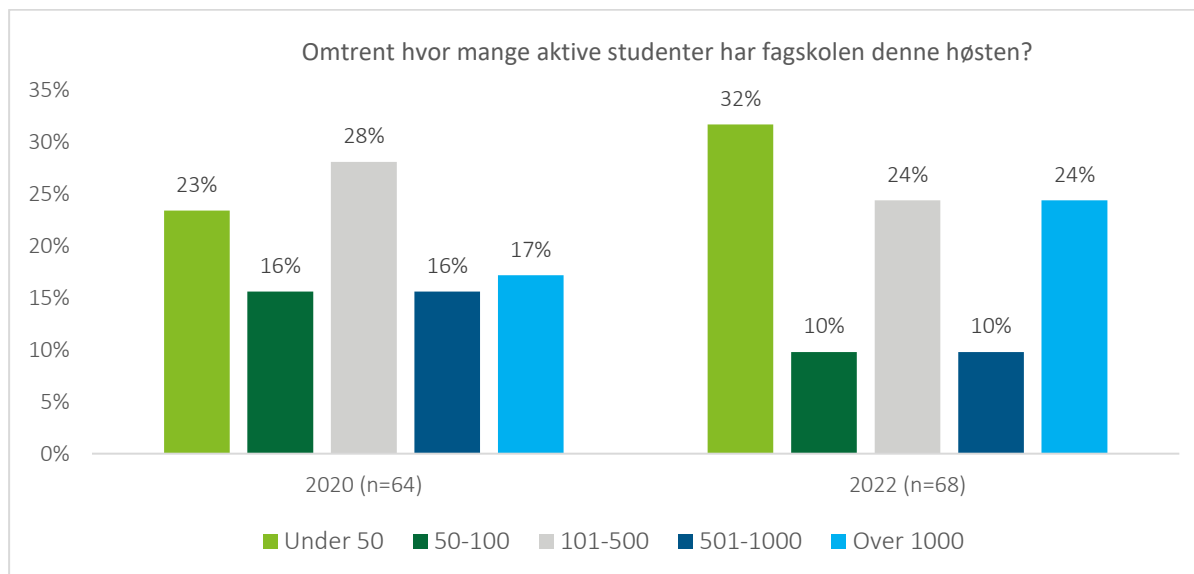
¹⁰ Herunder tre personer som også er styreleder ved fagskolen

¹¹ Herunder tre personer som også er rektor ved fagskolen

¹² Antall styreledere er lavere enn antall rektorer fordi det i noen tilfeller ikke har latt seg gjøre å få informasjon om hvem som er styreleder. I tillegg er samme person styreleder for to fagskoler.

¹³ Undersøkelsen ble distribuert til 102 unike respondenter, når det er tatt hensyn til at rektor ved tre fagskoler også er styreleder ved fagskolen

Figur 4: Respondentenes fordeling etter antall studenter ved fagskolen. Rektorer og styreledere



Høsten 2022 opplyser de fleste respondentene (85 prosent) at fagskolen tilbyr stedlig undervisning, mens 57 prosent opplyser at fagskolen tilbyr nettbasert undervisning med samlinger og 31 prosent opplyser at fagskolen tilbyr nettbasert undervisning. En del av fagskolene tilbyr kun stedbasert undervisning eller kun nettbasert undervisning, men mange svarer også at de tilbyr flere av undervisningsformene.

Fordelingen har endret seg noe fra 2020, da 92 prosent av respondentene opplyste at fagskolen tilbød stedbasert undervisning, 53 prosent svarte at fagskolen tilbød nettbasert undervisning med samlinger og 26 prosent svarte at fagskolen tilbød nettbasert undervisning.

1.3.5 Evalueringsworkshop

Avslutningsvis i evalueringen ble det 17. oktober 2022 gjennomført en workshop der en del aktører fra sektoren ble invitert til å delta. Evalueringsworkshopen ble arrangert digitalt, for å legge til rette for at aktører fra ulike deler av landet kunne delta.

Invitasjon til å delta ble sendt til alle organisasjoner som er representert i Nasjonalt fagskoleråd. I tillegg ble representanter for flere av fylkeskommunene og et utvalg av både private og offentlige fagskoler invitert til å delta.

Følgende aktører var representert i workshopen:

- Fire fylkeskommunale fagskoler ved rektor eller annen representant for skolens ledelse
- En privat fagskole representert ved rektor¹⁴
- Fire fylkeskommuner representert enten ved fagskolekoordinator eller en representant for ledelsen på utdanningsområdet
- Rådet for offentlige fagskoler
- Organisasjon for norske fagskolestudenter
- NHO
- LO
- Forum for fagskoler/Abelia
- Voksenopplæringsforbundet/Fleksibel utdanning i Norge
- Norske fag- og friskolers landsforbund/Kristne friskolers forbund

En representant for HK-dir deltok som observatør i workshopen. Til sammen var det 18 deltakere i workshopen, i tillegg til flere representanter fra Deloitte som presenterte foreløpige funn fra evalueringen og fasiliterte gruppe- og plenumsdiskusjoner. Deltakerne ble invitert til å diskutere utvalgte tema som det rettes oppmerksomhet mot i evalueringen. Det ble lagt til rette for diskusjoner i grupper og i plenum, relatert til følgende tre hovedtema:

1. Kunnskapsgrunnlaget i sektoren
2. Roller og ansvar

¹⁴ Flere private fagskoler var invitert til å delta, men hadde ikke anledning

3. Eventuelle målkonflikter i sektoren

Innspill og betraktninger som kom frem i workshopen, er benyttet som en del av datagrunnlaget for rapporten.

1.4 Leserveiledning

Rapporten er bygd opp av følgende hovedkapitler:

- **Kapittel 1** gir en introduksjon til evalueringen, gjennom å presentere bakgrunnen for evalueringen og problemstillinger som er undersøkt. Videre beskrives den metodiske tilnærmingen som ligger til grunn for evalueringen, og datakilder som benyttes for å belyse problemstillingene.
- I **kapittel 2** gjør vi kort greie for de siste års utvikling i sektoren, herunder sentrale hendelser og utviklingen i tall.
- I **kapittel 3** gjennomgår vi status for implementering av tiltakene som fremgår av fagskolemeldingen, og gir en oppsummering av hvilke tiltak som er gjennomført, delvis gjennomført eller ikke fulgt opp.
- **Kapittel 4** tar for seg kunnskapsgrunnlaget i sektoren. Det rettes oppmerksomhet mot tiltak som var ment å skulle bidra til et bedre kunnskapsgrunnlag, gjennomføringen av disse tiltakene og virkning med hensyn til forbedring av kunnskapsgrunnlaget. Vi drøfter også hvilke oppfatninger ulike aktører i sektoren har når det gjelder kunnskapsgrunnlaget og hvorvidt det per i dag er mangler i tilknytning til dette.
- **Kapittel 5** handler om organisering og styring i høyere yrkesfaglig utdanning. Det rettes oppmerksomhet mot ulike aktører i sektoren, og hvordan roller og ansvar er fordelt og oppfattes. Videre ser vi spesifikt på tiltakene som hadde som intensjon å bidra til bedre styring av sektoren, hvordan disse har blitt implementert og virkningen av tiltakene.
- **Kapittel 6** dreier seg om kvalitetsarbeidet i sektoren. Her gjør vi greie for kvalitetsbegrepet som benyttes i fagskolemeldingen, og at definisjonen av begrepet innebærer at samtlige tiltak i fagskolemeldingen er å anse som kvalitetsfremmende tiltak. I dette kapitlet gjør vi greie for implementeringen av tiltakene, virkning på kvalitetsarbeidet, og hvilke utviklingstrekk aktører i sektoren fremhever med tanke på både hva man lykkes med og hvilke barrierer man ser med tanke på utviklingen i sektoren.
- I **kapittel 7** fremgår våre konklusjoner på sentrale punkt i evalueringen. Her peker vi på forbedringsområder og kommer med våre forslag til tiltak.

2 De siste års utvikling i sektoren

Det har de senere årene skjedd store endringer i fagskolesektoren. Dette kommer som følge av intensjoner og satsinger for sektoren, med påfølgende endringer i lovverk og finansieringssystemet. Antallet fagskoler er redusert etter flere sammenslåinger i sektoren de siste årene, noe som har vært en ønsket utvikling for å skape større og mer robuste fagmiljøer. I samme periode har antallet studenter som gjennomfører høyere yrkesfaglig utdanning gått betydelig opp. Finansieringen til fagskolene har også økt betraktelig. Sektoren har et særpreg med en høy andel studenter på deltid og nettbaserte studier, og eldre studenter enn ved universiteter og høyskoler.

2.1 Innledning

I dette kapittelet vil vi først gjøre greie for noen sentrale hendelser som har hatt stor innvirkning på fagskolesektoren de senere årene. Vi vil deretter gjøre greie for de siste års utvikling i tall, herunder både utvikling i antall fagskoler, antall studenter og utviklingen i statlig driftstilskudd. Vi vil også presentere utviklingen i hel- og deltidsstudier, nettbaserte studier og stedbaserte tilbud, samt utviklingen i alderssammensetningen til fagskolestudentene.

2.2 Sentrale hendelser i sektoren

Fra 2014 har det skjedd betydelig endringer i fagskolesektoren. Dette kommer som følge av intensjoner og satsinger for sektoren, som deretter er fulgt opp gjennom endringer i lovverk og endringer i finansieringssystemet. I tidsaksen under gjengir vi sentrale hendelser som har hatt stor innvirkning på sektoren (Figur 5. En nærmere omtale følger i avsnittene under.

Figur 5: Tidsakse



NOU 2014:14 Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg

Forløpet til Fagskolemeldingen er en norsk offentlig utredning (NOU) om fagskolesektoren (se faktaboks på neste side). I NOU-en pekes det på utfordringer knyttet til fagskolens uklare plass og svake status i det norske utdanningssystemet, arbeidslivets manglende eierskap til fagskolen og fagskolens uoppfylte rolle i å dekke arbeidslivets kompetansebehov. Videre pekte utvalget på at det er for svak kvalitet i fagskoleutdanningen og en for svak styring av sektoren, blant annet knyttet til manglende regler for organisering og for svake studentrettigheter. Utvalget pekte også på at finansieringssystemet ikke var ideelt, herunder at finansieringssystemet var komplisert og lite forutsigbart for sektoren.

Utvalget argumenterte for en fagskolereform som adresserte disse utfordringene.

Fagskolemeldingen – fagfolk for fremtiden og ny fagskolelov

Gjennom Meld. St. 9 (2016-2017) *Fagfolk for fremtiden – Fagskoleutdanning* (også omtalt som fagskolemeldingen) foreslo regjeringen til sammen 48 tiltak som skal bidra til å styrke og videreutvikle fagskolesektoren. Disse bygger i stor grad på de utfordringer og muligheter som ble påpekt i NOU 2014:14 *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg*.

En rekke tiltak i fagskolemeldingen forutsatte endringer i regelverket for fagskoler. 1. juli 2018 trådte ny fagskolelov i kraft, noe som innebar en rekke endringer for sektoren, inkludert blant annet:

- Fagskoleutdanning får status som høyere yrkesfaglig utdanning, og loven tydeliggjør at fagskoleutdanningen skal ligge på et nivå over videregående opplæring;
- Beskyttelse av betegnelsene fagskoleutdanning og fagskole;
- Rett til tilknytning til studentsamskipnad for fagskoler;
- Rett til studentorgan og studentrepresentasjon;
- Tydeliggjøring av styrets ansvar og føringer for styrets sammensetning;
- Fagskoleloven ble med virkning fra 1. august 2021 endret slik at det åpnes for at også utdanningstilbud med mindre enn et halvt års omfang kan akkrediteres.

Boks 2.2 NOU 2014:14. Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg

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.

I NOU-en pekes det på at fagskolesektoren er karakterisert ved at den består av mange små fagskoler som samlet har et bredt utdanningstilbud.

Ansvar for å styre, lede og finansiere fagskolesektoren er fordelt på flere aktører, og utvalget mener at både fagskolene selv, staten og arbeidslivet må ta grep. Utvalget argumenterer for at det er behov for en fagskolereform for å realisere fagskolens uforløste potensial, og definerte fem hovedutfordringer for sektoren hvor det er nødvendig å iverksette tiltak:

- Fagskolens plass og status i det norske utdanningssystemet
- Arbeidslivets eierskap til fagskolen og fagskoles rolle i å dekke arbeidslivets kompetansebehov
- Kvalitet i fagskoleutdanningene
- Ansvar og styring av fagskolesektoren
- Fagskolens finansielle rammebetingelser

I forbindelse med fagskolemeldingen ble det også gjort endringer i finansieringssystemet til fagskolene, blant annet ved å etablere en ny tilskuddsordning for fagskolesektoren, jf. tiltak nr. 3 og 4 i meldingen. Den nye statlige tilskuddsordningen for driftsmidler består av et grunntilskudd og et resultatbasert tilskudd. Ved etableringen av ordningen utgjorde grunntilskuddet 80 prosent og det resultatbaserte tilskuddet 20 prosent av driftsmidlene. Den samlede økonomiske rammen som ble lagt til grunn for den nye ordningen, var summen av de eksisterende finansieringskildene som lå i statsbudsjettet, den gang under ulike departement. Finansieringssystemet er behandlet i Deloitte's andre delrapport i denne evalueringen (Deloitte, 2022).

Pandemi og økning i studieplasser

Det har i perioden 2018-2021 vært en betydelig vekst i antall nye studieplasser ved fagskoler, og det er blitt tildelt midler til totalt 2738 nye studieplasser. Dette inkluderer 2238 varige, toårige studieplasser samt ca. 500 ettårige studieplasser som er øremerket den såkalte Industrifagskolen. Den mest betydelige økningen kom i forbindelse med Utdanningsløftet, som var del av regjeringens tiltak for å motvirke konsekvenser av covid-19-pandemien.¹⁵ Det ble i statsbudsjettet for 2020 først bevilget midler til 100 nye toårige studieplasser. Deretter ble det i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2020 bevilget midler til ytterligere 1500 toårige studieplasser, noe som utgjorde en tilleggsbevilgning på over 55 millioner kroner.¹⁶ Totalt ble det dermed bevilget midler til 1600 nye toårige studieplasser i 2020, og midler til 500 nye ettårige studieplasser (industrifagskolen) i 2021. I statsbudsjettet for 2022 ble det ikke bevilget midler til nye studieplasser.¹⁷

¹⁵ «For å komme styrket ut av krisen vil regjeringen satse på kunnskap og kompetanse. Kunnskap er avgjørende for å sikre hver enkelt mulighet til et godt og selvstendig liv uavhengig av bakgrunn. Dette vil bidra til at færre faller utenfor arbeidslivet og motvirker økte sosiale forskjeller. Et godt utdanningssystem og et høyt kunnskapsnivå er også nøkkelen til fremtidig vekst og verdiskaping for hele samfunnet. Regjeringen vil derfor gjennomføre et utdanningsløft som kan bidra til at ingen går ut på dato, og at flere får rett kompetanse og kan komme i arbeid.» Prop. 117 S (2019 – 2020), side 30.

¹⁶ Innst. 360 S (2019 – 2020), side 10.

¹⁷ Prop. 1 S (2021 – 2022), side 160

De siste årene er det også blitt etablert enkelte nye tilskuddsordninger for fagskoler som er kommet utenom/i tillegg til ordningene i fagskolemeldingen. Dette gjelder både kompetanseutviklingsmidler gjennom såkalte *bransjeprogram*, samt driftsmidler til studieplasser innen industri og bygg, *Industrifagskolen*.

Regjeringen etablerte i 2019 treparts *bransjeprogram for kompetanseutvikling*, som er et samarbeidsprosjekt mellom regjeringen og partene i arbeidslivet. Bransjeprogrammene kom i stand etter Frontfagoppgjøret i 2016.¹⁸ Ved oppstart i 2019 ble det bevilget 30 millioner kroner og de tre partene i arbeidslivet satte i gang bransjeprogram for industri- og byggenæringen og bransjeprogram for kommunal helse- og omsorgssektor. Disse bransjeprogrammene utløp etter planen i 2021. I forbindelse med koronakrisen ble det i 2020 etablert flere nye bransjeprogram som kom i tillegg til de som ble etablert i 2019. Per 2021 var det mulig å søke om midler til kompetanseutvikling innen 10 sektorer/fagområder.

Den såkalte *Industrifagskolen* springer ut av Bransjeprogram for industri og bygg, og har vært et pilotprosjekt i samarbeid mellom partene i industrien og byggenæringen. I forbindelse med frontfagoppgjøret i august 2020 lovet regjeringen å øremerke midler til studieplasser tilknyttet Industrifagskolen. Gjennom Industrifagskolen får fagarbeidere innen fagområder som faller inn under frontfagene, samt byggfag, tilbud om korte og fleksible videreutdanninger som svarer på konkrete kompetansebehov.

Samlet sett har både bransjeprogrammene og Industrifagskolen stått for betydelige midler til sektoren de senere årene.

Politiske plattformer

Samtlige regjeringsplattformer lagt frem i etterkant fagskolemeldingen (både i Solberg- og Støre-regjeringer) har omtalt fagskoler og inneholder regjeringens ambisjoner for sektoren.

Jeløyaplattformen, lagt frem av en regjering utgått fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre i januar 2018, omtaler regjeringens visjon for fagskolesektoren. Av plattformen går det frem at regjeringen mener at det må skapes flere jobber og at fagskolene er et viktig virkemiddel for å nå målet om at flere må kvalifiseres for jobbene. Mer konkret står det at regjeringen vil:

- Gjennomføre et kvalitetsløft i fagskolene og likestille fagskolestudenter med andre studenter.
- Stimulere til tettere samarbeid mellom skoleeiere og næringsliv, for å heve kvaliteten og sikre praksisnær utdanning.
- Bedre overgangsordningene mellom fagskole og høyskole/universitet.
- Øke kunnskapen om fagskoleutdannelsen i rådgivningstjenestene.¹⁹

Granavoldenplattformen, lagt frem av en regjering utgått fra Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti i januar 2019, omtaler regjeringens visjon for fagskolesektoren. Plattformen inneholder samme beskrivelse av regjeringens visjon for fagskolesektoren som Jeløyaplattformen, men det er lagt til ett nytt punkt som regjeringen vil satse på:

- Legge til rette for et mangfold av offentlige og private fagskoler.²⁰

I juli 2021 offentliggjorde den daværende Solberg-regjeringen en **strategi for høyere yrkesfaglig utdanning: Videre vekst og kvalitet - strategi for høyere yrkesfaglig utdanning**. Strategien hadde som formål å skape et rammeverk for utvikling av høyere yrkesfaglig utdanning. Strategien er delt inn i fire innsatsområder:

1. Vekst i fagskolesektoren
2. Kvalitetsutvikling av høyere yrkesfaglig utdanning
3. Stimulere til fremragende kvalitet
4. Høyere kompetansekrav i arbeidslivet skal møtes med studietilbud på høyere nivå

Av strategien fremgår det at:

Regjeringen vil at fagskolene skal fortsette å utvikle seg som en viktig leverandør av kompetanse til arbeidslivet gjennom relevante studietilbud av høy kvalitet. Strategien legger vekt på at videre utvikling av høyere yrkesfaglig utdanning skal baseres på utdanningenes egenart.

¹⁸ LO, 2020

¹⁹ Jeløyaplattformen (2018), side 61

²⁰ Granavoldenplattformen (2019), side 76 – 77.

For å få til dette er det viktig at arbeidet med kvalitet i utdanningene fortsetter. Derfor legges det i strategien vekt på mål og tiltak som skal bidra til fortsatt utvikling av fagskolenes kvalitetssystemer og fremme arbeidet med kvalitet i alle ledd.²¹

Hurdalsplattformen, lagt frem av en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet for perioden 2021 – 2025 omtaler den nye regjeringens visjon for fagskolesektoren. Av plattformen går det frem at regjeringen ønsker å styrke høyere yrkesfaglig utdanning, og at de blant annet ønsker å prioritere en utvikling av kvaliteten og tilbudet for å møte fremtidens kompetansebehov. Mer konkret står det at regjeringen vil:

- Gjennomføre en opptrappingsplan med tusen nye fagskoleplasser årlig over fem år, i tråd med arbeidslivets behov.
- Styrke finansieringen av fagskolene slik at utdanningene kan utvikles og egenbetalingen reduseres, og gjennomgå dimensjoneringen i fagskolesektoren for å sikre hele landet relevante utdanningstilbud av god kvalitet.
- Gi fagskolelærere bedre muligheter til å utvikle sin pedagogiske kompetanse.
- Opprette et nasjonalt studentombud for fagskolestudentene.
- Starte opp flere bransjeprogram og etter- og videreutdanningstilbud som tar i bruk kapasiteten og kompetansen i fagskolene.²²

Mye av det som ble omtalt i strategien fra 2021 videreføres med andre ord gjennom Hurdalsplattformen.

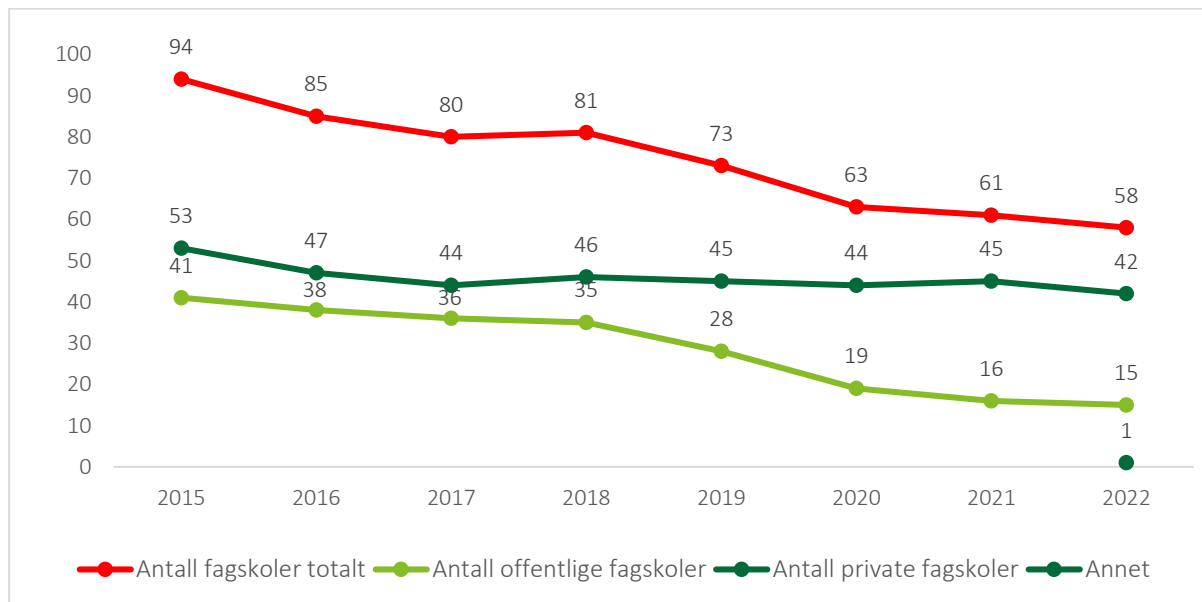
2.3 De siste års utvikling i tall

Fagskolesektoren har de siste årene gjennomgått store endringer, inkludert en omfattende konsolidering av offentlige fagskoler, vekst i antall studenter og antall nye studieplasser, og en økning i den totale finansieringen i sektoren. Særpregget til sektoren, med en høy andel studenter på nettbaserte tilbud og studier på deltid, samt en eldre studentmasse enn i UH-sektoren, blir bare tydeligere og tydeligere.

Nedgang i antall fagskoler, men vekst i studentmassen

Antall fagskoler (både offentlige og private) har blitt redusert fra 94 i 2015 til 58 i 2022. Som Figur 6 viser, er det særlig tallet på offentlige fagskoler som er blitt redusert, fra 41 i 2015 til 15 i 2022.²³ Antall private fagskoler er i samme periode også redusert, men ikke i samme grad som offentlige fagskoler.

Figur 6: Utvikling i antall fagskoler fra 2015 til 2022. Kilde: HK-dir samt DBH-Fagskolestatistikk.²⁴



²¹ Videre vekst og kvalitet - strategi for høyere yrkesfaglig utdanning. Publisert juli 2021.

²² Hurdalsplattformen (2021), side 54 – 55.

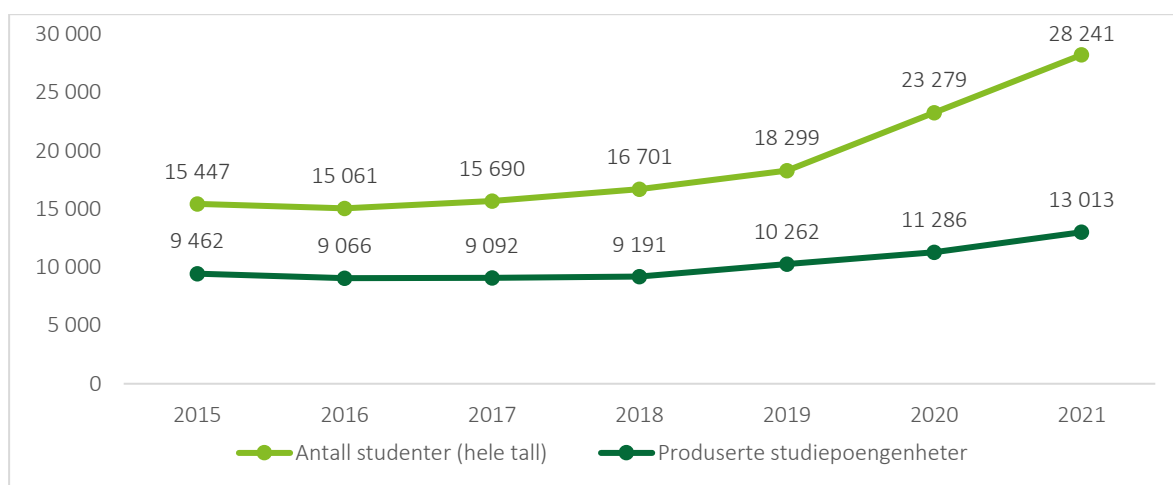
²³ Offentlige fagskoler inkluderer både statlige og fylkeskommunale fagskoler.

²⁴ Tallene er hentet fra [vedlegg til Tilstandsrapport for høgare yrkesfagleg utdanning](#). Tall for 2022 er hentet direkte fra DBH-F. Av DBH-F går det frem at én fagskole i 2022 er registrert verken som offentlig eller privat, men derimot som «annet».

Samtidig som antall fagskoler har blitt redusert, har antall studenter økt betydelig, fra i overkant av 15.000 fagskolestudenter i 2015 til i overkant av 28.000 fagskolestudenter i 2021 (se Figur 7). Stadig flere studenter er deltidsstudenter og tar korte studier. Derfor er det viktig å ikke kun se på økningen i studenttallet som uttrykk for vekst. I figuren under inkluderes derfor også utviklingen i antall produserte studiepoenger²⁵ i perioden. Som vi så over, har antallet fagskoler blitt redusert i samme periode som det har vært en betydelig vekst i studenttallet. Dette innebærer at en del fagskoler har hatt en betydelig vekst i studenttallet, mens andre har hatt et relativt stabilt studenttall i perioden. Blant de private fagskolene har blant annet AOF fagskolen hatt en økning i studenttallet fra 210 studenter i 2015 til 1115 studenter høsten 2022, og Noroff har hatt en økning i studenttallet fra 770 studenter i 2015 til 3580 studenter høsten 2022. Også flere av de fylkeskommunale fagskolene har hatt betydelig vekst i perioden, og høsten 2022 var Fagskolen i Viken størst med 2465 studenter rapportert til DBH-F. Ved de fylkeskommunale fagskolene har det i perioden skjedd en rekke konsolideringer, og statistikken i DBH-F gir dermed ikke et tydelig bilde av økningen i studenttallet, da nåværende fagskoler i de fleste tilfeller er nyopprettede enheter.

Fra og med 2020 inkluderer tallene i Figur 7 studenter på korte studier som ikke var registrert som aktive studenter på de to ordinære rapporteringsdatoene gjennom året.

Figur 7: Utvikling i antall fagskolestudenter og produserte studiepoenger 2015-2021. Kilde: HK-dir.²⁶



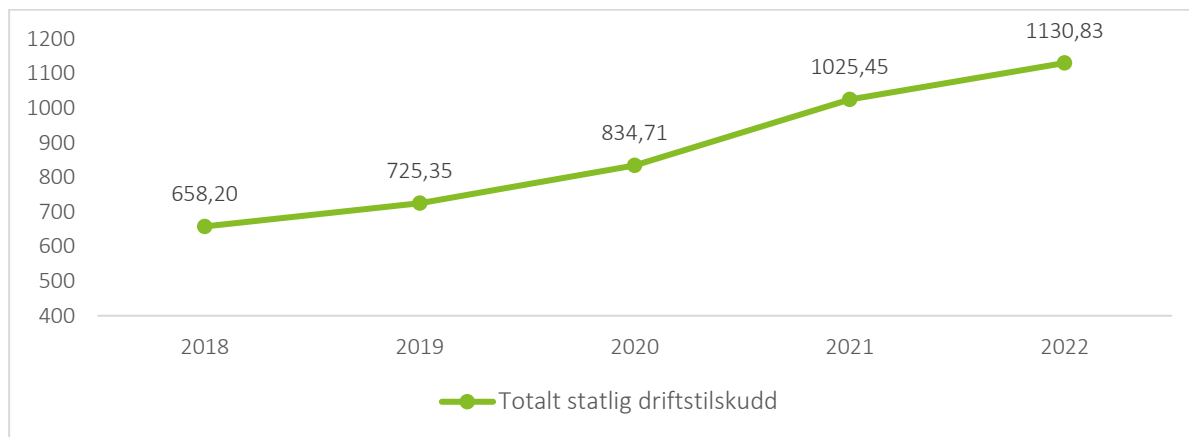
Statlige driftsmidler til fagskolene har økt betydelig

Som også beskrevet i delrapport 2 om finansieringssystemet, har det vært en betydelig økning i statlige driftsmidler i fagskolesektoren, fra 658 millioner i 2018 til 1,13 milliarder i 2022. Se Figur 8 som viser utviklingen i det totale statlige driftstilskuddet fra 2018 til 2022, inkludert grunntilskudd og resultatbasert uttelling.

²⁵ En studiepoengenheter tilsvarer 60 studiepoeng, som utgjør ett års fulltidsstudium.

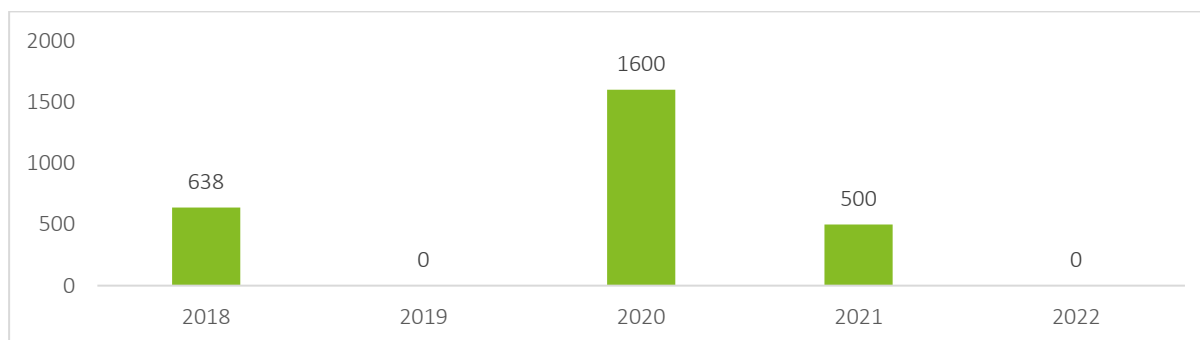
²⁶ Tallene er hentet fra vedlegg til [Tilstandsrapport for høgare yrkesfagleg utdanning](#), Tabell V3.1. I forbindelse med arbeidet med tilstandsrapporten gjør HK-dir en kvalitetssikring av tallene, og det er følgelig noe diskrepans mellom tall som fremgår av DBH-F og tall som benyttes i tilstandsrapporten. Direktoratet omtaler dette på følgende måte: «Aktive studentar på utdanningstilbod over 30 studiepoeng blir talde 1. oktober, og rapporterte inn til DBH-F 15. oktober. Tidlegare er det berre desse studentane vi har talt med i tilstandsrapporten. Dei siste åra har det blitt opna for at fagskulane kan tilby utdanningar under 30 studiepoeng, noko som har utfordra den tradisjonelle teljemåten. Svært få av studentane på kortare studietilbod er registrert akkurat på det vanlege teljetidspunktet. Det har derfor frå og med 2021 blitt oppretta tre rapporteringar i løpet av eit år for studentar på korte studietilbod under 30 studiepoeng, der fagskulane kan rapportere talet på studentar som er aktive mellom teljetidspunkta. Fleire av desse studentane er meldt opp til fleire korte tilbod både vår, sommar og haust. For å unngå å telje eit individ fleire gongar har vi derfor valt å telje studentane på desse korte tilboda etter unike individ, og frå heile året. Dette skil seg frå studentane på utdanningar over 30 studiepoeng, som vi tel etter oppmeldingar til utdanningstilbod på teljetidspunktet på hausten. Studenttallet (28 241) inkluderer derfor aktive studentar på utdanningstilbod over 30 studiepoeng på teljetidspunktet 1. oktober, og studentar på studietilbod under 30 studiepoeng frå heile året». Det foreligger per november 2022 ikke kvalitetssikrede tall for 2022.

Figur 8: Utvikling i totalt statlig driftstilskudd, 2018-2022. MNOK. Kilde: Statsbudsjett 2018-2022²⁷



De statlige driftsmidlene består av både et grunntilskudd og en resultatbasert uttelling, i tillegg til eventuelle bevilgninger til nye studieplasser og videreføring og opptopping av studieplasser. Økningen i bevilgede driftsmidler som illustreres i Figur 8 henger i stor grad sammen med at det har blitt bevilget midler til nye studieplasser, inkludert midler i påfølgende år til videreføring og opptopping av disse plassene. I tillegg har det vært en vekst i antall avlagte studiepoeng, som har ført til en økning i den resultatbasert uttellingen. Også denne økningen har bidratt til den samlede økningen i bevilgede driftsmidler. Se oversikt over veksten i antall nye studieplasser i Figur 9.

Figur 9: Antall nye studieplasser 2018-2022. Kilde: Statsbudsjett og tilhørende tilleggsbevilgninger.

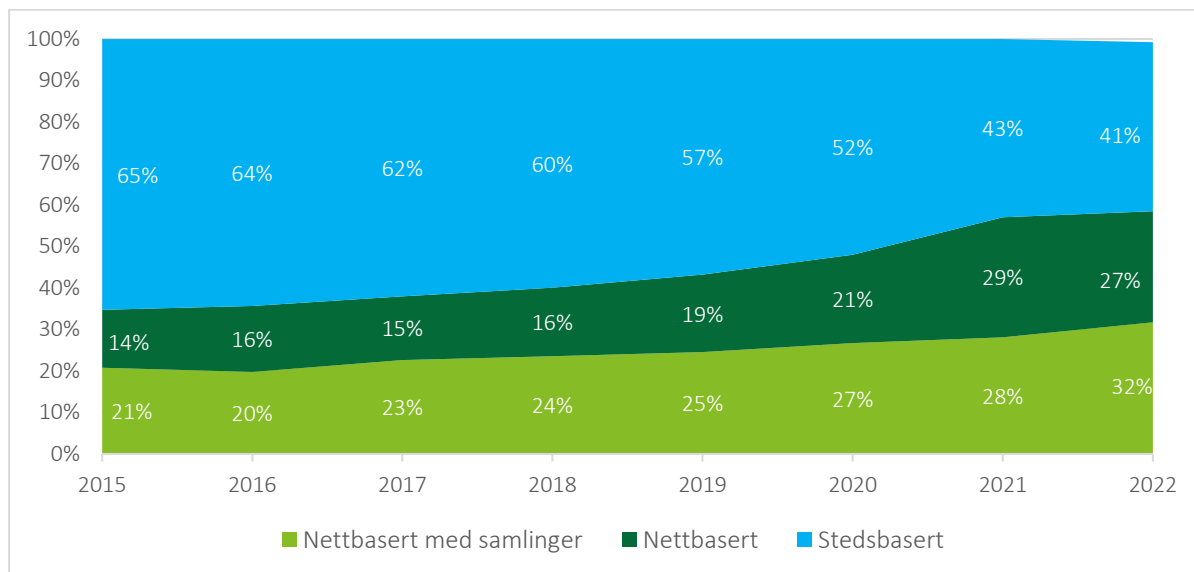


Særtrekk ved sektoren – nettbaserte tilbud, en høy andel deltidsstudier og eldre studenter enn i UH-sektoren

Fagskolene har over tid hatt en **høy andel nettbaserte tilbud**, både med og uten samlinger. Andelen studenter som går på nettbaserte tilbud (med og uten samlinger) har økt jevnt og trutt de senere årene, og samtidig har det vært en nedgang i andelen studenter som går på stedbaserte utdanninger. I perioden 2020 til 2021 er endringene betydelige, der en høyere andel enn noen gang tok helt nettbaserte studier, noe som også kan skyldes tilrettelegging av studietilbudene som følge av covid-19-pandemien. I 2022 går andelen studenter som kun tar nettbaserte tilbud noe ned igjen, mens andelen som tar nettbaserte studier med samlinger fortsetter å øke (se Figur 10). Fra 2021 er det i DBH-F inkludert en egen rapportering om studenter på korte studier som ikke er aktive på de ordinære rapporteringstidspunktene. Disse studentene er ikke inkludert i tallgrunnlaget som ligger til grunn for Figur 10, da disse studentene ikke inkluderes i statistikkene som er tilgjengelig i DBH-F.

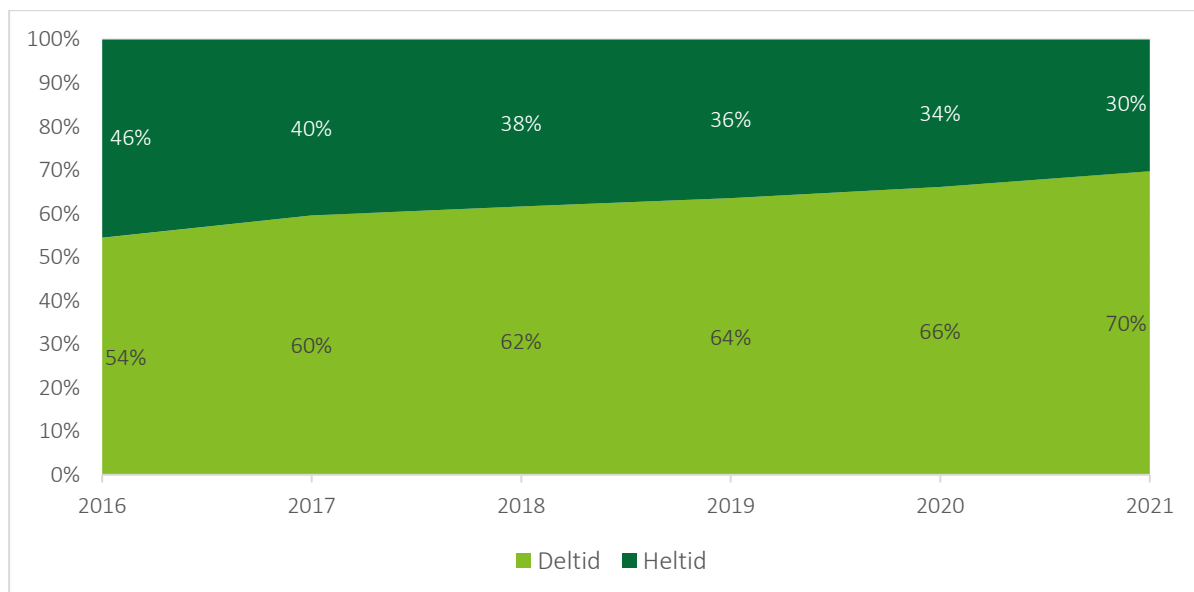
²⁷ Inkludert ev. tilleggsbevilgninger for de enkelte årene.

Figur 10: Antall studenter på utdanningstilbud med ulike undervisningsformer 2015-2022 (høst). Kilde: DBH-F²⁸



Det har over tid vært en betydelig **andel deltidsstudenter** i fagskolen. Utviklingen de senere årene viser at denne andelen øker. Som figuren under viser var andelen deltidsstudenter på 54 prosent i 2016, og andelen øker jevnt frem til 2021. Per 2021 var andelen deltidsstudenter oppe i 70 prosent.

Figur 11: Utvikling i antall fagskolestudenter på hel- og deltidsstudier 2016-2021. Kilde: Diku/HK-dir²⁹



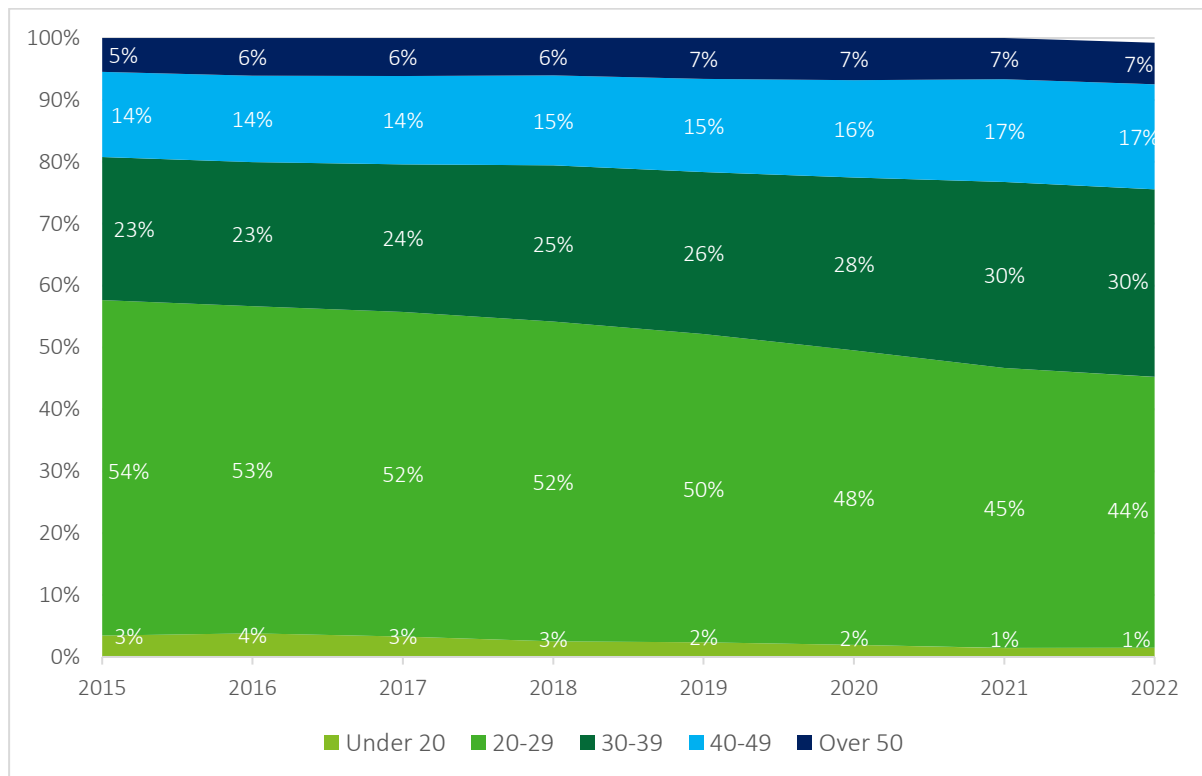
²⁸ Vi gjør oppmerksom på at det er noe diskrepans mellom tallgrunnlaget som oppgis i DBH-F og tilstandsrapportene som HK-dir publiserer om sektoren. Ved beregning av andel studenter på ulike undervisningsformer, er det derfor også noe diskrepans. I 2020 er andelen studenter som tar nettbaserte studier med samlinger noe lavere (23 %) når man beregner andel basert på tall som er benyttet i [tilstandsrapporten, tabell V3.11](#). Videre er det en noe høyere andel studenter som tar kun nettbasert undervisning (26 %) og en noe lavere andel studenter som tar stedsbasert undervisning (50 %) når man beregner andel basert på tall som er benyttet i tilstandsrapporten. I 2021 er det en noe høyere andel studenter som tar nettbaserte studier med samlinger (29 %) og en noe lavere andel studenter som tar stedsbasert undervisning (42 %) når man beregner andeler basert på tall som er benyttet i tilstandsrapporten. Andel studenter som tar nettbasert undervisning er den samme i 2021 uavhengig av om tall fra DBH-F eller tall fra tilstandsrapporten benyttes (29 %). Studenttallene i tilstandsrapporten inkluderer i 2020 og 2021 studenter på korte studier som ikke er aktive på de to faste rapporteringspunktene gjennom året. Deloitte benytter tall fra DBH-F for å få med årene før 2017 samt 2022. Disse årene er ikke inkludert i tallgrunnlaget for siste tilstandsrapport. Vi benytter tall fra DBH-F for alle årene for at disse skal være sammenlignbare fra år til år, til tross for at dette innebærer noe avvik fra tallgrunnlaget som benyttes i tilstandsrapporten. Dette innebærer også at studenter på korte studier som ikke var aktive på de ordinære tellepunktene, ikke er inkludert i tallgrunnlaget for figuren.

²⁹ Tall for 2022 er ikke tilgjengelig og fremgår derfor ikke av figuren.

Det foreligger ikke oppdaterte tall for andelen deltidsstudenter i UH-sektoren. Tilgjengelige kilder viser likevel at det er en langt lavere andel studenter i UH-sektoren som studerer på deltid og/eller tar fleksible utdanningstilbud, selv om det også har vært en økning i denne typen tilbud i UH-sektoren.³⁰

Når det gjelder **alderssammensetningen** i fagskolesektoren, er over halvparten av fagskolestudentene over 30 år per 2022. En ikke ubetydelig andel studenter er 40 år eller eldre. Tall fra 2015 og frem til i 2022 viser at andelen eldre studenter (30 år eller eldre) har vært gradvis økende hele perioden, og har siden 2020 utgjort mer enn 50 prosent av studentene. Se Figur 12.

Figur 12: Utvikling i alderssammensetning av fagskolestudenter 2015-2022 (høst). Kilde: DBH-F^{31,32}



Det er altså flest studenter som er 30 år eller eldre i fagskolesektoren. Til sammenligning er flertallet av norske studenter i UH-sektoren i tjuetårene (68 prosent). En av fire studenter i UH-sektoren var i 2020 30 år eller eldre.³³ Det er følgelig tydelig at fagskolene har en eldre studentmasse enn UH-sektoren.

Utviklingen når det gjelder alderssammensetningen i høyere yrkesfaglig utdanning har vært den samme over en god del år, med en jevn økning i andelen studenter som er 30 år og eldre. Som vi så over, har denne utviklingen skjedd parallelt med en utvikling der en stadig høyere andel av studentene tar deltidsstudier (Figur 11) og der en

³⁰ Finansiering av universiteter og høyskoler: [Rapport til Kunnskapsdepartementet 17. mars 2022 fra et utvalg nedsatt 9. september 2021.](#)

³¹ Fra Avdeling for data og statistikk i HK-dir får Deloitte opplyst at den siste alderskategorien («Over 50») i DBH-F i praksis inkluderer alle studenter fra og med 50 år.

³² Alderssammensetning omtales også i tilstandsrapportene som HK-dir publiserer om høyere yrkesfaglig utdanning. Det er noe diskrepans mellom tallene som publiserer der og statistikken som er tilgjengelig i DBH-F. For 2021 inkluderer studenttall som ligger til grunn for tilstandsrapporten, studenter på korte studier som er registrert mellom ordinære tellepunkt. Dette utgjør totalt 891 studenter, som ikke er inkludert i grunnlaget som er hentet fra DBH-F. Også i 2020 inkluderte HK-dir studenter som ikke var aktive på telletidspunktet i tallgrunnlaget for tilstandsrapporten. Dette utgjorde i 2020 ca. 630 personer. I tillegg benyttes andre kategorier for alderssammensetning i tilstandsrapportene enn i DBH-F. Dette medfører blant annet at det i kategorien 40-49 år i DBH-F er flere studenter enn i kategorien 41-50 år i tilstandsrapporten, til tross for at studenter på korte utdanninger er medregnet i sistnevnte. Dette tyder på at det er betydelig flere studenter på 40 enn på 50 år, noe som får utslag når alderskategoriene forskyves. Videre kompenseres ikke denne forskjellen ved at studenter på korte utdanninger er inkludert i tallgrunnlaget for tilstandsrapporten, noe som indikerer at det er relativt få studenter i alderen 41 år og eldre som tar korte utdanninger som registreres mellom ordinære tellepunkt. En sammenligning av tallgrunnlaget viser samtidig at DBH-F-kategorien 30-39 år har 852 færre studenter enn kategorien 30-40 år i tallgrunnlaget for tilstandsrapporten (2021). Det er med andre ord i denne aldersgruppen de fleste studentene på korte studier er registrert, med forbehold om at deler av forskjellen også kan skyldes en forskyvning i alderskategoriene. Når det gjelder den prosentvise fordelingen, er likevel forskjellene i 2021 minimale: I både DBH-F og tilstandsrapporten utgjør studenter under 30 år 46 prosent av totalen. I kategoriene fra 30 år og opp er det variasjoner på opptil to prosentpoeng, noe som dels synes å skyldes forskyvninger i alderskategoriene som er benyttet. Det samme er tilfelle i 2020.

³³ Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning: Tilstandsrapport for høyere utdanning 2021 (rapportserie nr. 7: 2021) s. 25

stadig lavere andel av studentene tar stedbaserede utdanninger (Figur 10). Vi mener det er høy sannsynlighet for at det er en sammenheng mellom studentenes alderssammensetning og omfanget av deltidsstudier og nettbaserte utdanninger innenfor høyere yrkesfaglig utdanning. Det at studentene er eldre enn studentene ved universiteter og høyskoler, henger med andre ord med høy sannsynlighet sammen med noen av særtrekkene ved høyere yrkesfaglig utdanning; at dette er utdanninger som er fleksible og yrkesrettede, og godt tilrettelagte for studenter som allerede er i jobb og som ønsker å studere uten å flytte. Som det går fram av siste tilstandsrapport for høyere yrkesfaglig utdanning: «Mange av studentane i høgare yrkesfagleg utdanning er først og fremst arbeidstakarar og familiefolk, og dernest studentar» (HK-dir 2022; 13). Viktigheten av fleksibiliteten i utdanningstilbudene ble også presisert i fagskolemeldingen. Det at utvikling av fleksible utdanningstilbud er en villet utvikling, fremheves slik vi ser det blant annet gjennom de siste års satsing på bransjeprogram og Industrifagskolen, og endringen i fagskoleloven der det i 2021 ble åpnet for akkreditering av fagskoleutdanninger på mindre enn et halvt års varighet.

Utviklingen med eldre studenter, mer deltidsstudier og mer nettbaserte studier (med eller uten samlinger) har fortsatt gjennom pandemien, men uten at statistikken viser noen vesentlige endringer i utviklingen denne perioden. Utviklingen man allerede har sett i noen år synes tvert imot å ha fortsatt, uavhengig av pandemien, men samtidig med et stadig sterkere fokus på viktigheten av å legge til rette for fleksible utdanningstilbud.

2.4 Oppsummering

Fra 2014 har det skjedd store endringer i fagskolesektoren. Det ble identifisert en rekke utfordringer i fagskolesektoren i NOU 2014:14, *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg*, som både var knyttet til fagskolens uklare og svake status i det norske utdanningssystemet, utfordringer knyttet til styring og organisering av sektoren, for svak kvalitet i utdanningstilbudene, for svak kobling til arbeidslivets kompetansebehov og et komplisert og lite forutsigbart finansieringssystem.

Gjennom Fagskolemeldingen ble det foreslått 48 tiltak som skulle adressere disse utfordringene og styrke og videreutvikle fagskolesektoren. Også andre hendelser har preget sektoren. Alle regjeringer har siden fagskolemeldingen ble innført, hatt ambisjoner for utvikling av sektoren. Den store veksten i finansieringen til sektoren, herunder statlige driftsmidler, er imidlertid spesielt knyttet til Solberg-regjeringens tiltak for å redusere de negative virkningene av covid 19-pandemien, der det ble tilført midler til en betydelig økning i studieplasser. Det er også tilført betydelige midler gjennom bransjeprogrammer og Industrifagskolen, med en vektlegging av kortere og mer fleksible utdanningstilbud.

Ser man på utviklingen i tall, er det et tydelig bilde: Det har vært en omfattende konsolidering av offentlige fagskoler, vekst i antall studenter og antall nye studieplasser, og en økning i den totale finansieringen i sektoren. Særpreget til sektoren, med en høy andel studenter på nettbaserte tilbud (med og uten samlinger) og studier på deltid, samt en eldre studentmasse enn i UH-sektoren, blir bare tydeligere og tydeligere.

3 Implementering av tiltak i fagskolemeldingen

En ny gjennomgang av tiltakene som i forbindelse med Deloittes statusrapport i 2021 ikke var gjennomførte, viser at de aller fleste tiltakene er gjennomført per oktober 2022. Det er likevel også noen tiltak som fremdeles ikke er gjennomført, og i enkelte tilfeller stilles det spørsmål ved hensiktsmessigheten ved tiltakene.

3.1 Innledning

Det foreslåtte spekteret av tiltak, som ble fremmet gjennom fagskolemeldingen, treffer fagskolesektoren bredt og på flere nivå, og forutsetter bruk av flere av nasjonale myndigheters sentrale virkemidler for å bidra til endring og nå nasjonale målsetninger for fagskolesektoren. Blant annet er det flere tiltak som forutsetter endringer i regelverket, som for eksempel å gi rett til tilknytning til studentsamskipnad for fagskoler, endre fagskoleloven for å tydeliggjøre at fagskoleutdanningen skal ligge på et nivå over videregående opplæring, og endre fagskoleloven slik at den åpner for gradstildeling for fagskoleutdanning, samt å endre fagskoleloven med sikte på å tydeliggjøre styrets ansvar og gi føringer for styrets sammensetning. Videre ble det foreslått endringer i finansieringssystemet, blant annet i form av endringer i systemet for beregning og tildeling av driftsmidler. I tillegg ble det foreslått å opprette en ordning med søkbare utviklingsmidler og en utdanningskvalitetspris, begge tiltak som har som formål å være insentiver for utviklings- og kvalitetsarbeidet ved fagskolene.

Også forslag om organisatoriske tiltak inngår blant tiltakene i fagskolemeldingen. Dels gjennom å lovfeste endrede krav til organiseringen, som tiltaket om å foreslå å endre fagskoleloven med sikte på å tydeliggjøre at det er styret for fagskolen som har det øverste ansvaret for all virksomhet ved fagskolen. Videre inneholder meldingen også organisatoriske tiltak av mer praktisk art, som å innføre et dialogmøte om fagskoleutdanning som en møteplass mellom Kunnskapsdepartementet og regionene.

I februar 2021 publiserte Deloitte første delrapport i evalueringen av fagskolemeldingen. Rapporten tok for seg status for implementering av de 48 tiltakene i fagskolemeldingen. Per januar 2021 hadde 33 tiltak status som *gjennomført*, ni tiltak hadde status som *under arbeid/delvis gjennomført* og seks tiltak hadde status som *ikke fulgt opp*. I dette kapitlet går vi gjennom tiltakene som i 2021 enten var under arbeid/delvis gjennomført, eller ikke var fulgt opp, og oppdaterer statusen for disse.

3.2 Status for implementering av tiltakene vinteren 2021 – første delrapport

I fagskolemeldingen utdypes regjeringens mål og ambisjoner for fagskolene gjennom følgende fire hovedmålsettinger:

- Studentene skal engasjere seg i faget og lykkes i utdanningen
- Fagmiljøene skal ha oppdatert og praksisnær fag- og yrkeskompetanse
- Fagskolene skal tilby utdanning som arbeidslivet trenger og studentene ønsker
- Fagskolesektoren skal være godt organisert, med tydelig eierskap og god styring

De 48 tiltakene som foreslås, er i stortingsmeldingens innledende oppsummering av tiltakene gruppert i henhold til disse overordnede målsetningene. I første delrapport fra evalueringen valgte vi å forholde oss til samme gruppering, og rapporten er derfor delt inn i fire hovedkapitler som korresponderer med de fire overordnede målsetningene som presenteres, og tiltakene omtales under den hovedmålsettingen de er knyttet opp mot i fagskolemeldingen.

I Tabell 4 oppsummeres status for de 48 tiltakene slik den ble presentert i første delrapport fra evalueringen. Tiltakene er også her strukturert etter de fire hovedmålene som presenteres i fagskolemeldingen. For hvert tiltak indikeres det ved bruk av fargekoder (grønn, gul og rød) hvorvidt tiltaket er gjennomført (grønn), om det er igangsatt et arbeid for å gjennomføre tiltaket, men uten at det er ferdigstilt (gul), eller om tiltaket per januar 2021 ikke var fulgt opp (rød). Det er viktig å presisere at fargekodene kun indikerer hvorvidt selve tiltaket er gjennomført, og ikke sier noe om effekter av tiltaket eller hvorvidt målsetningene tiltaket skal bidra til er nådd.

Tabell 4: Status for implementering av tiltakene i fagskolemeldingen per januar 2021. Kilde: Deloitte (2021)

Status for implementering	Studentene skal engasjere seg i faget og lykkes i utdanningen	Fagmiljøene skal ha oppdatert og praksisnær fag- og yrkeskompetanse	Fagskolene skal tilby utdanning som arbeidslivet trenger og studentene ønsker	Fagskolesektoren skal være godt organisert, med tydelig eierskap og god styring	SUM
Gjennomført	12	6	8	7	33
Under arbeid/delvis gjennomført	6	0	2	1	9
Ikke fulgt opp	1	1	2	2	6

Når det gjelder et av tiltakene som ikke er fulgt opp under målsetningen om at fagskolesektoren skal være godt organisert, handler dette om at det i forbindelse med Stortingets behandling av fagskolemeldingen ble uttrykt at et flertall i Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen ikke støttet tiltaket. Dette dreier seg om tiltak for å *fjerne unødvendige administrative hindringer for at akkrediterte høyskoler og universiteter skal kunne søke om godkjenning for fagskoleutdanning*. Tiltaket ble med bakgrunn i komitéinnstillingen ikke videreført i praksis.

3.3 Oppdatert status for implementering av tiltakene - høsten 2022

Nedenfor går vi gjennom og vurderer status for alle de tiltakene som fikk status som *gule* eller *røde* i første delrapport fra evalueringen.³⁴ Oppdatert status for disse tiltakene per september 2022 er gjengitt i Tabell 5 under. Vi introduserer her en ny kategori med fargekode *grå*, som vil si at det er gjort en konkret vurdering om å ikke videreføre tiltaket, og/eller om å ikke prioritere å følge det opp.

Tabell 5: Oppsummering av status for implementering av tiltakene i fagskolemeldingen: Ny status 2022

Status for implementering	Studentene skal engasjere seg i faget og lykkes i utdanningen	Fagmiljøene skal ha oppdatert og praksisnær fag- og yrkeskompetanse	Fagskolene skal tilby utdanning som arbeidslivet trenger og studentene ønsker	Fagskolesektoren skal være godt organisert, med tydelig eierskap og god styring	SUM
Gjennomført ³⁵	17	6	8	8	39
Under arbeid/delvis gjennomført	1	0	3	0	4
Ikke fulgt opp	1	0	1	1	3
Avsluttet/ ikke prioritert fulgt opp	0	1	0	1	2

³⁴ Vi gjengir ikke de tiltakene som fikk status som grønne i delrapport 1 i dette kapittelet. Se delrapport 1 for en gjennomgang av disse.

³⁵ Inkludert tiltak som ble kategorisert som grønne per januar 2021, og som ikke er gjennomgått på nytt høsten 2022.

Tiltakene er presentert i fire tabeller under, organisert i henhold til hver av de fire hovedmålsettingene i fagskolemeldingen. Tabellene inneholder en kortfattet oppsummering av status for implementeringen av tiltaket per januar 2021 og oktober 2022. Tiltakene er i de fire tabellene presentert i samme rekkefølge som i kapittel 1.4 i fagskolemeldingen, under de fire hovedmålsettingene, og er nummerert i henhold til dette.³⁶

For hvert tiltak indikeres det ved bruk av fargekoder hva som er status for implementering av tiltaket.

Studentene skal engasjere seg i faget og lykkes i utdanningen

I tabellen under går vi gjennom de tiltakene som hadde status som gule eller røde per januar 2021, og som er knyttet til hovedmålet om at studentene skal engasjere seg i faget og lykkes i utdanningen. I kolonnen der status i delrapport 1 beskrives, fremgår i mange tilfeller en forkortet versjon av beskrivelsen som inngår i første delrapport fra evalueringen.

Tabell 6: Status for tiltak knyttet til målsetningen om at studentene skal engasjere seg og lykkes i utdanningen

Nr.	Tiltak	Status i delrapport 1 (januar 2021)	Status per oktober 2022
4	Regjeringen vil inkludere fagskolestudentene i den neste levekårsundersøkelsen blant studentene (36)	Status per januar 2021: gul Det opplyses at forberedelsene til levekårsundersøkelsen er i gang. Grunnet den spesielle situasjonen som Covid 19- pandemien har medført, er det imidlertid vurdert at datainnsamlingen i forbindelse med levekårsundersøkelsen utsettes til høsten 2021. Dette innebærer at de første publikasjonene i prosjektet er forventet våren 2022.	Ny status: grønn Levekårsundersøkelsen ble gjennomført av SSB i november og desember 2021. ³⁷ Fagskolestudenter ble for første gang inkludert i denne undersøkelsen.
10	Regjeringen vil vurdere å fastsette en egen felles nasjonal opptakskrav for fagskoleutdanning (26)	Status per januar 2021: gul I ny fagskoleforskrift som trådte i kraft 11.7.2019 er det i kapittel 2 og 3 fastsatt felles bestemmelser om opptak til fagskoleutdanning. Bestemmelsene om opptak omfatter blant annet presiseringer av fagskolelovens kvalifiseringskrav. Videre gir forskriften bestemmelser om unntak fra aldersgrensen for opptak basert på realkompetanse som er gitt for kunstfaglige utdanninger, og i kapittel 3 fremgår bestemmelser om rangering ved opptak. Fagskolenes styre kan ifølge forskriften fastsette egne utfyllende opptaksbestemmelser. I intervju med Unit blir det vist til at Unit og mange av fagskolene kunne tenke seg en harmonisering av de spesielle opptakskravene. Denne jobben er ikke igangsatt. Felles kompetansekrav i forbindelse med opptak vil være en stor fordel med tanke på ambisjonen om felles saksbehandling i forbindelse med Samordna opptak, og vil også legge til rette for økt grad av automatiserte løsninger. Kapasitet er for Unit en utfordring i forbindelse med videre arbeid med felles opptakskrav, men de ulike fagskolene har per i dag begynt å samordne opptakskravene innenfor fagområder. Utviklingen går dermed i retning av stadig flere felles	Ny status: grønn I intervju blir det opplyst at det ikke har skjedd betydelige endringer på dette området siden januar 2021, utover at det har vært fusjoner mellom flere fagskoler noe som har medført behov for å samordne opptakskrav internt ved de fagskolene dette gjelder. I intervju blir det kommentert at det ikke er de samme signalene fra fagskolene om samordning og harmonisering av opptakskravene som tidligere. Det blir pekt på at det trolig ikke er en fremtid for en felles opptakskrav, slik det er i UH-sektoren. Dette kan handle om at det er enklere å ha en felles opptaksordning i UH-sektoren, ettersom grunnkravet er generell studiekompetanse. Fagskolene kan på den andre side ha egne særskilte krav til opptak som ikke er felles for hele sektoren. Etter det Deloitte er kjent med arbeides det fra nasjonalt hold ikke

³⁶ I kapittel 11 i fagskolemeldingen er tiltakene presentert uavhengig av hvordan de er knyttet til de ulike hovedmålene, og tiltakene er der følgelig presentert i en annen rekkefølge. Nummereringen av tiltakene slik de er presentert i fagskolemeldingen kapittel 11 er derfor også en annen enn nummereringen som fremgår i tabellene som presenteres her og i første delrapport fra evalueringen. For ordens skyld er derfor henvisning til nummereringen i fagskolemeldingen kapittel 11 satt i parentes etter beskrivelsen av det enkelte tiltak.

³⁷ HK-dir (2022): *Ny kunnskap om studentenes hverdag*. <https://hkdir.no/aktuelt/ny-kunnskap-om-studentenes-hverdag>

Nr.	Tiltak	Status i delrapport 1 (januar 2021)	Status per oktober 2022
		<p>opptakskrav, selv om dette bare dels er nedfelt i felles nasjonal forskrift.</p>	<p>med ytterligere harmonisering av opptakskrav per i dag.</p>
15	<p>Regjeringen vil gi NOKUT i oppdrag å tilrettelegge veiledning for institusjoner og skoler som søker å finne overgangsordninger mellom fagskoleutdanning og universitets- og høyskoleutdanning i Norge (48)</p>	<p>Status per januar 2021: gul I tildelingsbrev for 2020 fra Kunnskapsdepartementet til NOKUT fremgår det at 500.000 kroner skulle benyttes til å tilrettelegge veiledning for fagskoler, høyskoler og universiteter som ønsker å etablere overgangsordninger mellom høyere yrkesfaglig utdanning og universitets- og høyskoleutdanning.</p> <p>Det opplyses at dette arbeidet ble utsatt grunnet Covid 19-pandemien. I Kunnskapsdepartementet tildelingsbrev til NOKUT for 2021 fremgår det at midlene stilles til disposisjon igjen i 2021, siden arbeidet ikke lot seg gjennomføre i 2020. ³⁸</p>	<p>Ny status: grønn Følgende går frem av tildelingsbrev til NOKUT for 2021: «NOKUT skal tilrettelegge veiledning for fagskoler, høyskoler og universiteter som ønsker å etablere overgangsordninger mellom høyere yrkesfaglig utdanning og universitets- og høyskoleutdanning. Ettersom dette arbeidet ikke lot seg gjennomføre i 2020, stilles midlene til disposisjon igjen i 2021.»³⁹</p> <p>NOKUT har utarbeidet en egen side med informasjon om overganger mellom høyere yrkesfaglig utdanning og universitets- og høyskoleutdanning, som er publisert på NOKUTs nettside. Her er det lenket til relevant regelverk, og det går frem at NOKUT har etablert et eget team for dette arbeidet. Kontaktinformasjon til relevante personer i NOKUT går frem av nettsiden.</p>
16	<p>Regjeringen vil utrede overgangsordninger innenfor maritime utdanninger og innenfor økonomi og administrasjon (45)</p>	<p>Status per januar 2021: gul Når det gjelder utredning av overgangsordninger innenfor maritime utdanninger, har MARKOM2020-samarbeidet vært sentralt. På samarbeidets nettside står blant annet følgende: «MARKOM2020 har i prosjektperioden oppnådd mange gode og viktige resultater. Prosjektet har fått på plass et helhetlig og fremtidsrettet maritimt utdanningsløp fra fagskole via bachelor- og masterutdanninger til doktorgradsprogrammet i nautiske operasjoner.» (Markom2020.com). Det fremgår også av Prop. 1 S (2020-2021) fra Kunnskapsdepartementet at det gjennom Markom2020 har vært satset målrettet på å styrke det maritime utdanningstilbudet både på fagskole- og universitets- og høyskolenivå. Det er i budsjettproposisjonen foreslått at prosjektet har ansvar for arbeidet også i 2021, og at videre oppfølging deretter skal legges til Diku.</p> <p>Fra høsten 2019 tilbyr Høgskolen på Vestlandet en ny maritim bachelorutdanning som er tilpasset søkere med toårig utdanning fra maritim fagskole. Dette er ifølge Markom2020 et resultat av Markom2020-samarbeidet.</p> <p>Når det gjelder overgangsordninger innenfor økonomi og administrasjon, synes det ikke å være</p>	<p>Ny status: gul Den delen av tiltaket som handler om maritime utdanninger ble vurdert som gjennomført i første statusrapport (Deloitte, 2021), og kommenteres derfor ikke ytterligere her.</p> <p>Per oktober 2022 er det fortsatt ikke satt i verk noen utredninger eller annet arbeid på nasjonalt nivå knyttet spesifikt til overgangsordninger innenfor økonomi og administrasjon (ØKAD). Som det går frem under (tiltak 19) er det imidlertid lyst ut midler til samarbeidsprosjekter som også kan omfatte ØKAD-området.</p> <p>Fra HK-dir kommenteres det at det innen ØKAD-området er en lav andel studenter som tar høyere fagskolegrad, og at det dermed er et svært begrenset antall studenter som ville ha kvalifisert til et eventuelt UH-opptak (9 % per høst 2021). Det blir kommentert at det ikke fremstår hensiktsmessig å gjøre</p>

³⁸ Det blir opplyst at dette tiltaket er nært relatert til tiltak 19.

³⁹ Kunnskapsdepartementet, 2020

Nr. Tiltak	Status i delrapport 1 (januar 2021)	Status per oktober 2022
	<p>satt i verk noen utredninger eller annet arbeid på nasjonalt nivå. Denne delen av tiltaket er med andre ord ikke fulgt opp.</p> <p>Status for dette tiltaket er dermed at den delen av tiltaket som handler om maritime utdanninger er gjennomført, mens den delen som handler om utdanninger innenfor økonomi og administrasjon ikke har blitt fulgt opp. Når det gjelder fargekoder som beskriver status for tiltaket, kvalifiserer dermed førstnevnte til grønn status, og sistnevnte til rød status. Status for tiltaket som helhet er vurdert som gul, som i denne sammenheng henviser til at tiltaket <i>delvis</i> er fulgt opp.</p>	<p>en utredning av overgangsordninger innen ØKAD når det i praksis vil være aktuelt for svært få.</p>
<p>17 Regjeringen vil følge opp universiteter og høyskolars behandling av fritakssøknader fra fagskolekandidater, og vil understreke at disse sakene skal behandles som enkeltvedtak (44)</p>	<p>Status per januar 2021: rød</p> <p>Gjennom ny forskrift om godskrivning og fritak av høyere utdanning, som trådte i kraft 1.1.2019, er det gjort presiseringer av reglene for fritak med bakgrunn i fagskoleutdanning.</p> <p>Universiteter og høyskoler sin praksis i forbindelse med behandling av fritakssøknader fra fagskolekandidater synes likevel ikke å være fulgt opp, verken gjennom tilsyn eller på annet vis. Dette til tross for at det i fagskolemeldingen blir vist til at «(...) NOKUT i sitt tilsynsarbeid fremover vil legge mer vekt på universitetenes og høyskolenes prosedyrer for fritak i henhold til universitets- og høyskoleloven § 3-5» (avsnitt 10.5.3 <i>Videre utdanning</i>).</p>	<p>Ny status: rød</p> <p>Det er etter det Deloitte er kjent med ikke iverksatt noen særskilt oppfølging av fritakssøknader fra fagskolekandidater, og vi er heller ikke kjent med at dette har vært tema i tilsyn.</p>
<p>18 Regjeringen vil støtte oppfølgingen av utredningen om innpassing av teknisk fagskoleutdanning i ingeniørutdanning i regi av Nasjonalt råd for teknologisk utdanning og Nasjonalt utvalg for teknisk fagskoleutdanning (46)</p>	<p>Status per januar 2021: gul</p> <p>Allerede i 2013 ble det publisert en rapport fra en arbeidsgruppe i Nasjonalt råd for teknologisk utdanning (NRT) om innpassing av teknisk fagskoleutdanning i ingeniørutdanning. Rapporten inneholder flere anbefalinger. Ifølge fagskolemeldingen var det en periode frem mot 2016 ingen systematisk oppfølging av rapporten, men i 2016 ble det blant annet nedsatt en arbeidsgruppe i regi av NRT, og dialogen mellom NRT og Nasjonalt utvalg for teknisk fagskoleutdanning (NUTF) ble gjenopptatt. Denne videre dialogen ønsket regjeringen å støtte.</p> <p>Det fremgår av nettsiden til Universitets- og høyskolerådet (UHR) at en arbeidsgruppe nedsatt av UHR-MNT og NUTF⁴⁰ hadde sitt første møte i februar 2018. Arbeidsgruppen skulle bidra til bedre overgangsordninger mellom tekniske fagskoleutdanninger og ingeniørutdanninger. Det fremgår videre at UHR søkte Kunnskapsdepartementet om midler til utvikling av overgangsordninger og tilrettelagte løp mellom tekniske fagskoleutdanninger og</p>	<p>Ny status: grønn</p> <p>Universitets- og høyskolerådet, i samarbeid med Nasjonalt fagråd for teknisk fagskoleutdanning (NFTF), publiserte april 2021 sin rapport «Dobbeltkompetanse; yrkesfaglig og forskningsbasert. Overgang mellom teknisk fagskoleutdanning og bachelor i ingeniørfag». Prosjektet var en oppfølging av fagskolemeldingen og ble støttet økonomisk av Kunnskapsdepartementet.⁴¹</p>

⁴⁰ Nasjonalt utvalg for teknisk fagskoleutdanning (NUTF) har senere skiftet navn til Nasjonalt fagråd for teknisk fagskoleutdanning (NFTF)

⁴¹ Universitets- og høyskolerådet (UHR) og Nasjonalt fagråd for teknisk fagskoleutdanning (NFTF) (2021): [Dobbeltkompetanse; yrkesfaglig og forskningsbasert. Overgang mellom teknisk fagskoleutdanning og bachelor i ingeniørfag](#). Rapport publisert april 2021.

Nr.	Tiltak	Status i delrapport 1 (januar 2021)	Status per oktober 2022
		<p>ingeniørutdanninger. Det opplyses at økonomisk støtte har blitt gitt fra departementet.</p> <p>Arbeidsgruppens arbeid har blitt en del forsinket. Det siste året frem mot januar 2021 opplyses dette i stor grad å skyldes Covid 19-pandemien. Det foreligger per januar 2021 ikke noen rapport fra arbeidsgruppens arbeid, men det opplyses at dataene er samlet inn og at det pågår et arbeid for å sammenstille disse i en rapport og komme med anbefalinger basert på arbeidet som er gjort. Det opplyses at det har vært dialog med Kunnskapsdepartementet underveis i arbeidet, også om forsinkelsene som har oppstått.</p> <p>Det pekes på at det er enkelte fagskoler som i samarbeid med universiteter og/eller høyskoler har etablert løsninger for overganger, men at dette er lokale initiativer og at det er store variasjoner nasjonalt. En intensjon med samarbeidet som er etablert, er å finne felles løsninger på overganger og innpass.</p>	
19	Regjeringen vil vurdere å gjøre tilgjengelig samarbeidsmidler for fagskoler og høyskoler/ universiteter i Norge som ønsker å finne gode overgangsordninger mellom sine utdanninger (47)	<p>Status per januar 2021: gul</p> <p>I Kunnskapsdepartementets tildelingsbrev til Diku for 2020 fremgår det at Diku skal «(...) forvalte søknadsbaserte midler til overganger mellom fagskoler og høyskoler og universiteter.» Det blir opplyst i intervju at midlene skulle vært lyst ut vinteren/våren 2020, men ble utsatt grunnet Covid 19-pandemien. Det arbeides i januar 2021 med å ferdigstille utlysningsteksten, og utlysning av midler var planlagt rundt månedsskiftet januar/februar 2021.⁴²</p>	<p>Ny status: grønn.</p> <p>Diku (nå HK-dir) lyste i 2021 ut midler til samarbeidsprosjekter mellom fagskoler og universiteter eller høyskoler for å utvikle gode overgangsordninger mellom høyere yrkesfaglige utdanninger og relevante utdanninger i UH-sektoren.⁴³</p> <p>Ifølge opplysninger på HK-dirs nettside fikk syv prosjekter i 2021 midler til å jobbe for å utvikle gode overgangsordninger mellom høyere yrkesfaglig utdanning og utdanninger i UH-sektoren.</p>

Fagmiljøene skal ha oppdatert og praksisnær fag- og yrkeskompetanse

I tabellen under går vi gjennom de tiltakene som hadde status som gule eller røde per januar 2021, og som er knyttet til hovedmålet om at fagmiljøene skal ha oppdatert og praksisnær fag- og yrkeskompetanse. I tilknytning til dette hovedmålet var det kun ett tiltak som i 2021 ikke ble klassifisert som *gjennomført*.

Tabell 7: Status for tiltak knyttet til målsetningen om fagmiljøenes kompetanse

Nr.	Tiltak	Status i delrapport 1	Status per august 2022
1	Regjeringen vil sikre et godt system for informasjon om fagskoleansattes kvalifikasjoner (32)	<p>Status per januar 2021: rød</p> <p>Det foreligger per i dag ikke verken rapporteringskrav eller noe nasjonalt register eller annet system som gir oppdatert informasjon om fagskoleansattes kvalifikasjoner.</p>	<p>Ny status: grå</p> <p>Det foreligger hjemmel i lov for innhenting av opplysningene⁴⁴, men fra statlige myndigheters side har man så</p>

⁴² Det blir pekt på at dette tiltaket er nært relatert til tiltak 15 (se omtale over).

⁴³ Diku (2021): *Overgangsordninger mellom høyere yrkesfaglig utdanning og universiteter eller høyskoler. Utlysning 2021.*

<https://diku.no/programmer/overgangsordninger-mellom-hoeyere-yrkesfaglig-utdanning-og-universiteter-eller-hoeyskoler-utlysning-2021>

⁴⁴ Fagskoleloven § 42.

Nr. Tiltak	Status i delrapport 1	Status per august 2022
	Fra Kunnskapsdepartementets side blir det vist til at fagskoleloven ikke har gitt hjemmel for å stille krav om rapportering om ansattes kvalifikasjoner, men at det er ønskelig å få på plass slik hjemmel.	langt valgt å prioritere annen rapportering. Bakgrunnen for at man per i dag ikke har prioritert å stille krav om rapportering om fagskoleansattes kvalifikasjoner, opplyses å handle dels om en vurdering av fagskolenes rapporteringsmengde og at denne ikke må bli for stor, og dels om prioritering av ressurser internt i HK-dir/DBH-F.

Fagskolene skal tilby utdanning som arbeidslivet trenger og studentene ønsker

I tabellen under går vi gjennom de tiltakene som hadde status som gule eller røde per januar 2021, og som er knyttet til hovedmålet om at fagskolene skal tilby utdanning som arbeidslivet trenger og studentene ønsker.

Tabell 8: Status for tiltak knyttet til målsetningen om utdanning som arbeidslivet trenger og studentene ønsker

Nr. Tiltak	Status i delrapport 1	Status per august 2022
4 Regjeringen vil styrke kunnskap og informasjon om fagskoleutdanning i offentlige karriereveiledningstjenester (19)	<p>Status per januar 2021: gul</p> <p>Av tildelingsbrev til Kompetanse Norge for 2020 fremgår det at Kompetanse Norge innen 1. april 2020 skulle lage mer og bedre oppdatert redaksjonelt innhold på utdanning.no om fagskoleutdanning. Kompetanse Norges oppdrag for 2020 omfattet ifølge tildelingsbrevet også ansvar for utarbeidelse av en nasjonal digital karriereveiledningstjeneste, samt utvikling av Nasjonalt kvalitetsrammeverk for karriereveiledning.</p> <p>I 2021 samarbeider Fagskolerådet med Kompetanse Norge om gjennomføringen av en stor informasjonskampanje, der utdanning.no skal benyttes som «landingsplattform». ⁴⁵ En egen nettside for kampanjen skal lanseres i løpet av vinteren 2021. Det pekes på at dette arbeidet er i startfasen, men har som mål å gjøre fagskoleutdanning bedre kjent blant ungdom.</p> <p>Svar fra rektorene og styrelederne i spørreundersøkelsen som er gjennomført i forbindelse med evalueringen, viser likevel en oppfatning blant mange av respondentene om at fagskoleutdanning <i>ikke</i> er tilstrekkelig synliggjort og informert om i ulike karriereveiledningstjenester.</p>	<p>Ny status: gul</p> <p>I Tildelingsbrev til HK-dir for 2022 får HK-dir et oppdrag knyttet til «Arbeid med å øke kunnskapen om fagskoleutdanning i rådgivningstjenestene i skolen.» Frist for oppdraget er 1. desember 2022. Oppdraget er basert på et anmodningsvedtak fra Stortinget fra mai 2021.</p> <p>Beskrivelse av oppdraget er som følger: «Direktoratet bes vurdere hvordan kunnskapen om fagskoleutdanning kan økes og bidra til at kunnskap tilgjengeliggjøres for alle som driver karriereveiledning i videregående opplæring.»⁴⁶</p> <p>Deloitte er ikke kjent med resultatet av oppdraget, og opprettholder derfor status for tiltaket som gul.</p> <p>Også i denne fasen av evalueringen har det gjennom intervju gjennomgående blitt gitt uttrykk for at det fremdeles er en betydelig jobb å gjøre når det gjelder å gjøre høyere yrkesfaglig utdanning mer kjent. Mange viser i den forbindelse fremdeles til at rådgivningstjenesten i skolen vet for lite om høyere yrkesfaglig utdanning.</p>

⁴⁵ Kampanjen er initiert av Nasjonalt fagskoleråd.

⁴⁶ Kunnskapsdepartementet (2021): Tildelingsbrev til Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse for 2022. 22. desember 2021.

Nr. Tiltak	Status i delrapport 1	Status per august 2022
<p>6 Regjeringen vil sikre at Nasjonal vitnemåls- og karakterportal skal omfatte fagskoleutdanningen (38)</p>	<p>Status per januar 2021: rød</p> <p>I ny fagskolelov § 41 første ledd fremgår det at «Nasjonal vitnemåls- og karakterportal skal sikre sannferdig informasjon om vitnemål og karakterer og forhindre bruk av forfalskede vitnemål og karakterutskrifter. Staten ved departementet eier portalen.»</p> <p>Ved årsskiftet 2019/2020 var bare to institusjoner som tilbyr fagskoleutdanning koblet til Vitnemålsportalen. Ved fagskolene er det behov for et studieadministrativt system for å kunne koble opp mot Vitnemålsportalen, noe mange fagskoler ifølge Units årsrapport mangler. Fagskolene selv må derfor gjøre et til dels omfattende arbeid for å muliggjøre oppkobling mot Vitnemålsportalen.</p> <p>I intervju bekreftes det at status er den samme i januar 2021. Majoriteten av fagskoler har ikke et studieadministrativt system med kildesystem som er nødvendig for å kunne koble opp mot Vitnemålsportalen. Det pekes på at et alternativ kan være å opprette en sentral database for lagring av vitnemål fra fagskolene. Dette finnes i dag for videregående opplæring.⁴⁷ Hvorvidt dette kan være en fremtidig løsning for fagskolene, er ikke avklart.</p>	<p>Ny status: gul</p> <p>I siste revisjon av fagskoleloven er det gjort endringer i § 41 om Vitnemålsportalen. I forarbeidene til endringen går følgende frem:</p> <p>«Fagskoler har som nevnt over ikke koblet seg til portalen i dag fordi de ikke har noe system – verken eget eller felles – som kan gjøre dette mulig. Departementet har i en høring 3. november 2020 fremmet forslag om at fagskoler skal få tilgang til å lagre sine vitnemål mv. i den nasjonale databasen for lagring av vitnemål (NVB). NVB inneholder i dag vitnemål fra videregående opplæring. Dersom fagskolevitnemål lagres i NVB, vil det være mulig å koble resultater fra fagskolen til vitnemålsportalen, slik det i dag er supplerende rettsgrunnlag for i fagskoleloven § 41. Departementet forslø i høringsnotatet det nødvendige behandlingsgrunnlaget slik at fagskoler kan overføre opplysninger om vitnemål og karakterer til NVB, se forslag til fagskoleloven § 41 nytt første ledd»⁴⁸</p> <p>Det medfører at fagskolene nå har anledning til å koble seg på systemet, og Deloitte får opplyst at Vitnemålsportalen er forberedt til å ta imot data fra videregående utdanning og fagskoler, slik at hovedjobben nå ligger hos fagskolene selv. (ev. NVB som kanskje kan legge til rette for denne rapporteringen). For at dette skal bli en realitet må dermed fagskolene selv initiere bruk av Vitnemålsportalen og få på plass de teknologiske løsningene som trengs for resultatoverføring.</p>
<p>7 Regjeringen vil gi NOKUT, i samarbeid med SIU, i oppdrag å organisere utvikling av Europass fagbeskrivelser for fagskoleutdanningene i samsvar med ny</p>	<p>Status per januar 2021: rød</p> <p>I fagskolemeldingen er det vist til at utarbeidelse av fagbeskrivelser for fagskoleutdanningene av praktiske årsaker skulle avvendes til det var avklart om det i nye bestemmelser for Europass ville bli endringer i krav til disse beskrivelsene. Nye bestemmelser for Europass trådte i kraft i mai 2018, med oppdaterte krav og føringer for oppbygging av fagbeskrivelser.</p>	<p>Ny status: rød</p> <p>Tiltaket er ikke fulgt opp, og ut fra det Deloitte får opplyst fremstår det som uklart om det fremdeles er en intensjon at det skal følges opp.</p> <p>Deloitte får opplyst at det mangler tydelige oppdrag for oppfølging av tiltaket, og at det er flere forhold</p>

⁴⁷ Nasjonal vitnemålsdatabase.

⁴⁸ Prop.111 L (2020–2021) Endringer i universitets- og høyskoleloven, utdanningsstøtteleven, fagskoleloven og yrkeskvalifikasjonsloven mv. (samleproposisjon)

Nr.	Tiltak	Status i delrapport 1	Status per august 2022
	bestemmelse om Europass (39)	Per i dag er det ikke utarbeidet Europass fagbeskrivelser for fagskoleutdanningene. Verken NOKUT eller Diku har per januar 2021 fått dette oppdraget. I intervju kommenteres det at det ikke synes å ha blitt prioritert, og at det også er noe usikkerhet knyttet til hvorvidt dette er et hensiktsmessig tiltak.	som skaper usikkerhet rundt hensiktsmessigheten ved tiltaket.
12	Regjeringen vil legge til rette for at flere skal kunne ta fagskoleutdanning (5)	<p>Status per januar 2021: gul</p> <p>De siste årene har det vært en jevn økning i samlet antall studenter ved fagskolene, fra 15690 studenter høsten 2017 til 22650 studenter høsten 2020.⁴⁹</p> <p>I de siste årenes budsjettproposisjoner har det blitt foreslått midler til nye studieplasser. Samtidig pekes det fra flere hold på at satsingen på nye studieplasser ikke har vært tilstrekkelig, og at det er behov for ytterligere satsing på økt antall studieplasser.</p> <p>Oppfølgingen av tiltaket er kategorisert som gult, da dette ikke er et avsluttet arbeid, men derimot en kontinuerlig prosess. Videre er det i fagskolemeldingen ikke fastsatt et spesifikt måltall, og det er dermed vanskelig å fastslå med sikkerhet at tiltaket er gjennomført i samsvar med intensjonen. Selv om det er tilrettelagt for at flere skal kunne ta fagskoleutdanning, kommer det frem at det er uenighet når det gjelder hvorvidt dette er gjort i <i>tilstrekkelig grad</i>.</p>	<p>Ny status: gul</p> <p>Etter fagskolemeldingen har det i flere runder blitt bevilget midler til nye studieplasser ved fagskolene: 2018: 638 studieplasser 2020: 1600 studieplasser 2021: 500 studieplasser (øremerket Industrifagskolen)</p> <p>I 2022 har det ikke kommet midler til nye studieplasser, men det foreslås 500 nye studieplasser i forslag til statsbudsjett for 2023.</p> <p>Som i første statusrapport vil Deloitte påpeke at tiltaket bærer preg av å være et prosessmål. Siden det ikke er fastsatt et konkret måltall kan vi vanskelig fastslå om tiltaket er gjennomført i samsvar med intensjonen. Som vist til i første delrapport, er det også mange i sektoren som peker på at satsingen på nye studieplasser ikke har vært tilstrekkelig. Dette er fremdeles tilfelle også i 2022.</p> <p>For å synliggjøre at dette er en kontinuerlig prosess, som fremdeles pågår, opprettholder vi status for tiltaket som gult.</p>

Fagskolene skal være godt organisert, med tydelig eierskap og god styring

Nedenfor gjennomgås tiltakene knyttet til hovedmålet om at fagskolene skal være godt organisert, med tydelig eierskap og god styring, som per januar 2021 hadde status gul eller rød.

Tabell 9: Status for tiltak knyttet til målsetningen om at fagskolene skal være godt organisert.

Nr.	Tiltak	Status i delrapport 1	Status per august 2022
1	Regjeringen vil foreslå en evaluering av de kvalitetshevende tiltakene i meldingen tidligst fem år etter at de er satt i gang. Evalueringen kan danne grunnlag for en	<p>Status per januar 2021: gul</p> <p>Evaluering av fagskolemeldingen er igangsatt, og sluttrapport vil foreligge i desember 2022, altså drøyt fem år etter at fagskolemeldingen ble lagt frem for Stortinget for behandling. I forbindelse med Stortingets behandling av meldingen 2. mai 2017 ble det, i samsvar med Innstilling fra Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen, gjort en</p>	<p>Ny status: grønn</p> <p>Med sluttrapport fra evaluering av fagskolemeldingen er tiltaket å anse som fulgt opp.</p>

⁴⁹ Kilde: DBH Fagskolestatistikk

Nr. Tiltak	Status i delrapport 1	Status per august 2022
<p>videreutvikling av utdanningene og begrepsbruken i fagskolesektoren (1)</p>	<p>justering av dette tiltaket. I stortingsvedtaket heter det at «Stortinget ber regjeringen foreta en midtveisevaluering av fagskolereformen etter 3 år og en full evaluering etter 5 år» (vedtak 643).</p> <p>Den pågående evalueringen ble startet opp i august 2020, og denne første delrapporten har funksjon som en midtveisevaluering gjennom å gjøre greie for status for implementeringen av tiltakene i fagskolemeldingen. Evalueringsoppdraget og dets ulike faser er nærmere beskrevet i denne rapportens kapittel 1.1.2.</p>	
<p>3 Regjeringen vil innføre et dialogmøte om fagskoleutdanning som en møteplass mellom Kunnskapsdepartementet og regionene (7)</p>	<p>Status per januar 2021: rød</p> <p>Av sakspapirer til fagskolerådets møte 23.10.2019, sak D-61/19 <i>Dialogmøter med Kunnskapsdepartementet</i> fremgår det at Kunnskapsdepartementet planla å gjennomføre et første dialogmøte mellom departementet og fylkeskommunene⁵⁰ våren 2020.</p> <p>I intervju opplyses det at møtet ble utsatt på grunn av Covid 19-pandemien. Nytt tidspunkt for møtet er per januar 2021 ikke fastsatt.</p>	<p>Ny status: rød</p> <p>Etter det Deloitte er kjent med har det per oktober 2021 ikke blitt gjennomført noe dialogmøte. Deloitte er heller ikke kjent med at det er etablert en konkret plan for oppfølging av tiltaket.</p> <p>Samtidig vil vi nevne at Kunnskapsdepartementet den senere tid har deltatt på, og skal delta på, flere møter i Fylkesutdanningsdirektørenes nettverk (FKU). HYU har vært og skal være tema på flere av disse møtene. Da dette er fylkesutdanningsdirektørenes arena, og ikke bare omhandler HYU, er det Deloitte vurdering at disse møtepunktene ikke uten videre medfører at tiltaket kan sies å være gjennomført. Det er likevel sannsynlig at denne arenaen, og dialogen mellom aktørene, til en viss grad bidrar til å oppfylle formålet med tiltaket.</p>
<p>8 Regjeringen vil foreta en gjennomgang av regelverket med sikte på å fjerne unødvendige administrative hindringer for at akkrediterte høyskoler og universiteter skal kunne søke om godkjenning for fagskoleutdanning (13)</p>	<p>Status per januar 2021: rød</p> <p>Av Kirke-, utdannings- og forskningskomiteens innstilling til Stortinget i forbindelse med behandling av fagskolemeldingen (Innst. 254 S (2016–2017)) går det frem at «Med bakgrunn i dette støtter ikke flertallet at høyskoler og universiteter skal kunne drive fagskoleutdanning, med mindre dette organiseres gjennom forpliktende samarbeidsavtaler mellom en fagskole og et universitet eller en høyskole.»</p> <p>I intervju opplyses det at tiltaket ikke er videreført, med bakgrunn i komitéinnstillingen. Det var til dels sterk motstand mot tiltaket, og det vises til at det blant annet ble lagt vekt på at</p>	<p>Ny status: grå</p> <p>Tiltaket ble ikke videreført.</p>

⁵⁰ I tiltaket i fagskolemeldingen er det vist til «regionene». Regionsbegrepet er imidlertid ikke tatt i bruk slik det her var forutsatt, og det er i praksis fylkeskommunene som er målgruppe for disse møtene..

Nr.	Tiltak	Status i delrapport 1	Status per august 2022
		tiltaket stod i konflikt med målsetninger om å styrke fagskolesektoren.	

4 Kunnskapsgrunnlaget

Fagskolemeldingen inneholder flere tiltak for å forbedre kunnskapsgrunnlaget, og de aktuelle tiltakene er i all hovedsak gjennomført. Det handler blant annet om undersøkelse av fagskoleansattes kompetanse, gjennomføring av studiebarometeret og gjennomføring av en levekårsundersøkelse. Selv om tiltakene er gjennomført, og kunnskapsgrunnlaget i hovedsak oppleves å ha blitt forbedret, er det også noen svakheter ved gjennomføringen av tiltakene. I tillegg viser evalueringen at det fremdeles er områder der det er behov for å styrke kunnskapsgrunnlaget.

4.1 Innledning

En rekke tiltak i fagskolemeldingen har som formål å bidra til et bedre kunnskapsgrunnlag for sektoren. Av fagskolemeldingen går det frem at «(...) regjeringen [vil] prioritere å utvikle kunnskapsgrunnlaget om fagskolene fordi det i dag er for lite kunnskap om de enkeltfaktorene som påvirker kvaliteten i fagskoleutdanningene.» Viktigheten av et godt kunnskapsgrunnlag, for å kunne sikre høy kvalitet i utdanningene, fremheves med andre ord.

Det ble gjennom fagskolemeldingen konkret vist til behov for å styrke kunnskapsgrunnlaget på følgende områder:

- Hvilket behov fagskolene har for støtte til arbeidet med tilrettelegging for studenter med ulike funksjonsnedsettelse
- Gjennomføringen av høyere yrkesfaglig utdanning
- Fremtidige kompetansebehov
- Studentenes oppfatning om kvaliteten på studiet
- Fagskolestudentenes levekår
- Oversikt over kompetansen til de som underviser i høyere yrkesfaglig utdanning
- Høyere yrkesfaglig utdannings relevans og kvalitet

Når vi i dette kapitlet går nærmere inn på *kunnskapsgrunnlaget*, er det derfor sentralt å undersøke i hvilken grad og hvordan kunnskapsgrunnlaget for fagskolesektoren har blitt forbedret gjennom implementering og oppfølging av de ulike tiltakene som var ment å bidra til et bedre kunnskapsgrunnlag. I den sammenheng er det viktig å presisere at det å gjennomføre tiltakene for å bedre kunnskapsgrunnlaget, i seg selv ikke nødvendigvis er tilstrekkelig. Kvaliteten på det kunnskapsgrunnlaget man får gjennom tiltakene er også viktig, med tanke på i hvilken grad og hvordan et eventuelt forbedret kunnskapsgrunnlag kan benyttes inn mot kvalitetsarbeidet i sektoren. Om gjennomføring av tiltakene har hatt ønsket virkning, og hvordan et eventuelt forbedret kunnskapsgrunnlag brukes av fagskolene og av andre aktører i sektoren, er derfor også noe det rettes oppmerksomhet mot i dette kapitlet.

Det er mange aktører i sektoren, og ulike aktører kan potensielt ha ulikt perspektiv på hvilket kunnskapsgrunnlag det er behov for, og hvilken virkning eventuelle endringer i kunnskapsgrunnlaget har. Vi legger derfor vekt på å få frem ulike perspektiver på hvordan kunnskapsgrunnlaget for sektoren har utviklet seg i etterkant av Stortingets behandling av fagskolemeldingen våren 2017.

Videre går vi i dette kapittelet også nærmere inn på hvorvidt det per i dag er svakheter ved kunnskapsgrunnlaget som ligger til grunn for kvalitetsarbeidet, og om aktører i sektoren per i dag opplever at det er noen mangler eller «hull» i det kunnskapsgrunnlaget som foreligger.

4.2 Tiltak for å bedre kunnskapsgrunnlaget

Noen av de konkrete tiltakene som med bakgrunn i fagskolemeldingen ble iverksatt for å bedre kunnskapsgrunnlaget, var:

- Foreta en kartlegging av fagskolenes behov for støtte til arbeidet med å følge opp studenter med funksjonsnedsettelse
- Gjennomføre en frafallsundersøkelse
- Inkludere fagskolestudenter i levekårsundersøkelsen
- Kartlegge kompetansebehovet i fagskolen
- Sikre et system for informasjon om fagskoleansattes kvalifikasjoner
- Innføring av studiebarometer for fagskoleutdanningene
- Gjennomføring av jevnlig kandidatundersøkelser blant alle som har fullført fagskoleutdanning
- Gjennomføring av en arbeidsgiverundersøkelse

I tillegg til disse tiltakene, blir det i fagskolemeldingen vist til at det skulle etableres et nytt system for vurdering av fremtidige kompetansebehov. Etter et treårig utredningsprosjekt, ble det i 2017 opprettet et Kompetansebehovsutvalg (KBU) bestående av forskere, analytikere, partene i arbeidslivet og representanter fra departementene. KBUs oppgave skulle være å sammenstille og analysere kunnskapsgrunnlaget, og legge til rette for en mer målrettet og tilpasset formidling av resultatene til ulike målgrupper. KBU leverte i mai 2022 en egen temarapport som omhandler fremtidige kompetansebehov og høyere yrkesfaglig utdannings rolle for å møte disse behovene.

Av kompetansebehovsutvalgets nettside går det frem at utvalget per oktober 2022 arbeider med en hovedrapport som skal leveres innen 1. juni 2023.⁵¹ Av referat fra møte i Kompetansebehovsutvalget 27. september 2022 går det frem at «Rapporten vil omhandle både endringer i konkrete kompetanser, og endringer i næringsstrukturer og utdanninger.»⁵²

I første delrapport i evalueringen av fagskolemeldingen viser vi til at de fleste tiltakene i fagskolemeldingen er gjennomført (Deloitte, 2021). Når det gjelder tiltak som spesifikt skulle bidra til å styrke kunnskapsgrunnlaget, var det likevel også enkelte tiltak som *ikke* var implementert da første delrapport ble ferdigstilt. Levekårsundersøkelsen var planlagt, men ikke gjennomført på det tidspunktet, og system for informasjon om fagskoleansattes kvalifikasjoner var ikke etablert. Som det går frem av kapittel 3, har det i ettertid blitt gjennomført en levekårsundersøkelse som også omfatter fagskolestudenter.

Nedenfor omtales de ulike tiltakene for å bedre kunnskapsgrunnlaget nærmere.

Studiebarometer, levekårsundersøkelse og kandidatundersøkelse

Både studiebarometeret, levekårsundersøkelsen og kandidatundersøkelser er undersøkelser som er rettet mot fagskolestudenter eller tidligere studenter, og som har som formål å innhente mer kunnskap om studentenes erfaringer og oppfatninger på ulike områder, samt få mer kunnskap om studentene og deres livssituasjon.

Alle disse undersøkelsene er gjennomført de senere årene. En generell tilbakemelding som mange uttrykker når det gjelder de ulike undersøkelsene som er rettet mot fagskolestudenter eller tidligere studenter, handler om at undersøkelsene ikke er tilstrekkelig treffsikre og tilpasset målgruppen. Blant annet fra ONF blir det vist til at de ulike undersøkelsene i alt for liten grad er tilpasset og gjort relevant for fagskolestudentene. Det at studentene opplever at spørsmålene ikke passer, vil kunne medføre manglende motivasjon for å svare. Dermed oppstår det en risiko for få svar og manglende representativitet. I tillegg er det risiko for at svarene i liten grad omtaler relevante og viktige problemstillinger i fagskolesektoren.

Høsten 2022 ble det gjennomført en nasjonal **kandidatundersøkelse**, og representanter fra ONF som selv besvarte denne undersøkelsen, kommenterer at den ikke ble opplevd som særlig god. I det ligger det at den var dårlig tilpasset høyere yrkesfaglig utdanning, og det gis uttrykk for at tidligere innspill fra ONF ikke oppleves å ha blitt

⁵¹ <https://kompetansebehovsutvalget.no/>

⁵² Kompetansebehovsutvalget 2022b

hensyntatt. Dette medfører ifølge representanter fra ONF at selv om undersøkelsen er gjennomført, gir den ikke god kunnskap.

En del fagskoler gjennomfører også *egne* kandidatundersøkelser, men ledelsen ved flere av fagskolene bemerker at det er krevende å få tidligere studenter til å svare på disse undersøkelsene. Det blir vist til at dette er et av områdene der kunnskapsgrunnlaget er tynnest, og fra enkelte fagskoler ble det *før* høstens kandidatundersøkelse uttrykt et behov for en ny nasjonal kandidatundersøkelse.

I spørreundersøkelsen som ble gjennomført høsten 2022 svarer 78 prosent av rektorene at fagskolen gjennomfører jevnlig kandidatundersøkelser (se Figur 13). Det er ingen vesentlige forskjeller mellom private og offentlige fagskoler. De store fagskolene (mer enn 500 studenter) oppgir imidlertid i enda større grad enn de mindre fagskolene (under 500 studenter) at de gjennomfører kandidatundersøkelser (hhv. 93 og 70 prosent svarer *ja*.)

I 2020 var det 74 prosent av rektorene som svarte ja på tilsvarende spørsmål.

Et viktig formål med å gjennomføre en **levetårundersøkelse** blant fagskolestudentene, var ifølge fagskolemeldingen å gi «(...) fagskolene, studentsamskipnadene og myndighetene et bedre bilde av hvem studentene er, og hva som trengs for at de skal kunne gjøre en best mulig jobb med utdanningen.»⁵³ Fagskolestudentene ble høsten 2021 for første gang inkludert i levetårundersøkelsen rettet mot studenter i høyere utdanning (SSB, 2022).

Både når det gjelder SHoT-undersøkelsen⁵⁴ og levetårundersøkelsen blir det – i likhet med kandidatundersøkelsen - vist til at det er behov for å endre «spørsmålsbatteriene» noe for å treffe fagskolestudentene bedre. Fra ONF blir det vist til at de har fått innspill om at studenter har latt være å svare fordi de opplevde at spørsmålene ikke «treffer» dem.

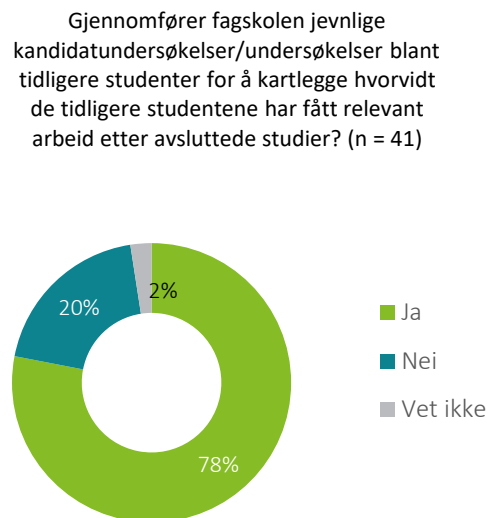
Studiebarometeret for fagskoleutdanningene ble første gang gjennomført som en pilot høsten 2017 i en noe forenklet utgave. Deretter var det første ordinære gjennomføring våren 2018 med påfølgende gjennomføringer hvert år siden. NOKUT har ansvar for gjennomføringen av studiebarometeret. Et formål med undersøkelsen er å få studentenes syn på utdanningskvalitet, og resultater fra studiebarometeret skal brukes av fagskolene i kvalitetsarbeidet.

Frafallsundersøkelse og støtte for å ivareta funksjonshemmede studenter

Kunnskap om omfang av og årsaker til frafall er viktig for å vite hvilke tiltak som bør settes inn. I fagskolemeldingen går det frem at frafall ofte skyldes bakenforliggende faktorer, og da vil aktuelle tiltak kunne være å sørge for å rekruttere de riktige studentene, med gode forutsetninger for å fullføre utdanningen. Dette kan gjøres ved hjelp av for eksempel faglige krav eller opptaksprøver. Samtidig kan frafall også forebygges gjennom gode rutiner for mottak av studenter, god oppfølging og godt tilrettelagte utdanninger.

En **fracfallsundersøkelse** har blitt gjennomført av Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet. Rapport fra undersøkelsen ble publisert i juni 2018. Tre ulike fagområder er omfattet av undersøkelsen: kreative fagskoleutdanninger, helse- og sosialfaglige fagskoleutdanninger og tekniske fagskoleutdanninger. I rapporten vises det til ulike faktorer, som til dels henger sammen med særtrekk ved sektoren, som synes å påvirke frafallet i fagskoleutdanningene. I rapporten fremheves også til dels betydelige svakheter ved foreliggende frafalls- og gjennomføringsstatistikk (DBH-F) (NIFU, 2018). Undersøkelsen ga derfor økt kunnskap om frafall og gjennomføring, men også om behov for tiltak for å forbedre statistikken innenfor sektoren.

Figur 13: Kandidatundersøkelser. Rektorer



⁵³ Meld.St. 9 (2016-2017): Fagfolk for fremtiden. Side 98.

⁵⁴ SHoT-undersøkelsen gjennomføres av Folkehelseinstituttet, og formålet er å kartlegge studentenes helse- og trivselsituasjon. Studentsamskipnadene SiO, Sammen og Sit er oppdragsgivere. I 2021 ble det gjennomført en kartlegging av fagskolestudenter som ble presentert i en delrapport. SHoT-undersøkelser inngikk ikke blant tiltakene i fagskolemeldingen.

Når det gjelder kartlegging av behov for **støtte for å ivareta funksjonshemmede studenter**, gjennomførte Universell allerede i 2018/2019 en kartlegging av fagskolenes behov for støtte i dette arbeidet. Resultatet av kartleggingen fremgår av Universellrapport 1:2019. Rapporten presenterer også noen mulige tiltak, og viktigheten av NOKUTs veiledningsarbeid presiseres. Av Universells nettsider fremgår det at Kunnskapsdepartementet i 2019 ga Universell i oppdrag å fortsette oppfølgingen av fagskolene på dette området, og det er blant annet arbeidet med utarbeidelse av veiledere, gjennomføring av webinarer og utarbeidelse av lydbøker.

Kompetansebehov i fagskolene

To av tiltakene i fagskolemeldingen skulle spesifikt bidra til bedre kunnskap om fagskoleansattes kompetanse og kompetansebehov:

- Regjeringen vil sikre et godt system for informasjon om fagskoleansattes kvalifikasjoner
- Regjeringen vil kartlegge kompetansebehovet i fagskolen som grunnlag for å vurdere kompetansekravene til fagmiljø og undervisningspersonale

Som omtalt i kapittel 3, foreligger det per i dag ikke noe **system for informasjon** om fagskoleansattes kvalifikasjoner. Tiltaket er med andre ord ikke fulgt opp. Formålet med å etablere en oversikt over fagskoleansattes kvalifikasjoner var ifølge fagskolemeldingen å få oppdatert statistikk om kompetansen til de som underviser ved fagskolene, og mulighet til å sammenligne på tvers.

Det andre tiltaket som skulle bidra til å styrke kunnskapsgrunnlaget om ansattes kompetanse og kompetansebehov, er imidlertid gjennomført. I 2018 fikk OsloMet i oppdrag fra Kunnskapsdepartementet å **kartlegge den faglige og pedagogiske kompetansen** til fagskolelærerne. Kartleggingen viser at den formelle kompetansen til fagskolelærerne generelt var høyere enn minstekravene i fagskoletilsynsforordningen. Samtidig pekes det på forskjeller mellom offentlige og private fagskoler, og på for liten grad av formell nettpedagogisk utdanning. Det blir også vist til at det er mange fagskolelærere som deltar i ulike aktiviteter for å oppdatere kompetansen.

Arbeidsgiverundersøkelse

Formålet med å gjennomføre en **arbeidsgiverundersøkelse**, var å få ny kunnskap om arbeidsgivernes oppfatning om utdanningens kvalitet og relevans. Oppdraget om å gjennomføre en slik undersøkelse hadde Kunnskapsdepartementet allerede gitt til NIFU da fagskolemeldingen ble lagt frem.

Kartleggingen ble gjennomført som et treårig prosjekt som startet opp allerede ved årsskiftet 2015/2016. Resultatene er presentert i NIFU-rapport 2019:3 *Utdanning for arbeidslivet. Arbeidsgivers forventninger til og erfaringer med nyutdannede fra universiteter, høyskoler og fagskoler*. Rapporten gir kunnskap på ulike områder, både om hvorvidt nyansatte med fagskoleutdanning har svart til forventningene, hvorvidt fagskoleutdanning er rett utdanningsnivå for den aktuelle jobben, og erfaring med hvor god og relevant kunnskap utdanningen har gitt. Undersøkelsen bekrefter også oppfatningen om at det er for lite kjennskap i arbeidslivet til hva fagskoleutdanning er.

4.3 Bruk av kunnskapsgrunnlaget i kvalitetsarbeidet og som grunnlag for endringer i sektoren

Det er mange faktorer som påvirker utdanningskvaliteten. I fagskolemeldingen oppsummeres dette blant annet på følgende vis:

Ulike faktorer bidrar til å påvirke utdanningskvaliteten. Det gjelder blant annet opptakskrav til utdanningene, innholdet i, utformingen og tilretteleggingen av utdanningsprogrammene, samspillet med arbeids- og næringsliv, de ansattes kompetanse og studentenes læringsmiljø.⁵⁵

Hvordan kvalitetsbegrepet forklares i fagskolemeldingen, kommer vi tilbake til i kapittel 6. Både i fagskolemeldingen og mer generelt i forbindelse med utviklingsarbeid, vektlegges imidlertid viktigheten av et godt kunnskapsgrunnlag som både gir informasjon om status på et område, samt kunnskap om hva som fungerer godt og hva som fungerer mindre godt. Slik kunnskap er vesentlig for å kunne iverksette målrettede forbedringstiltak. Nedenfor går vi nærmere inn på i hvilken grad det nye kunnskapsgrunnlaget blir vurdert å være nyttig for utviklings- og kvalitetsarbeidet ved fagskolene, og hvorvidt det faktisk benyttes som grunnlag for kvalitetsarbeidet.

⁵⁵ Meld.St. 9 (2016-2017): Fagfolk for fremtiden. Side 72.

Gjennom intervju med aktører i sektoren gis det i relativt liten grad konkrete innspill om hvordan man har benyttet kunnskapsgrunnlaget i kvalitetsarbeidet. Det er samtidig en del aktører som kommenterer kvaliteten på deler av det nye kunnskapsgrunnlaget sektoren har fått som følge av tiltakene i fagskolemeldingen.

Som omtalt i forrige delkapittel, er det enkelte aktører som er kritiske til kvaliteten på deler av kunnskapsgrunnlaget, og da spesifikt undersøkelser som har vært rettet mot studenter eller tidligere studenter. De kritiske bemerkningene kommer særlig fra studentrepresentanter, men i enkelte tilfeller også fra ledelsen ved fagskoler. Bakgrunnen for kritikken, er en opplevelse av at undersøkelsene har vært for dårlig tilpasset fagskolesektoren, og dermed har blitt opplevd som lite treffsikre og relevante. I tillegg er det enkelte representanter for ansatte ved fagskoler som viser til at svarprosenten på undersøkelser rettet mot studenter er svært lav, uten at de sier noe om mulige årsaker til dette. Basert på disse tilbakemeldingene, er det slik Deloitte ser det grunn til å stille spørsmål ved om undersøkelsene gir kunnskap om utdanningenes relevans og kvalitet i den grad man hadde ønsket, og om de bidrar til en reell forbedring av kunnskapsgrunnlaget i samsvar med forventningene.

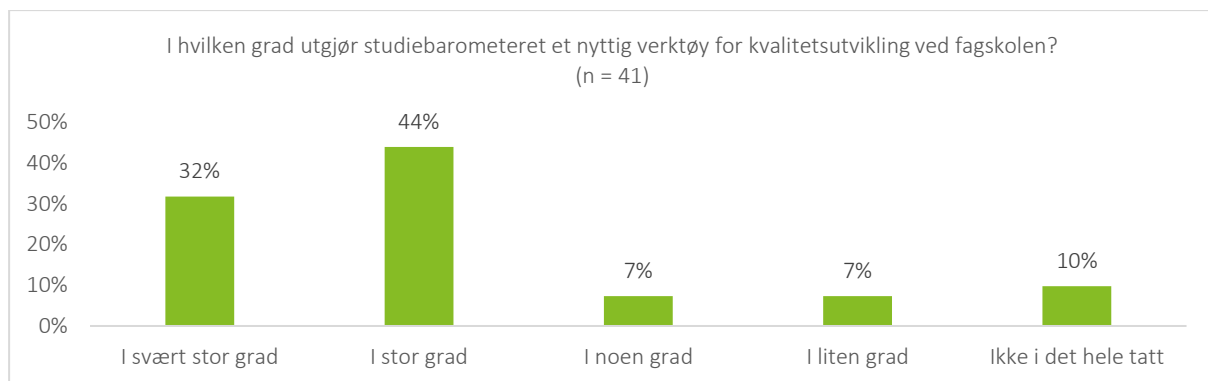
Når det gjelder levekårsundersøkelsen som ble gjennomført høsten 2021, kommenteres det likevel fra ONF sin side at undersøkelsen viser behov for oppfølging og tiltak på ulike nivå. Samtidig blir det kommentert at man opplever at fagskolesektoren ikke blir godt nok involvert i arbeidet med tiltak i etterkant av levekårsundersøkelsen, og at oppfølgingen ikke når fagskolestudentene i tilstrekkelig grad. Det gjenstår noe for å involvere sektoren i det videre arbeidet, blir det påpekt. Her kan også samskipnadene spille en rolle, og fra ONF sin side savner man politiske føringer for hvordan resultatene i levekårsundersøkelsen skal følges opp.

Samlet sett gis det fra ONF sin side uttrykk for at kunnskapsgrunnlaget i sektoren har økt, til tross for noen svakheter, men at informasjonen man har fått tilgang til ikke er tatt tak i og fulgt godt nok opp.

Enkeltskoler viser samtidig til stor nytte av for eksempel studiebarometeret. Ved en fylkeskommunal fagskole fremheves det at studiebarometer er nyttig med tanke på å sikre et systematisk kvalitetsarbeid ved fagskolen. Det opplyses at fagskolen har faset ut sin egen interne kartlegging av studiekvalitet, for å bruke studiebarometeret som grunnlag i stedet. Fra en privat fagskole bekreftes også viktigheten av studiebarometeret, og det fremheves at resultatene er med på å styre fagskolens fokus i kvalitetsarbeidet.

I spørreundersøkelsen høsten 2022 fikk rektorene spørsmål om i hvilken grad studiebarometeret er et nyttig verktøy for kvalitetsutvikling ved fagskolen. Et klart flertall på til sammen 76 prosent av rektorene svarer at dette enten i stor eller svært stor grad er tilfelle (Figur 14).

Figur 14: Studiebarometeret. Rektorer



Nærmere analyser av svarene viser at rektorene ved offentlige fagskoler er betydelig mer positive til bruk av studiebarometeret som et verktøy for kvalitetsutvikling enn rektorer ved private fagskoler. Samtlige rektorer ved offentlige fagskoler svarer enten i stor eller svært stor grad på spørsmålet, mens 62 prosent av rektorene ved fagskoler med privat eierskap svarer det samme. Tilsvarende er rektorene ved de største fagskolene (med mer enn 500 studenter) mer positive til studiebarometeret som et verktøy for kvalitetsutvikling enn rektorene ved fagskolene med under 500 studenter. Her er det imidlertid også et sammenfall med eierskap, ved at et klart flertall av de minste fagskolene har privat eierskap.

Rektorene fikk tilsvarende spørsmål i spørreundersøkelsen for to år siden. Til sammen var det da en noe mindre andel (61 prosent) som mente at studiebarometeret enten i stor eller svært stor grad utgjorde et nyttig verktøy for kvalitetsutvikling. Både rektorer ved fagskoler som er offentlig eid og privat eid svarer høsten 2022 i større grad enn for to år siden at studiebarometeret er et nyttig verktøy for kvalitetsutvikling.

Rektorene som svarte enten i liten eller svært liten grad på spørsmålet over, ble bedt om å utdype årsaken til at studiebarometeret ikke vurderes som et nyttig verktøy i kvalitetsutviklingen ved fagskolen. Flere viser til at det er lav svarprosent, i tillegg til at undersøkelsen ikke er tilpasset målgruppen. Én rektor viser til at fagskolen har så lavt studenttall, at de ikke får ut data som kan brukes. Det er også en rektor som henviser til at skolen benytter egne evalueringer.

Selv om det primært er fagskolene selv som er ansvarlige for kvalitetsarbeidet, kan nasjonale myndigheter på ulikt vis bidra til å påvirke utviklingen i en ønsket retning. Dette kan gjøres gjennom bruk av ulike virkemidler, for eksempel enten gjennom lovgivning, tilsyn, veiledning eller økonomiske virkemidler som tilskudd. Dersom nasjonale myndigheter skal vurdere å benytte et eller flere av sine virkemidler for å påvirke utviklingen, er det viktig å ha et godt kunnskapsgrunnlag. Et eksempel på at tiltakene for å øke kunnskapsgrunnlaget har blitt brukt av nasjonale myndigheter, ser vi blant annet ved at ny fagskoletilsynsforskrift (i kraft fra 1.8.2020) har noe skjerpede krav til fagmiljø knyttet til fagskoleutdanninger. Forskriften inneholder også en bestemmelse om at fagskolene skal sikre at fagmiljøet får nødvendig kompetanseutvikling. I høringsnotat knyttet til ny fagskoletilsynsforskrift viser NOKUT eksplisitt til OsloMets rapport om kompetanse og kompetansebehov i fagskolene (NOKUT, 2019). Gjennom forskriften legger dermed myndighetene føringer for fagskolenes kvalitetsarbeid, og disse føringene bygger på det nye kunnskapsgrunnlaget man har fått gjennom implementering av et av tiltakene i fagskolemeldingen.

Kartleggingen av *fagskolenes behov for støtte i oppfølgingen av studenter med ulike funksjonsnedsettelse*, har også blitt fulgt opp gjennom ytterligere tiltak fra statlige myndigheters side. Fra 1. juli 2021 ble Universell en del av HK-dir, og oppgaveporteføljen til Universell ble fra samme tidspunkt en del av HK-dirs ansvarsområder. Av HK-dirs årsrapport for 2021 går det frem at Universell blant annet har hatt oppgaver med bakgrunn i målet om at *høyere yrkesfaglig utdanning skal være tilgjengelig for alle*. Følgende blir sagt om dette målet i årsrapporten:

HK-dir skal gjøre høyere yrkesfaglig utdanning mer tilgjengelig for personer med funksjonsnedsettelse og være en nasjonal pådriver for inkluderende læringsmiljø, tilrettelegging og universell utforming ved fagskoleutdanningene. Digital opplæring gjennom seks webinarer fra mai til november, åpent og tilgjengelig for alle fagskoleansatte, har gitt fagskolene kunnskap om lowverket, god praksis for individuell tilrettelegging og systematisk arbeid med universell utforming.

HK-dir/Universell har utvidet Norsk lyd- og blindeskriftbiblioteks (NLB) tilbud av studielitteratur for fagskolen innen fagområdene med flest studenter. Utlånsstatistikk viser at dette er et etterspurt tiltak og har ført til at fagskolestudenter med dysleksi, konsentrasjonsvansker og andre årsaker til nedsatt leseevne får dekket et behov for tilrettelegging.⁵⁶

Basert på kunnskapsgrunnlaget som ble utarbeidet med bakgrunn i tiltaket i fagskolemeldingen, er det med andre ord gjort et betydelig arbeid for å tilrettelegge og støtte fagskolene i deres arbeid med å følge opp studenter med ulike funksjonsnedsettelse.

I tillegg ser vi at for eksempel frafallsundersøkelsen som er utarbeidet, i tillegg til å gi informasjon om temaene som den var ment å si noe om, også avdekket svakheter i datagrunnlag og statistikk som omhandler sektoren. Undersøkelsen har dermed lagt til rette for ytterligere arbeid for å forbedre kunnskapsgrunnlaget, gjennom nettopp å avdekke svakheter ved dette.

4.4 Erfaringer fra sektoren – status og behov

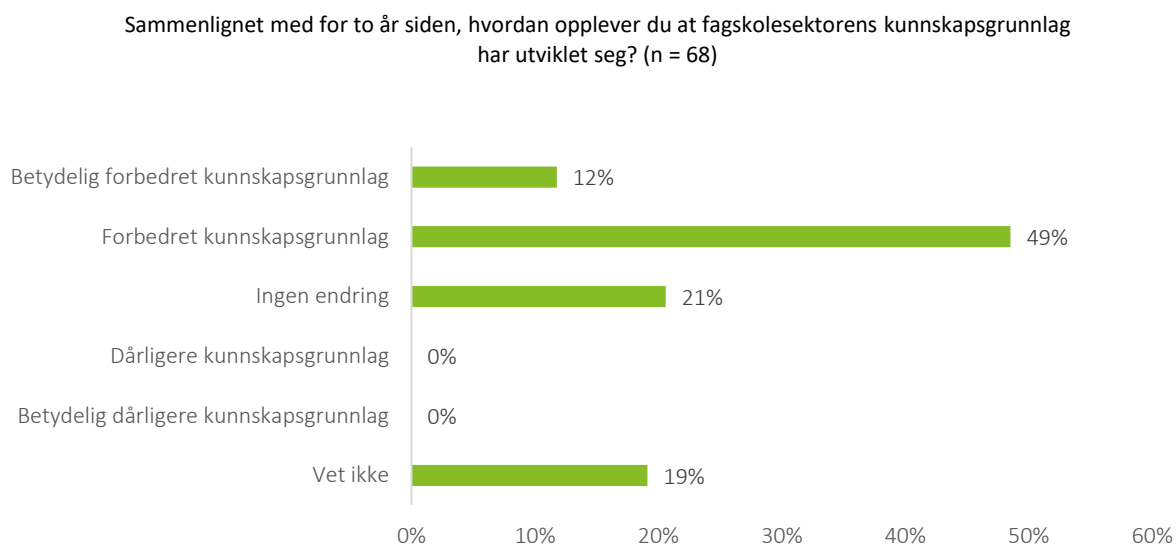
Nedenfor oppsummerer vi innspill vi gjennom evalueringen har fått om kunnskapsgrunnlaget – både hva som er bra og hva man savner – fra ulike aktører i sektoren.

4.4.1 Fagskolenes oppfatninger og refleksjoner rundt kunnskapsgrunnlaget

I spørreundersøkelsen som er gjennomført i forbindelse med evalueringen, har respondentene fått flere spørsmål som direkte omhandler kunnskapsgrunnlaget i sektoren. I all hovedsak mener rektorer og styreledere at kunnskapsgrunnlaget har blitt bedre i løpet av de siste to årene, og det er ingen som mener at kunnskapsgrunnlaget har blitt dårligere (se Figur 15).

⁵⁶ Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (2022): Årsrapport 2021 for Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse.

Figur 15: Utvikling av kunnskapsgrunnlaget. Rektorer og styreledere



Nærmere analyse av svarene viser at det er liten forskjell på svarene til rektorene og styrelederne. Rektorer og styreledere ved offentlige fagskoler mener imidlertid i betydelig større grad enn rektorer og styreledere ved private fagskoler at kunnskapsgrunnlaget er enten forbedret eller betydelig forbedret (hhv. 79 og 50 prosent av respondentene). Dette synes å ha sammenheng med fagskolenes størrelse (målt i studenttall). Blant de minste fagskolene (100 studenter eller færre) er det *ingen* respondenter som svarer at kunnskapsgrunnlaget er betydelig forbedret, og kun 45 prosent som svarer at det er forbedret. Disse fagskolene er nesten utelukkende private. Blant fagskolene med mer enn 500 studenter derimot, mener 27 prosent av respondentene at kunnskapsgrunnlaget er *betydelig* forbedret, og 50 prosent mener at det er forbedret. Et knapt flertall av disse fagskolene er offentlige.

For to år siden fikk respondentene tilsvarende spørsmål, men ble da spurt om utviklingen i perioden fra 2017 til 2020. Svarfordelingen var omtrent den samme som høsten 2022. Det vil si at de fleste respondentene mener at det har skjedd en forbedring av kunnskapsgrunnlaget for sektoren i perioden fra 2017 til 2020, og at denne forbedringen har fortsatt i perioden fra 2020 til 2022.

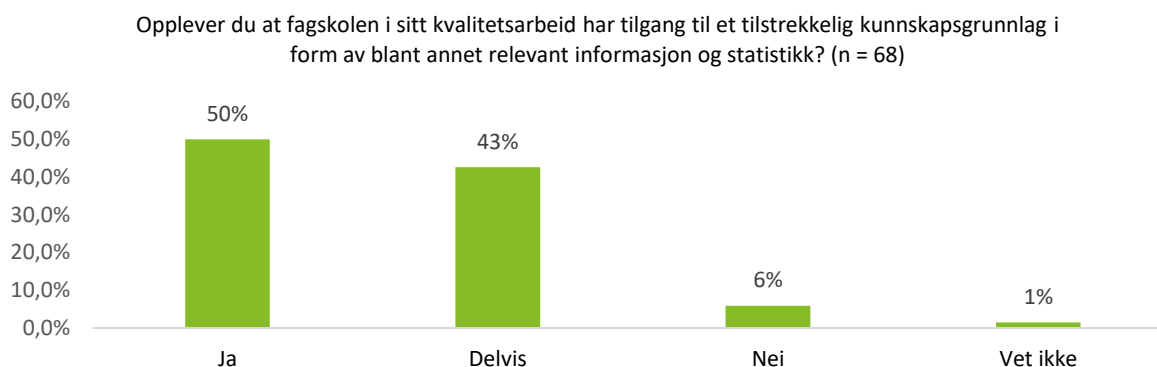
I spørreundersøkelsen ble respondentene også bedt om å utdype på hvilke områder de opplever at fagskolesektorens kunnskapsgrunnlag har blitt forbedret i løpet av de siste årene. I svarene viser flere til de ulike undersøkelsene rettet mot studenter, og det blir vist til at man vet mer om hvordan studentene har det, og hva studentene mener om studiene. I tillegg viser flere til ulike utredninger og undersøkelser, og til evalueringen av fagskolemeldingen, som aktiviteter som har bidratt til et bedre kunnskapsgrunnlag. Noen viser til egne undersøkelser og mer kontakt med arbeidslivet, mens andre viser til at fagskolemeldingen og all oppmerksomheten som har blitt rettet mot sektoren har gitt insentiver både til å jobbe med kunnskapsgrunnlaget og med kvalitetsutvikling. En respondent viser til at man vet mer enn før om arbeidslivets behov, men at denne kunnskapen både kan og bør bli bedre. Det er også en respondent som problematiserer kvalitetsbegrepet i denne sammenheng, og henviser til at fagskolen savner en debatt som utdypet kvalitetsbegrepet og konkretiserer kjennetegn på kvalitet.

«Når vi vet hva kvalitet i utdanningen er, er det lettere å sette inn tiltak som treffer.»

Rektor ved fylkeskommunal fagskole

Videre ble både rektorer og styreledere spurt om de opplever at fagskolen i sitt kvalitetsarbeid har tilgang til et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag. Halvparten av respondentene svarer *ja*, mens de fleste andre svarer at dette *delvis* er tilfelle (Figur 16).

Figur 16: Tilgang til tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag. Rektorer og styreledere



Svarfordelingen er omtrent lik blant rektorer og styreledere, og ved offentlige og private fagskoler. Samtidig er det en viss tendens til at både rektorer og styreledere ved *store* fagskoler (mer enn 500 studenter) i større grad svarer *delvis* og *nei* på spørsmålet enn rektorer og styreledere ved *små* fagskoler (500 eller færre studenter). Ved fagskoler med 100 eller færre studenter er det et klart flertall som svarer *ja* på spørsmålet. Dette dreier seg i all hovedsak om private fagskoler.

Respondentene som svarte enten *delvis* eller *nei* fikk et oppfølgingsspørsmål der de ble bedt om å utdype hva som mangler ved kunnskapsgrunnlaget per i dag. Blant svarene kommer det frem ganske ulike oppfatninger om hva som mangler. Blant annet peker enkelte på ufullstendig statistikk i sektoren, i tillegg til at statistikken er lite sammenlignbar på overordnet nivå grunnet en svært sammensatt sektor med ulike skoler og studier som er vanskelig sammenlignbare. Andre viser blant annet til manglende informasjon og statistikk som viser hvor stor andel av ledere og mellomledere som kjenner til høyere yrkesfaglig utdanning, og som ønsker ansatte med fagskoleutdanning. Det er også enkelte som viser til manglende kjennskap til arbeidslivets behov generelt, eller spesifikt innenfor konkrete bransjer. To respondenter viser i den sammenheng spesifikt til IT-kompetanse. I tillegg vises det til at det mangler forskningsbasert kunnskap om hva kompetanse fra høyere yrkesfaglig utdanning betyr på ulike arbeidsplasser der den tas i bruk. Det er for få fritekstsvare til at det er mulig å identifisere noe eventuelt mønster når det gjelder hvilket kunnskapsgrunnlag ulike typer aktører savner.

Fra en god del fagskoler vises det samtidig, gjennom både spørreundersøkelser, intervju og evalueringsworkshopen, til at sektoren på mange områder har et godt kunnskapsgrunnlag, og at det har blitt bedre de siste årene. Flere viser også til at fagskolen selv opplever å ha det kunnskapsgrunnlaget som trengs inn i kvalitetsarbeidet ved fagskolen, blant annet gjennom undersøkelser rettet mot studenter og et tett samarbeid med arbeidslivet. Samtidig pekes det på en viss usikkerhet når det gjelder fagskolenes kompetanse til å drive et godt kvalitetsarbeid. Det vises i den forbindelse til at det per i dag kun er åtte fagskoler som har fagområdeakkreditering. Enkelte kommenterer også NOKUTs ansvar for akkreditering og tilsyn, og stiller spørsmål ved om NOKUT alltid har den kompetansen som trengs for å kvalitetssikre fagskolene. Det henvises i denne forbindelse til at kvalitetskravene som stilles fra organer som fører tilsyn med utdanninger som er underlagt internasjonale krav, er helt andre enn de NOKUT forholder seg til i sitt arbeid.

Fra flere fagskoler vises det også til behov for mer og bedre informasjon om kompetansebehovene i arbeidslivet. Samtidig viser svar i spørreundersøkelsen som er gjennomført høsten 2022 at et klart flertall av rektorene og styrelederne opplever å ha god kunnskap om kompetansebehovene i arbeidslivet. Hele 65 prosent av respondentene er *helt* enige i påstanden «fagskolen har god kunnskap om kompetansebehov i arbeids- og næringslivet», mens 32 prosent er *litt* enige. Andelen som er helt enig er imidlertid betydelig lavere (40 prosent) blant fagskolene med over 1000 studenter enn ved fagskolene med færre enn 100 studenter (74 prosent)

Behovet for mer kunnskap om kompetansebehovene i arbeidslivet ble blant annet tatt opp i evalueringsworkshopen, der representanter for flere store fagskoler deltok. I den forbindelse trekkes også behov for en nasjonal samordning frem av en av de store aktørene, og også fra enkelte fylkeskommuner kommenteres det i den forbindelse at det er behov for mer kunnskap om de nasjonale kompetansebehovene. Det fremheves av flere aktører at det å sikre tilstrekkelig kunnskap om nasjonale kompetansebehov, og sørge for en nasjonal

samordning, er noe staten bør ta ansvar for. Fra én stor aktør gis det eksempler på hvordan mangelen på nasjonal samordning gjør det krevende for en fagskole å tilby utdanning i andre regioner enn der de til vanlig holder til. Det kommenteres at det kan være en tendens til at lokal og regional informasjon om kompetansebehovene innebærer en risiko for at mange fagskoler prøver å bygge opp tilsvarende tilbud for å møte behovene innenfor sitt eget geografiske nedslagsfelt. Men er det rett at hver fagskole skal utvikle de samme utdanningene, spør en rektor seg, når det er noen få skoler som allerede har svært god kompetanse på området, og som kan ivareta det nasjonale behovet. Det er et betydelig behov for nasjonal oversikt og koordinering, blir det påpekt. Samtidig er det andre som primært vektlegger nærheten til lokalt og regionalt arbeidsliv, og i mindre grad fokuserer på viktigheten av nasjonale kompetansebehov. Kunnskapsbehovene synes med andre ord å variere mye, blant annet avhengig av den enkelte fagskoles profil og ambisjoner.

«Per i dag fungerer det sånn at en fylkeskommunal fagskole som vil gi tilbud i andre fylker, må ha en slags «velsignelse» fra den lokale fagskolen for å få økonomisk støtte fra aktuell fylkeskommune, selv om tilbudet er basert på etterspørsel fra arbeidslivet. Det er ingen samordning nasjonalt.»

Rektor for fylkeskommunal fagskole

I forbindelse med drøftinger av kunnskapsgrunnlaget om kompetansebehov i arbeidslivet, er det også flere som legger vekt på viktigheten av *samlet* informasjon. Enkelte viser til at det finnes mye informasjon, og utarbeides mange rapporter. Det kommenteres at det hadde vært nyttig om alt dette var litt mer samlet. Samtidig presiseres viktigheten av å finne rett nivå på informasjonen, og det henvises til at dette kan være et dilemma. Mye av informasjonen som foreligger per i dag oppleves som for overordnet – det vises som eksempel til NHOs kompetansebarometer. Det pekes på at jo mer aggregert et kunnskapsgrunnlag fremstilles, jo mer mister man av kunnskapen om *lokale* forhold.

En annen mangel som mange peker på når det gjelder kunnskapsgrunnlaget, er kunnskap om kostnadene ved å drive ulike utdanninger. Kostnadene må brytes ned på fagområder, slik at det gir nyttig informasjon, blir det påpekt. Det kommenteres også at forskjellene mellom å drive samme utdanning på ulike geografiske lokasjoner kan være store, og at det er viktig at man også får bedre kunnskap om hva som er kostnadsdriverne i ulike sammenhenger. Flere aktører trekker frem at arbeidet med en ny kostnadskartlegging i sektoren vil være viktig for å dekke dette kunnskapsbehovet.

Vi trenger kunnskap om kostnadene ved de enkelte studiene. Det må brytes ned til driftskostnadene på ulike fagområder.»

Rektor ved stor, privat fagskole

Ledelsen ved enkelte fagskoler kommenterer også at det ikke foreligger noen beskrivelser av hva som kjennetegner høyere yrkesfaglig utdanning med høy kvalitet, og at bedre kunnskap om hva som er en fagskole med god kvalitet er et behov i sektoren. Det henvises til at kvalitetskrav fra NOKUT ikke dekker dette behovet, da det oppleves at fokus i for stor grad er på mikronivå.

Gjennom evalueringsworkshopen som ble arrangert i siste fase av evalueringen av fagskolemeldingen, kom det også andre innspill om kunnskapsgrunnlaget. I tillegg til overnevnte, nevnes blant annet følgende behov knyttet til kunnskapsgrunnlaget:

- Data om studentene, når det gjelder måloppnåelse og hva de gjør etter utdanningen.
- Kunnskap om mobilitet i utdanningen, både om mobilitet fra universitets- og høyskole og inn i høyere yrkesfaglig utdanning, og motsatt vei.
- Kunnskap om arbeidslivsrelevans, og bedre kunnskap om hva som egentlig ligger i begrepet *arbeidslivsrelevans*.

En rektor ved en kunstfagskole peker på viktigheten av å ta inn over seg mangfoldet i sektoren, og viser som eksempel til tradisjonelle yrkesutdanninger på den ene siden og kunstutdanninger på den andre siden. Denne variasjonen mener rektoren at det er viktig å ta hensyn til når man vurderer kunnskapsgrunnlaget og arbeider for å forbedre det. Innhentning av kunnskap må ha et bredt «scope» for å dekke mangfoldet i sektoren. En annen rektor presiserer at det også i tilknytning til den enkelte fagskole er ulike perspektiver på hvilket kunnskapsgrunnlag man har behov for, og det henvises til at blant annet studentene, eierne og ledelsen ved en fagskole har ulike kunnskapsbehov.

Fra enkelte fagskoler vises det til at det oppleves å være begrenset kunnskap om sektoren blant politikere på nasjonalt nivå, og at det burde vært jobbet mer med hvilket kunnskapsgrunnlag politikerne har behov for, for å kunne gi retning for den videre utviklingen av sektoren basert på et godt grunnlag. Enkelte kommenterer også at det er en tendens til at styringssignaler til sektoren er rent politisk motiverte, og ikke basert på et kunnskapsgrunnlag som sier noe om sektorens faktiske behov og studentenes ønsker. Det vises konkret til distriktspolitiske hensyn, og fokus på stedbaserte utlysninger i distriktene. En rektor ved en stor fagskole kommenterer at dette fremstår som løsrevet fra kunnskapen man har om sektoren, og etterspørselen etter utdanninger i sektoren. Det påpekes at denne typen styringssignaler oppleves som kontraproduktive, all den tid de ikke oppleves å være basert på kunnskap om sektoren.

4.4.2 Andre aktørers oppfatninger og refleksjoner rundt kunnskapsgrunnlaget

Nasjonale myndigheter har behov for styringsinformasjon i form av ulike data som blant annet omhandler studentene og utdanningstilbudene. Fagskolene rapporterer på faste tidspunkt i året til DBH-F, og fagskolene er selv ansvarlige for å kvalitetssikre egne data før de rapporteres inn. Innrapporterte data er tilgjengelig som statistikk gjennom DBH-F.⁵⁷ Fra nasjonale myndigheter opplyses det imidlertid at det er en del feil i rapporteringen, som medfører feil i tilgjengelige data. Fra DBH-F sin side utføres det under rapporteringsprosessen en rekke kontroller for å begrense feilrapportering, og alle utdanningstilbud kontrolleres blant annet opp mot NOKUT sin oversikt over akkrediteringer for å sikre at det kun rapporteres på akkrediterte utdanninger. Fra HK-dirs side avdekkes likevel en del feil i forbindelse med utarbeidelse av den årlige tilstandsrapporten om høyere yrkesfaglig utdanning.

Gjennom et internt datakvalitetsprosjekt har HK-dir over tid arbeidet med å sikre best mulig kvalitet i rapporteringen. Fokus har vært på hvor det er lav kvalitet på dataene, og hva som kan gjøres for å styrke datakvaliteten. Blant annet har de sett på om rapporteringskravene er hensiktsmessige, og om det eventuelt er noe som ikke trengs rapporteres på eller om det må legges nye rapporteringskrav til det som allerede foreligger. Det arbeides også med å gjennomgå og tydeliggjøre definisjoner og forklaringer som er tilknyttet rapporteringen, for å legge til rette for økt kvalitet i fagskolenes rapportering.

For å styrke rapporteringen i sektoren har HK-dir arrangert et rapporteringsseminar om kvalitet i rapporteringen, i tillegg til veiledning knyttet til kommende rapporteringsfrister. Det var stor interesse for seminaret, og det er planer om å ha tilsvarende arrangement to ganger i året fremover.

I tillegg til at HK-dir arbeider med tiltak for å øke datakvaliteten, påpekes fra HK-dirs side også fagskolenes ansvar for å sikre korrekt rapportering. Blant annet vises det til at HK-dir har formidlet viktigheten av økt kvalitet i rapporteringen til fylkeskommunene, som eiere av en betydelig andel av fagskolene. Det blir i den forbindelse kommentert at mange fylkeskommunale fagskoler har tatt i bruk *Visma in School*, som er samme skoleadministrative system som benyttes av de videregående skolene. Imidlertid fungerer systemet ikke så godt når det gjelder overføring av data til DBH-F, og dette innebærer at det fra fagskolenes side må gjøres en del manuell innhenting og registrering av data. Dette har gjort det utfordrende for fagskolene å kvalitetssikre egne data før rapportering, og gir dermed økt fare for feilrapportering.

Av andre behov for økt kunnskap i sektoren, fremheves det fra HK-dir sin side at det er behov for mer forskning på høyere yrkesfaglig utdanning. Det henvises blant annet til behov for mer kunnskap om nettpedagogisk kompetanse og høyere yrkesfaglig utdanning. I tillegg ser HK-dir behov for å jobbe mer med å kartlegge konkret hvordan samarbeidet mellom fagskolene og arbeidslivet foregår med tanke på å sikre arbeidslivsrelevans, og hvilke arenaer som benyttes i dette samarbeidet. Det vises til at behovene er veldig ulike, og at det på noen fagområder er store og hyppige endringer, mens det på andre områder er større stabilitet. Hvordan dette ev. preger samarbeidet, er noe det er behov for mer kunnskap om, blir det kommentert.

Også representanter for fylkeskommunene viser gjennom intervju og deltakelse i evalueringsworkshopen til en del områder der det oppleves å være behov for et bedre kunnskapsgrunnlag, samtidig som det også poengteres at man opplever at kunnskapsgrunnlaget blir stadig bedre. Også fra fylkeskommunenes side fremheves behovet for bedre kunnskap om kostnadene som er knyttet til drift av fagskoleutdanninger, og variasjoner innenfor kostnadsbildet. Det trekkes også frem at det er viktig at fylkeskommunen, som forvalter av de statlige driftsmidlene, har god kunnskap om utdanningstilbudet som gis ved ulike fagskoler og om de ulike fagområdene. Dersom kunnskapen på dette området er ujevn, påpekes det at dette kan være et risikomoment for finansiering.

⁵⁷ Alle fagskoler er pålagt å rapportere, rapporteringsfristen er absolutt, og fagskolestatistikken er offisiell fra og med fristen for rapportering.

Også bedre kunnskap om kompetansebehov fremheves av enkelte representanter for fylkeskommunene, samtidig som det vises til ulike regionale og lokale aktiviteter for å sikre informasjon om dette (se nærmere omtale nedenfor). Det kommenteres imidlertid at det særlig er det nasjonale kompetansebehovet det trengs mer kunnskap om, og vises i den forbindelse til at det som kommer fram blant annet kompetansebehovsutvalget er for «grovmasket» til å brukes i arbeidet med dimensjonering og fordeling av ressurser til konkrete utdanningstilbud. Samtidig er det også en aktør som gir uttrykk for at det er behov for å drøfte hva man egentlig legger i et «nasjonalt kompetansebehov». Videre fremheves det at kompetanse og kompetansebehov hele tiden endrer seg, og at det man kunne trengt i en ideell verden er en oppdatering i sanntid, slik at man til enhver tid vet hvordan man skal rigge seg og hva man bør tilby for å dekke kompetansebehovene. Det poengteres at den aktuelle fylkeskommunen opplever å ha et ganske godt bilde av hva som er behovet, men at utfordringen er det kontinuerlige behovet for oppdatering. Dette bidrar til usikkerhet med hensyn til dimensjonering.

Når det gjelder det regionale arbeidet med å skaffe et kunnskapsgrunnlag om kompetansebehov, er det flere som i intervju viser til behov for mer samarbeid og bedre koordinering på tvers av fylkeskommunene. Det blir vist til at det er prosesser på gang, og at fylkeskommunene i 2022 blant annet har blitt enige om et felles indikatorsett som grunnlag for å vurdere kompetansebehov. Initiativ til dette samarbeidet ble tatt av Trøndelag fylkeskommune, ifølge informasjon på nettsiden til fylkeskommunen. Der fremgår også følgende om viktigheten av et oppdatert kunnskapsgrunnlag:

Et oppdatert og relevant kunnskapsgrunnlag om kompetansebehov er en forutsetning for en treffsikker kompetansepolitikk. Mangel på omforent kunnskapsgrunnlag mellom fylkene, gjør regional kompetansepolitikk utydelig for samarbeidsaktørene nasjonalt og regionalt.⁵⁸

En arbeidsgruppe satt sammen på tvers av fylkeskommunene, har utarbeidet en kjerne av indikatorer og analyser, som beskriver tilstanden når det gjelder regionale kompetansebehov i samtlige fylker. På nettsiden til Trøndelag fylkeskommune fremheves det også at utformingen av et felles kunnskapsgrunnlag vil kunne bidra til økt samarbeid og kompetanseoverføring mellom fylkene. Samtidig presiseres det i intervju at det er opp til den enkelte fylkeskommune å bruke indikatorsettet for å utarbeide et mer detaljert kompetanse- og kunnskapsgrunnlag for eget fylke. Det presiseres også i intervju at det fremdeles er en jobb å gjøre, og at det er viktig at fylkeskommunene jobber sammen som kollegium.

4.5 Oppsummering og vurdering

Evalueringen viser at aktører i sektoren gjennomgående opplever at man de siste årene har fått et bedre kunnskapsgrunnlag, og at dette både benyttes i fagskolenes kvalitetsarbeid og som grunnlag for tiltak og styring fra nasjonalt hold. Samtidig påpekes også både behov for ytterligere kunnskap og en del svakheter i det foreliggende kunnskapsgrunnlaget.

Flere av tiltakene i fagskolemeldingen var spesifikt innrettet mot å styrke kunnskapsgrunnlaget i sektoren, og disse tiltakene er i all hovedsak gjennomført. I flere tilfeller dreier det seg om undersøkelser rettet mot studenter eller tidligere studenter, for å få økt kunnskap om studentenes situasjon og studentenes erfaringer når det gjelder utdanningskvalitet og relevans. Selv om disse tiltakene er iverksatt, viser evalueringen at en del aktører i sektoren har erfart at disse undersøkelsene ikke er tilstrekkelig godt tilpasset høyere yrkesfaglig utdanning, og at det er behov for en del videre arbeid for å sikre undersøkelsenes treffsikkerhet. Manglende tilpasning og treffsikkerhet oppleves å medføre mangler ved kunnskapsgrunnlaget, både ved at færre studenter svarer på undersøkelsene når de opplever at de ikke «treffer dem», og ved at man ikke fremskaffer tilstrekkelig relevant informasjon. Deloitte mener disse tilbakemeldingene må tas på alvor, og at man fra statlige myndigheters side må arbeide videre – i samarbeid med øvrige aktører i sektoren – for å få en bedre tilpasning av undersøkelsene slik at de i enda større grad kan gi et godt kunnskapsgrunnlag for kvalitetsarbeidet i sektoren. Samtidig kommer det tydelig frem i evalueringen at blant annet Studiebarometeret gir viktig informasjon inn mot fagskolenes kvalitetsarbeid, og at det generelt sett oppleves at det har vært en positiv utvikling når det gjelder sektorens kunnskapsgrunnlag.

Andre tiltak rettet mot å forbedre kunnskapsgrunnlaget er også gjennomført, og har resultert i rapporter som omhandler tema det har vært identifisert behov for mer kunnskap om. Rapportene har i flere tilfeller utgjort grunnlaget for videre arbeid og tiltak fra statlige myndigheters side, for å legge til rette for fagskolenes kvalitetsarbeid. For eksempel gjelder dette endringer i omtale av fagmiljø i fagskoleforskriften, og ulike aktiviteter for å bistå fagskolene i arbeidet med å tilrettelegge for studenter med ulike funksjonsnedsettelse.

⁵⁸<https://www.trondelagfylke.no/nyhetsarkiv/felles-kunnskapsgrunnlag-for-regional-kompetansepolitikk/>

En viktig del av kunnskapsgrunnlaget om sektoren, som ikke nødvendigvis benyttes mest av fagskolene selv, men som er sentralt for blant annet nasjonale myndigheters arbeid inn mot sektoren, er statistikk basert på rapportering fra fagskolene og fylkeskommunene. Her er det en del svakheter som i stor grad skyldes feil i rapporteringen. Statistikken utgjør et viktig grunnlag for nasjonale myndigheters styring, og er også viktig for gjennomføring av analyser og undersøkelser som kan bidra til å styrke kunnskapsgrunnlaget. Det er slik Deloitte ser det derfor viktig at HK-dir fortsetter å følge opp datakvaliteten i DBH-F, og jobbe med tiltak for å forbedre denne.

Mange aktører bekrefter også behovet for en ny kostnadskartlegging i sektoren, noe det fra nasjonalt hold arbeides med som del av oppfølgingen av andre delrapport i evalueringen (Deloitte, 2022). Behov for kunnskap om kostnadene ved ulike utdanninger, og faktorer som påvirker kostnadsvariasjoner, er et av kunnskapsbehovene som fremheves av både representanter for fagskoler og fylkeskommuner. Videre er det en del aktører som peker på viktigheten av mer kunnskap om kompetansebehov både på kort og lengre sikt. I tillegg fremheves behov for en nasjonal koordinering av denne kunnskapen, slik at man ikke risikerer å se hver region isolert, og bygge opp utdanningstilbud regionalt eller lokalt som heller bør ses i et nasjonalt perspektiv. Per i dag synes ikke kompetansebehovsutvalgets arbeid å dekke alle sektorens kunnskapsbehov på dette området, og det er viktig at det gjøres en vurdering av hvilket kunnskapsbehov sektoren har og hvordan det best kan dekkes.

Evalueringen viser videre at fagskolenes samarbeid med arbeids- og næringslivet har utviklet seg i en positiv retning de senere årene, og at det er mange ulike måter å samarbeide på (se også kapittel 5 og kapittel 6). Samtidig foreligger det i liten grad informasjon om ulike samarbeidsformer og samarbeidsarenaer, og effekten av disse. Deloitte mener det kan være hensiktsmessig at det gjennomføres en studie av ulike tilnærminger til samarbeidet, og hvordan ulike samarbeidsformer og arenaer kan bidra til arbeidslivsrelevans. Mer kunnskap om hvordan samarbeidet foregår i praksis, og ulike erfaringer knyttet til samarbeid, kan fungere som inspirasjon for sektoren og som grunnlag for deling av beste praksis.

5 Organisering og styring

Fagskolemeldingen inneholdt en rekke tiltak rettet mot målsetningen om at fagskolene skal være godt organisert, med tydelig eierskap og god styring. Dette innebar blant annet tydeliggjøring og krav til sammensetning av fagskolenes styrever, under dette representasjon fra arbeids- og næringslivet og stemmerett til studenter og ansatte i styrene. Selv om de formelle kravene til styresammensetning i stor grad er oppfylt, er det fortsatt en vei å gå når det gjelder den faktiske medvirkningen. Det er også fortsatt utfordringer knyttet til fylkeskommunenes doble rolle som eier og forvalter, og en del aktører tar til orde for at diskusjonen om fylkeskommunalt eierskap av fagskoler bør gjenopptas.

5.1 Innledning

Fagskolesektoren er sammensatt og i endring. Sektoren består av skoler med ulikt eierskap og til dels svært ulike tradisjoner, og med et studenttall ved fagskolene som strekker seg fra under 50 studenter til over 3000 studenter. Et klart flertall av fagskolene har i dag privat eierskap, men de offentlige fagskolene står likevel for omtrent halvparten av det samlede studenttallet (HK-dir 2022). De offentlige fagskolene er stort sett eid av fylkeskommunene, med unntak av fire fagskoler som er eid av staten.⁵⁹ Samtidig er bildet noe mer sammensatt enn skiltet mellom offentlig og privat som er hovedkategoriene for eierskap som benyttes i DBH-F. Blant annet er Fagskolen aldring og helse eid av de statlige helseforetakene, og er dermed på sett og vis statlig eid, men har likevel en helt annen eierstruktur og finansiering enn de fire statlige fagskolene som mottar direkte statlig finansiering. Videre er enkelte fagskoler organisert som selveiende stiftelser. Et eksempel på dette er Norsk hestesenter som er en frittstående næringsdrivende stiftelse, men der Landbruks- og matdepartementet oppnevner styreleder. Stiftelsen finansieres også av midler fra Norsk Rikstoto etter bestemmelser fra Landbruks- og matdepartementet, og i forbindelse med denne finansieringen mottar Norsk hestesenter årlig et tildelingsbrev fra Landbruks- og matdepartementet. Det fins også andre eksempler på fagskoler som er organisert som stiftelser, og dermed er selveiende. Kunstscolen i Bergen er et slikt eksempel.

I tillegg til eierne, er det flere andre aktører som er sentrale innenfor sektoren. Særlig er fagskolene selv, staten og arbeidslivet sentrale aktører. Fylkeskommunene har, ut over det å eie en betydelig andel av de offentlige fagskolene, et ansvar for å ivareta forholdet mellom tilbud og etterspørsel i fagskoletilbudet innenfor sitt fylke, uavhengig av eierforhold. I tillegg har fylkeskommunene fått en sentral rolle i finansieringssystemet.

Styret ved den enkelte fagskole har det overordnede ansvaret for fagskoleutdanningen på den aktuelle skolen. Dette gjelder uavhengig av eierforhold. Fra statlig side har Kunnskapsdepartementet det overordnede sektoransvaret på nasjonalt nivå, og både HK-dir og NOKUT har som to av Kunnskapsdepartementets underliggende etater sentrale oppgaver relatert til høyere yrkesrettet utdanning. NOKUT har en viktig rolle som akkrediterings- og tilsynsorgan, mens HK-dir på direktoratsnivå har et viktig ansvar knyttet til utviklingsarbeidet i sektoren. I tillegg er arbeidslivet en sentral aktør i sektoren. En intensjon med flere av tiltakene i fagskolemeldingen var også å styrke arbeidslivets rolle inn mot fagskolene, blant annet gjennom deltakelse i fagskolenes styrever.

⁵⁹ Til og med 2021 var det tre statlige fagskoler: Norsk fagskole for lokomotivførere, Norges grønne fagskole – Veia og Dykkerutdanningen ved høyskolen på Vestlandet. Disse tre får sin finansiering direkte over statsbudsjettet. Fra høsten 2022 er Sjøforsvarets fagskole en ny statlig fagskole. I tillegg skal en ny fagskole for utdanning av brann- og redningspersonell etter planen starte opp i 2024, og finansieres over Kommunal- og distriktsdepartementets budsjett (Justis- og beredskapsdepartementet 2022).

I fagskolemeldingen legges det vekt på at «[g]od organisering og styring og en tilskuddsordning som gir incentiver til gode resultater, er faktorer som kan bidra til å bygge opp under fagskoleutdanningens kvalitet og relevans for arbeidslivet.»⁶⁰ Hvorvidt tiltakene har bidratt til en god organisering og styring, og bygger opp under fagskolenes kvalitetsarbeid og utdanningenes relevans, er derfor viktige tema i evalueringen.

Når vi i dette kapitlet undersøker hvorvidt tiltakene som er iverksatt har bidratt til bedre styring for fagskolesektoren, retter vi særlig oppmerksomhet mot de tre sentrale aktører i styringen av fagskolene; nasjonale myndigheter, fylkeskommunene og fagskolestyrene.

Videre undersøker vi hvilken rolle de ulike offentlige aktørene spiller i fagskolenes kvalitetsarbeid, og hvordan formalisering av rollen til arbeidslivet i styringen av fagskolene har bidratt til utvikling av fagskolene.

I forrige regjerings⁶¹ strategi for høyere yrkesfaglig utdanning går det frem at en forutsetning for å nå målene for sektoren, er «(...) implementering av tiltak på alle nivå i sektoren, fra departement, via direktorat og fylkeskommune og ut i den enkelte fagskole.»⁶² Tydelighet i organisering og ansvar er med andre ord anerkjent som viktig for å nå målsetningene og ambisjonene for sektoren. Selv om strategien per i dag ikke har noen formell status, mener vi dette illustrerer viktigheten av tydelig organisering og ansvarsdeling på en god måte.

5.2 Tiltak for å bidra til bedre organisering og styring

Gjennom fagskolemeldingen i 2017 ble det foreslått ti tiltak rettet mot målsetningen om at fagskolene skal være godt organisert, med tydelig eierskap og god styring. I meldingen vises det til utfordringer knyttet til organisering, styring og ledelse i fagskolene, og at disse utfordringene langt på vei er sammenfallende enten fagskolen er privat eller offentlig, om den har en klar regional tilhørighet eller et nasjonalt nedslagsfelt. Flere av tiltakene i meldingen omhandler sammensetning av fagskolenes styrer og tydeliggjøring av styrets myndighet og ansvar, samt styrkede rettigheter for studenters og ansattes medvirkning i fagskolenes styrer.

I tillegg ble det også foreslått tiltak rettet mot finansieringen av sektoren, med formål om å sikre en mer forutsigbar og oversiktlig finansiering av sektoren. Sentrale grep som ble gjort var å samle bevilgningene til fagskoler i en felles tilskuddsordning som forvaltes av fylkeskommunene. Dette er omtalt i andre delrapport av evalueringen, som i sin helhet omhandler finansieringssystemet for sektoren.

5.3 Organisering og styring av fagskolene

5.3.1 Styret i fagskolene

Formelle krav til sammensetning i fagskolestyrene

I ny fagskolelov, som trådte i kraft 1.7.2018, ble det gjort noen presiseringer knyttet til styrets ansvar, og innført krav til sammensetning av fagskolestyrene. Studenter og ansatte, som tidligere kun hadde hatt møte-, tale- og forslagsrett i styret, fikk nå også lovfestet stemmerett. I tillegg ble det stilt krav om representasjon fra relevant arbeids- og næringsliv i styret.

§ 10 i fagskoleloven regulerer styrets sammensetning. Det fremgår at styret skal ha minst syv medlemmer, og at «[m]inst to medlemmer skal ha bakgrunn fra relevant arbeids- eller næringsliv.» I spørreundersøkelsen som ble gjennomført høsten 2020, oppgav alle styreledere som besvarte undersøkelsen at det er representanter fra relevant arbeidsliv i fagskolens styre. Tre styreledere opplyser imidlertid at relevant arbeids- eller næringsliv kun er representert med ett styremedlem.

I § 10 i fagskoleloven fremgår det også at minst ett medlem skal være valgt av og blant de ansatte, og minst ett medlem skal være valgt av og blant studentene. I spørreundersøkelsen som ble gjennomført høsten 2020 svarer alle styreledere som har besvart undersøkelsen at det er minst én studentrepresentant i styret. Imidlertid opplyser én av styrelederne at det ikke er noen ansattrepresentant i fagskolens styre.

De formelle kravene til styresammensetning som følger av ny fagskolelov, var følgelig i stor grad oppfylt allerede i 2020.

⁶⁰ Meld.St. 9 (2016-2017) Fagfolk for fremtiden. Siden 59.

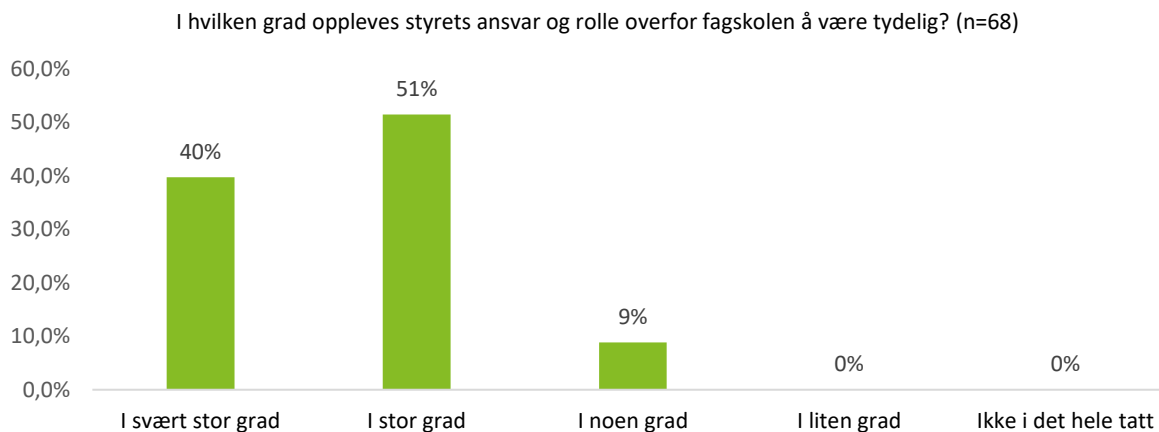
⁶¹ Regjeringen Solberg.

⁶² Kunnskapsdepartementet, 2021

Tydighet i styrets rolle og ansvar overfor fagskolen

I spørreundersøkelsen som ble gjennomført høsten 2020, svarte 92 prosent av respondentene (rektorer og styreledere) at de enten i stor grad eller i svært stor grad opplever at styrets ansvar og rolle er tydelig. Svarene som blir gitt i undersøkelsen som er gjennomført to år etter - høsten 2022 - er tilnærmet helt like. 91 prosent av respondentene opplever i 2022 at styrets ansvar og rolle overfor fagskolen i stor eller svært stor grad er tydelig. 9 prosent mener at styrets ansvar og rolle i noen grad er tydelig. Se figuren under.

Figur 17: Tydighet i styrets ansvar og rolle overfor fagskolen. Rektorer og styreledere.



Det er noe forskjell i svarene fra hhv. private og offentlige fagskoler, og mellom store⁶³ og små⁶⁴ fagskoler. Ved offentlige fagskoler og store fagskoler, er det en høyere andel respondenter som opplever at styrets rolle og ansvar *i noen grad* er tydelig, sammenlignet med svarene fra private fagskoler og små fagskoler. Her er det også viktig å bemerke at et flertall av de største fagskolene er fylkeskommunale, mens en klar overvekt av de mindre fagskolene er private.

For de **fylkeskommunale fagskolene**, har fylkeskommunen som eier en viss påvirkningsmulighet, selv om det er styret som er det øverste ansvarlige styringsorganet. I Fagskolemeldingen blir det vist til at selv om det er styret som er øverste ansvarlige styringsorgan for fagskolene, kan fylkeskommunene, innenfor lovens rammer, påvirke virksomheten ved valg av styremedlemmer, eventuelt avsetting av styret, finansiering og fastsettelse av styrets vedtekter. Videre understrekes det i meldingen at regjeringen ser det som viktig at fagskolene har et uavhengig, handlekraftig og profesjonelt styre.

I intervju kommer det frem at styret ikke alltid oppleves å være et helt uavhengig organ slik fagskolemeldingen vektla, og at dette henger sammen med at styrets ansvar og mandat fortsatt er noe uklart. Som eksempel blir det vist til at det er uklart hvem som har myndighet til å sette rammene for fagskolens budsjett, der en kan komme i en situasjon der styret vedtar budsjettet, mens administrasjonen i fylkeskommunen ikke vil innstille på dette. Det blir pekt på at det mangler tydelige retningslinjer knyttet til hva som skal være styrets myndighet, også sett opp mot det fylkeskommunale eierskapet. I forbindelse med evalueringsworkshop som ble gjennomført høsten 2022, pekes det også på behov for å klargjøre om styrene har et tilstrekkelig mandat og myndighet til å kunne ta viktige avgjørelser for fagskolen.

Deloitte merker seg at fylkeskommunene har ulike strategier når det gjelder styresammensetning, noe som bekreftes i intervju. Som eksempler kan nevnes styret for Nordland fagskole på den ene siden, og Fagskolen Vestfold og Telemark på den andre siden. Styret for Nordland fagskole består av åtte medlemmer inkludert leder. Fem av disse representerer arbeidslivet. Fylkeskommunen som eier, studentene og de ansatte har én styrerepresentant hver. En av representantene for arbeidslivet er styreleder (Nordland fylkeskommune 2021). Styret for Fagskolen Vestfold og Telemark har ti medlemmer (inkludert leder). Av disse er det fem representanter for fylkeskommunen som eier, herunder fire politiske representanter og én representant for fylkesrådmannen. Videre har NHO, LO og KS én representant hver, i tillegg til at studentene og de ansatte har én representant hver. En av de politiske representantene er styreleder.⁶⁵ En tredje tilnærming finner vi ved Fagskolen i Viken. Styret har tretten medlemmer (inkludert leder), hvorav tre representanter for arbeids- og næringslivet, fire fra fylkestinget,

⁶³ Flere enn 500 studenter

⁶⁴ 500 eller færre studenter

⁶⁵<https://fagskolen-vestfoldogtelemark.no/skolens-styre>

tre studentrepresentanter og tre ansattrepresentanter. Både styreleder og nestleder representerer arbeids- og næringslivet.⁶⁶

Det fremkommer også av intervju at det er variasjoner i representasjon fra eiersiden i de fylkeskommunale fagskolene sine styrever, herunder om det er administrative ledere eller politiske representanter som har et styreverv i fagskolestyret. I intervju med noen fylkeskommuner blir det vist til at valg av representasjon, herunder administrativ eller politisk representasjon, er bevisst og har blitt konkret vurdert. I andre fylkeskommuner fremstår representasjonen i styret mer tilfeldig, eller i alle fall ikke prinsipielt diskutert. Det er altså ulike tilnærminger og ulik vektlegging av dette.

Det er også ulike tilnærminger og vurderinger når det gjelder hvem som bør ha styrelederrollen, særlig gjelder dette for styrene i fylkeskommunale fagskoler. I hovedsak deler dette seg i tre ulike tilnærminger:

1. Arbeids- og næringslivet bør ha styrelederrollen
2. Fylkeskommunen som eier bør ha styrelederrollen
3. Riktig «person», i form av personlig egnethet og kvaliteter, bør være det viktigste for valg av styreleder uavhengig av om denne kommer fra skoleeiersiden eller fra arbeids- og næringsliv

De som vektlegger at styreleder bør komme fra arbeids- og næringslivet peker blant annet på at dette er viktig for å ivareta koblingen til arbeidslivet, og at man ønsker kompetansen fra arbeids- og næringsliv inn i styret. En rektor ved en fylkeskommunal fagskole vektlegger at fagskolen skal være arbeidslivets skole, og at det da er en selvfølge at det også er arbeidslivet som skal ha styreleder.

Flere av de som vektlegger at fylkeskommunen som eier bør ha styrelederrollen, fremhever at dette er en del av eieransvaret, og at det anses som naturlig at det er eier som har styreleder. Enkelte kommenterer også at dette er en stor fordel fordi det er kortere avstand til eier og også kortere vei til midlene. Deloitte forstår det slik at man i disse tilfellene sikter til frie fylkeskommunale midler, som eventuelt bevilges av fylkestinget. Rektor ved en av de private fagskolene påpeker at det å skaffe finansiering i utgangspunktet ikke er styrets ansvar, og at styret har helt andre oppgaver jf. fagskoleloven, og kommenterer at det er en interessant observasjon dersom det er slik at styreleder har nære relasjoner inn i fylkeskommunen for å skaffe midler.

Samtidig merker vi oss at det ikke er noen tydelig sammenheng mellom hvilke fylkeskommunale fagskoler som har en representant for skoleeier som styreleder, og hvorvidt fagskolen får tilskudd i form av fylkeskommunale frie midler. Figuren til høyre viser tilskudd i form av fylkeskommunale frie midler i 2021. De to fylkeskommunene med størst tilskudd, Viken og Troms og Finnmark, har styreledere for fagskolene som representerer arbeids- og næringslivet. I Vestland, Møre og Romsdal, Trøndelag og Rogaland har de fylkeskommunale fagskolene en styreleder som representerer skoleeier, mens Fagskolen Nordland som nevnt over har styreleder som representerer arbeidslivet. Blant de fire fylkeskommunene som i 2021 ikke ga tilskudd til egen fagskole i form av fylkeskommunale frie midler, er det to som har styreleder som representerer skoleeier, og to som har styreleder som representerer arbeids- og næringslivet. Det er med andre ord ikke åpenbart at det å ha en eierrepresentant som styreleder for fagskolestyret, gir økt mulighet for fylkeskommunale bevilgninger til den fylkeskommunalt eide fagskolen.

Figur 18: Tilskudd i form av fylkeskommunale frie midler. 2021. Kilde: DBH-F

Institusjonsnavn	2021
	Tilskudd fra Fylkeskommunen
Agder fylkeskommune	0
Innlandet fylkeskommune	0
Møre og Romsdal fylkeskommune	15 097 000
Nordland fylkeskommune	6 543 300
Oslo fylkeskommune	
Rogaland fylkeskommune	7 330 000
Troms og Finnmark fylkeskommune	23 183 398
Trøndelag fylkeskommune	14 100 000
Vestfold og Telemark fylkeskommune	
Vestland fylkeskommune	21 405 000
Viken fylkeskommune	61 206 000
Sum	148 864 698

En av fylkeskommunene viser til at en viktig del av vurderingen av at eier bør inneha styrelederrollen, har vært å sikre bedre kjennskap til fagskolen i den fylkeskommunale organisasjonen. Det blir pekt på at fagskolen har vært for lite kjent, og for å få til et sterkt eierskap til fagskolen har denne fylkeskommunen valgt at det i en periode skal være fylkeskommunal ledelse. Det påpekes at det skal gjøres en evaluering av dette etter endt periode der både fordeler og ulemper med styresammensetningen skal gjennomgås.

⁶⁶ <https://fagskolen-viken.no/organisering-av-fagskolen>

De som vektlegger en mer «personbasert» tilnærming til valg av styreleder, peker på at det viktigste er å finne en styreleder som har etterspurte egenskaper og kompetanse til å lede styret på en god måte. Bred styreefaring har blant annet blitt vektlagt i denne sammenheng.

5.3.2 Arbeidslivets representasjon i fagskolestyrene

I fagskolemeldingen pekes det på at arbeids- og næringslivet må være tett på fagskolene, for at fagskolene skal kunne ivareta lokale og regionale behov. For å legge til rette for dette, ble det vurdert som hensiktsmessig at arbeids- og næringslivet får mulighet til å påvirke beslutninger gjennom deltakelse i styret. Gjennom fagskolemeldingen foreslo regjeringen derfor en sterk representasjon fra arbeids- og næringslivet, gjennom å lovfeste at minst to styremedlemmer skal være tilknyttet lokalt eller regionalt arbeids- og næringsliv. Dette ble fulgt opp gjennom lovfesting av styresammensetningen i fagskolelovens § 10, og som tidligere omtalt var de formelle kravene til sammensetning av styrene i stor grad oppfylt i 2020 (også omtalt i første delrapport i denne evalueringen).

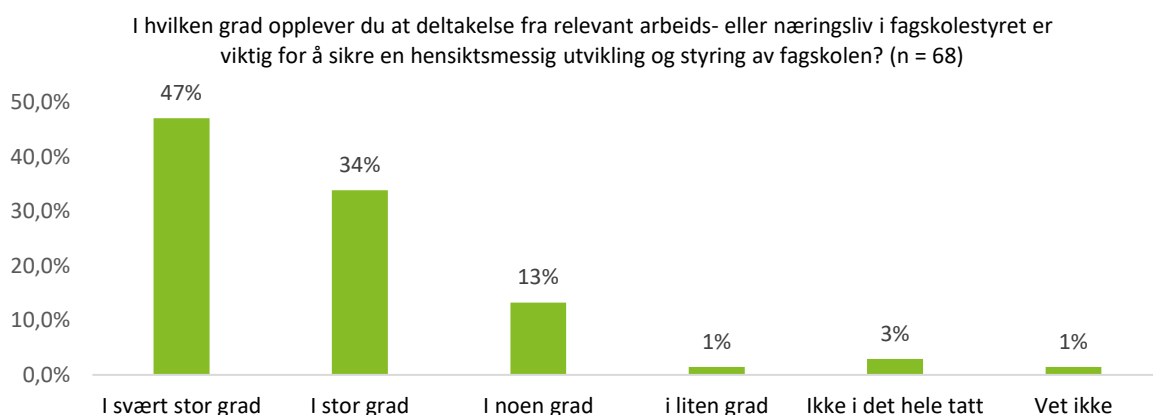
Deloitte har i forbindelse med evalueringen ikke gjennomgått styresammensetningen ved alle fagskoler, for å undersøke hvordan arbeids- og næringslivet er representert i fagskolenes styre. Vi har likevel særlig sett på styresammensetningen ved enkelte av de fylkeskommunale fagskolene, da det i intervju har kommet frem informasjon om ulike strategier når det gjelder styresammensetningen. Som nevnt over merker vi oss at det er ulikt hvordan forholdet mellom eierrepresentanter og representanter for arbeids- og næringslivet er i styrene, i tillegg til at det er tre ulike tilnærminger til valg av styreleder ved de fylkeskommunale fagskolene. Når det gjelder representanter fra arbeids- og næringslivet, merker vi oss også at det i noen tilfeller er partene i arbeidslivet som er representert i styrene, ved representanter for LO, NHO og KS. I andre tilfeller er det representanter for viktige næringer, større næringsvirksomheter eller næringsklynger som er representert i styrene. En klyngeleder som er medlem av et fagskolestyre, gir uttrykk for at vedkommende har mye å bidra med inn i styret, gjennom sitt store bransjenettverk, og mener det å ha denne formen for arbeidslivsrepresentasjon i styret kanskje er noe flere fagskoler kunne hatt nytte av.

«Jeg tenker dette er et godt tips til andre fagskoler: det er lurt å ha med «klyngeledere» som representerer flere virksomheter. Disse representerer store nettverk og de kjenner godt til behovene. Man får ganske mye ut av én styrerepresentant fordi de har et større perspektiv med inn.»

Klyngeleder som er medlem av styret til en fylkeskommunal fagskole

I spørreundersøkelsen som er gjennomført, har det blitt undersøkt hvilken betydning deltakelse fra relevant arbeids- og næringsliv blir opplevd å ha med hensyn til utvikling og styring av fagskolen. Et klart flertall av rektorene og styrelederne (81 prosent) svarer at de *i stor grad* eller *i svært stor grad* opplever at deltakelse fra relevant arbeids- eller næringsliv i fagskolestyret er viktig for å sikre en hensiktsmessig utvikling og styring av fagskolen. Se Figur 19.

Figur 19: Betydning av arbeidslivsrepresentasjon i styret for utvikling og styring. Rektorer og styreledere

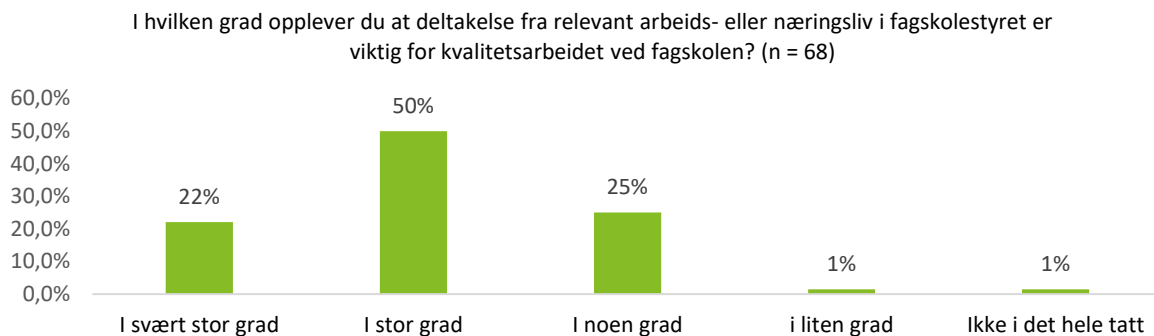


Det er noe forskjell i svarfordelingen mellom henholdsvis offentlige og private fagskoler. Ved offentlige fagskoler er det ingen respondenter som svarer at arbeidslivsrepresentasjon i styret *i liten grad* eller *ikke i det hele tatt* er viktig for å sikre en hensiktsmessig utvikling og styring av fagskolen, mens det er noen få respondenter ved små,

private fagskoler som svarer dette. Dette dreier seg imidlertid om enkeltrespondenter (til sammen tre personer), og det er følgelig ikke grunnlag for å peke på systematiske forskjeller.

Videre svarer også en betydelig andel (72 prosent) at de *i stor grad* eller *i svært stor grad* opplever at deltakelse fra relevant arbeids- eller næringsliv i fagskolestyret er viktig for *kvalitetsarbeidet* ved fagskolen. En fjerdedel opplever at dette i noen grad er viktig. Se Figur 20.

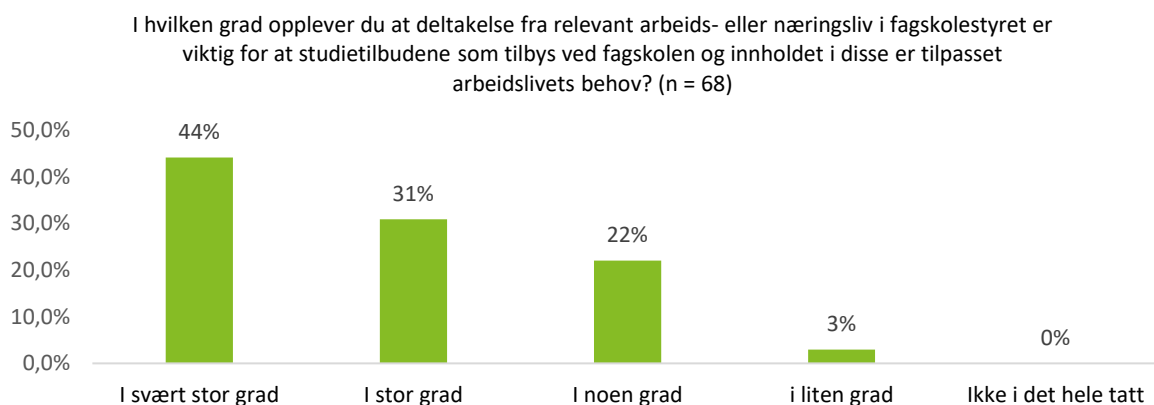
Figur 20: Betydning av arbeidslivsrepresentasjon i fagskolestyret for kvalitetsarbeidet. Rektorer og styreledere



Det er små forskjeller mellom hvordan representanter for henholdsvis private og offentlige fagskoler svarer på dette spørsmålet. Ved private fagskoler svarer til sammen 78 prosent *i stor grad* eller *i svært stor grad*, mens 73 prosent svarer det samme ved offentlige fagskoler. Det er litt større forskjell i svarfordelingen mellom små og store fagskoler, ved at andelen som svarer at deltakelse fra relevant arbeids- eller næringsliv i stor eller svært stor grad er viktig, er lavest ved de store fagskolene (mer enn 500 studenter) med totalt 63 prosent. Tilsvarende andel ved fagskoler med 500 eller færre studenter er 76 prosent. Det synes å være en tendens til at representanter for store, offentlige fagskoler oftest svarer *i noen grad* på spørsmålet, men det er samtidig viktig å være obs på at enkeltrespondenters svar til dels får store prosentvise utslag når vi gjør detaljerte analyserer av svarene.

Videre svarer tre av fire respondenter at deltakelse fra relevant arbeids- eller næringsliv *i stor grad* eller *i svært stor grad* er viktig for at studietilbudene som tilbys ved fagskolen og innholdet i disse er tilpasset arbeidslivets behov. Ca. en femtedel mener at deltakelsen *i noen grad* er viktig i denne sammenheng. Se Figur 21.

Figur 21: Betydning av arbeidslivsrepresentasjon i fagskolestyret - arbeidslivets behov. Rektorer og styreledere



Styrelederne svarer i noe større grad enn rektorene at deltakelse fra relevant arbeids- eller næringsliv enten i stor grad eller i svært stor grad er viktig for studietilbudenes tilpasning til arbeidslivets behov (henholdsvis 81 og 71 prosent). Videre er det en større andel av representantene fra private fagskoler (80 prosent) som svarer dette, sett i forhold til representantene fra offentlige fagskoler (66 prosent). Det er ikke betydelige forskjeller i svarene mellom store og små fagskoler. Sammenligner vi med svarene fra spørreundersøkelsen som ble gjennomført i 2020, er det en viss positiv endring i svarene. Andelen som svarer enten i stor eller i svært stor grad er uendret. Det har imidlertid vært en liten økning i andelen som svarer *i svært stor grad*. Denne har gått fra 39 prosent til 44 prosent. I tillegg er det i 2022 kun tre prosent (tilsvarende to respondenter) som svarer *i liten grad* på spørsmålet. I 2020 var det til sammen åtte prosent (tilsvarende fem respondenter) som svarte enten *i liten grad* eller *ikke i det hele tatt*.

I intervju med styremedlemmer som representerer arbeids- og næringslivet, blir det gjennomgående gitt uttrykk for at det er et godt samarbeid mellom fagskolen og representantene fra arbeids- og næringslivet, som bidrar til å utvikle fagskolen i samsvar med intensjonene for sektoren. Styrerepresentantene gir blant annet uttrykk for at representasjonen er viktig for kontakten med arbeids- og næringslivet, og gir flere konkrete eksempler på forespørsler om kompetanse fra arbeids- og næringsliv som fagskolene har bidratt til å dekke. Imidlertid kommenteres det også av flere at den finansielle situasjonen til sektoren er til hinder for å kunne imøtekomme de behovene arbeidslivet har for kompetanse, ettersom man ikke har midler til å opprette nye tilbud i takt med etterspørselen.

Enkelte kommenterer samtidig at det ikke nødvendigvis er slik at man sikrer reell medvirkning fra arbeids- og næringslivet ved å ta inn representanter i styret. Det blir pekt på at dette sikrer at det formelle er på plass, men ikke nødvendigvis en reell involvering i praksis. Det kommenteres også at det kan være krevende å finne styremedlemmer fra arbeids- og næringslivet, og å få tak i de riktige personene som kan bidra inn på en god måte.

Flere viser til at det kan være hensiktsmessig at styremedlemmer fra arbeidslivet representerer klynger av bedrifter og virksomheter heller enn enkeltstående virksomheter, eventuelt at de representerer partene i arbeidslivet, fordi en gjerne da har større nettverk og gode forutsetninger for å kjenne til ulike behov. Det blir pekt på at man dermed kan få ganske mye ut av kun en eller noen få styremedlemmer, fordi de har et større perspektiv med inn i styret.

Selv om det gjennomgående gis uttrykk for at arbeidslivets representasjon i styret har vært et viktig tiltak for å sikre at det tilbys utdanninger som svarer på arbeidslivets behov, kommenterer enkelte at det ikke bare er tiltakene i fagskolemeldingen som har vært viktige for å posisjonere fagskolene opp mot arbeids- og næringslivet. Det blir vist til at det i samme periode som fagskolemeldingen kom, skjedde en akademisering av landets høyskoler der en rekke tidligere høyskoler fikk universitetsstatus. Det blir pekt på at det følgelig oppstod et vakuum knyttet til næringslivsperspektivet, og at bortfallet av høyskoler bidro til at fagskolesektoren kunne utvikle seg som en betydelig aktør overfor behovene i arbeids- og næringslivet.

5.3.3 Ansatte og studenters medvirkning i fagskolestyrene

Endringer i fagskoleloven i 2016 gav fagskolestudenter utvidede faglige rettigheter, og studentrepresentanter hadde møte-, tale- og forslagsrett i fagskolens styre. I forbindelse med fagskolemeldingen, ble det pekt på at studentene er fagskolenes viktigste ressurs, og at det derfor er viktig at deres meninger blir hørt i saker som gjelder utdanningen. I meldingen ble det derfor vektlagt å gi studentene stemmerett, ikke bare møte-, tale- og forslagsrett. Tilsvarende rettigheter gjaldt også for ansattes representasjon i fagskolestyrene, og i meldingen ble det pekt på at det er viktig at de ansatte får stemmerett slik at de kan ha reell innflytelse over eget arbeidssted og utviklingen av fagskolen. I ny fagskolelov ble det derfor lovfestet stemmerett både for studenter og ansatte i fagskolens styre.

I evalueringen blir det i liten grad gitt innspill om betydningen av ansattes representasjon og stemmerett i fagskolestyrene, og det trekkes heller ikke frem spesielle utfordringer knyttet til dette. Det er imidlertid flere som trekker frem utfordringer knyttet til å sikre studenters medvirkning i fagskolestyrene.

Både fra flere fagskoler og fra ONF vises det til at det ved fagskolene kan være utfordrende å få studentmedvirkningen til å fungere godt i praksis, selv om de formelle strukturene i stor grad er på plass. Fagskolene har studenter i styrene, men det varierer hvor mye studentene kan om styrerollen og hva den innebærer. Rigger er altså på plass, men det gjenstår en del arbeid for å få på plass en god forståelse for rollen og sikre reell medvirkning i styrene. Det blir vist til at det i stor grad handler om studentmassen, og at det kan være krevende å få studenter på korte utdanninger, deltidsutdanninger og/eller nettbaserte utdanninger til å engasjere seg. Dette henger med andre ord sammen med studietilbudet og studentmassen ved fagskolene, der mange tar korte utdanninger, mange tar deltidsutdanninger ved siden av jobb og mange tar nett-

Boks 5.3.3 Studentmedvirkning på agendaen på Fagskolekonferansen i 2022

Temaet studentmedvirkning er på agendaen på Fagskolekonferansen i 2022, der følgende står i programmet:

«Studentane er ein viktig partnar i fagskulane sitt arbeid med å vurdere, sikre og utvikle kvaliteten ved fagskuleutdanningane. Robuste system for studentmedverknad er ein føresetnad for at kvalitetsarbeidet også kan forankrast godt blant studentane, i tillegg til hjå leiinga og tilsette ved fagskulen. Samstundes er medverknad blant dei temaa som kjem svakast ut i Studiebarometeret – NOKUT si årlege spørjeundersøking til fagskulestudentane.»

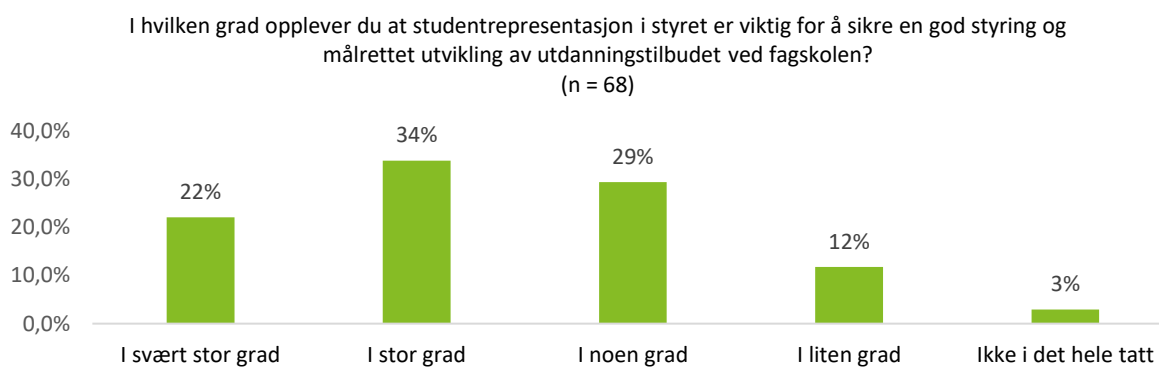
eller samlingsbaserte utdanninger. I tillegg er det hyppige skifter av studentrepresentanter, i og med at mange av utdanningene har relativt kort varighet.

ONF viser til at mye ansvar ligger på skolene, med hensyn til å få medvirkningen til å fungere. ONF viser til at de registrerer at det er lite ressurser satt av til dette arbeidet ved fagskolene, og at det er en del skoler som ikke har god nok forståelse for regelverket rundt medvirkning. Det er også tydelig for ONF at en generell underfinansiering av sektoren gjør det vanskelig for fagskolene å prioritere ressurser til oppfølging av studentdemokrati og/eller til studentdemokratiene.

Det blir opplyst at ONF prøver å bistå med opplæring til studentorganenes styremedlemmer. Gjennom skoleringen ONF tilbyr studentene, ser de at det ikke er alle studentrepresentantene som forstår rollen. De har kanskje fått en viss opplæring i styrearbeid, men har ikke erkjent at det er en reell påvirkningsmulighet de har gjennom sin posisjon. Dette er noe ONF legger vekt på i møtet med studentene. Det presiseres fra ONF sin side at også studentene selv har et ansvar for å engasjere seg.

I spørreundersøkelsen svarer litt over halvparten av respondentene at studentrepresentasjon i stor eller svært stor grad oppleves som viktig for å sikre en god styring og målrettet utvikling av utdanningstilbudet ved skolen. Nesten en av tre (29 prosent) opplever at studentrepresentasjon i styret *i noen grad* er viktig i denne sammenheng, og 12 prosent svarer at dette i liten grad er viktig. Se figuren under.

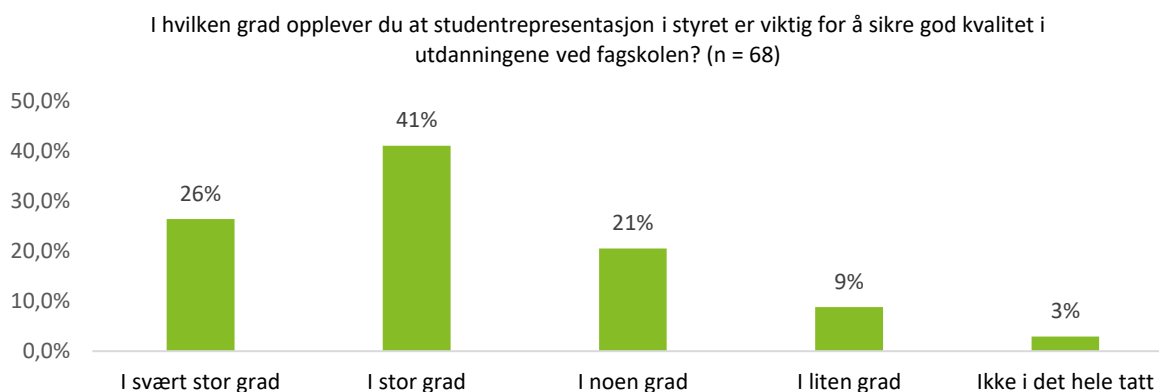
Figur 22: Betydning av studentrepresentasjon i styret for styring og målrettet utvikling. Rektorer og styreledere



Det er noe forskjeller i svarfordelingen mellom store og små fagskoler, og mellom offentlige og private fagskoler. Ved store fagskoler er det for eksempel en høyere andel som svarer at studentrepresentasjon i noen grad er viktig (37 %) for å sikre god styring og målrettet utvikling av utdanningstilbudet, sammenlignet med små fagskoler der andelen som svarer i noen grad er 26 %. Ved små fagskoler er det imidlertid en noe høyere andel enn ved store fagskoler som svarer at studentrepresentasjon *i liten grad* er viktig i denne sammenheng. Ved offentlige fagskoler er det en høyere andel respondenter som svarer i noen eller liten grad sammenlignet med private fagskoler.

Rektorene og styrelederne mener at studentrepresentasjonen i noe større grad er viktig for å sikre *god kvalitet* i utdanningene, enn for å sikre en *god styring og målrettet utvikling* av utdanningstilbudene. Til sammen 67 prosent av respondentene opplever at studentrepresentasjon i styret i stor eller svært stor grad er viktig for å sikre god kvalitet i utdanningene ved fagskolen. En av fem mener at studentrepresentasjon i noen grad er viktig i denne sammenheng, og ni prosent mener at dette *i liten grad* er viktig. Se Figur 23.

Figur 23: Betydning av studentrepresentasjon i styret for kvalitet. Rektorer og styreledere



Også på dette spørsmålet er det noen variasjon i svarene fra private og offentlige fagskoler. Ved offentlige fagskoler svarer hhv. 33 % og 8 % av respondentene at studentrepresentasjon i styret i noen og liten grad er viktig for å sikre god kvalitet i utdanningene ved fagskolen, mens andelen som svarer hhv. i noen og liten grad er 14 % og 9 % ved private fagskoler. Sammenligner vi svarene med spørreundersøkelsen som ble gjennomført i 2020, er det i 2022 en noe høyere andel som opplever at studentrepresentasjon i styret i liten grad er viktig for å sikre god kvalitet i utdanningene ved fagskolen (hhv. 9 % i 2022 mot 6 % i 2020). Samtidig har andelen som mener at studentrepresentasjon i styret i noen grad er viktig i denne sammenheng, gått litt opp (hhv. 21 % i 2022 mot 19 % i 2020).

5.4 Roller og ansvar i sektoren

5.4.1 Nasjonale myndigheter – KD og HK-dir

Kunnskapsdepartementet (KD) har det overordnede sektoransvaret for fagskolesektoren på nasjonalt nivå, og Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) har på direktoratsnivå et viktig ansvar knyttet til utviklingsarbeid i sektoren.

HK-dir ble opprettet 1. juli 2021 etter en sammenslåing av Diku, Kompetanse Norge, Universell, NSD og deler av Unit. HK-dir samler dermed oppgaver knyttet til blant annet forvaltning og drift av høyere yrkesfaglig utdanning, kompetansepoltiske virkemiddel, Samordna opptak, og Database for statistikk i høyere utdanning – Fagskolestatistikk (DBH-F).

Direktoratet utgir publikasjoner og rapporter om sektoren, herunder en årlig tilstandsrapport om høyere yrkesfaglig utdanning. Direktoratet har videre et betydelig ansvar knyttet til forvaltning av ulike tilskuddsordninger i fagskolesektoren (utdanningskvalitetsprisen, utviklingsmidler og tilskudd til nye studieplasser) samt å gi føringer og retningslinjer for fylkeskommunens forvaltning og utlysning av statlige driftsmidler. Kriterier og retningslinjer for tilskuddsforvaltningen vedtas formelt av KD.

I andre delrapport i evalueringen, som i sin helhet omhandler finansieringssystemet i sektoren, pekes det på flere utfordringer knyttet til hvordan fylkeskommunene ivaretar sitt ansvar og sine oppgaver etter fagskoleloven. Utfordringene som ble avdekket knytter seg blant annet til at fylkeskommunene i varierende grad anerkjenner og vektlegger sitt ansvar for forvaltning av de statlige driftsmidlene, og at det er varierende grad av aktiv forvaltning der det gjøres faktiske vurderinger opp mot blant annet kompetansebehov i arbeidslivet. I andre delrapport ble det gitt anbefalinger knyttet til å følge opp fylkeskommunenes forvaltning av de statlige driftsmidlene, og å sikre en mer lik praksis på tvers av fylkeskommunene. Kunnskapsdepartementet har gjennomført en høring knyttet til anbefalingene i andre delrapport, og høringssvarene viser at anbefalingene har bred støtte i sektoren. Oppfølgingen av anbefalingene fra andre delrapport er per november 2022 fremdeles under arbeid, og Deloitte vil presisere viktigheten av at dette arbeidet ses i sammenheng med ytterligere anbefalinger som fremkommer av denne sluttrapporten fra evalueringen (se kapittel 7 *Konklusjon og anbefalinger*).

HK-dir har en viktig rolle i å følge opp fylkeskommunens forvaltning av de statlige driftsmidlene, ved å tilrettelegge for felles system og rutiner som kan sikre likere praksis på tvers. Som omtalt i andre delrapport, er imidlertid HK-dirs rolle overfor fylkeskommunene rådgivende, og HK-dir kan ikke instruere fylkeskommunene på noe vis i forbindelse med forvaltningen av driftsmidlene. I intervju med direktoratet høsten 2022 blir det vist til at sektoren

arbeider med å følge opp anbefalingene i andre delrapport, men det kommenteres at det fortsatt er et stykke igjen å gå med implementeringen av retningslinjer for tilskuddsforvaltning i fylkeskommunene. Direktoratet erfarer at noen av fylkeskommunene fremdeles ikke har tatt fullt inn over seg disse retningslinjene, noe som ifølge direktoratet kan handle om fylkeskommunenes ressurser og kapasitet. Direktoratet viser samtidig til at dette er tatt opp i sektoren, og at direktoratet opplever at det er en vilje hos fylkeskommunene til å følge opp at retningslinjene følges og at innspill fra direktoratet blir lyttet til i større grad enn tidligere.

Flere i sektoren, både fagskoler og fylkeskommuner, gir uttrykk for at direktoratets rolle er viktig for å sikre samordning og lik praksis.

Utfordringer knyttet til fylkeskommunenes doble rolle, vil bli nærmere omtalt i neste delkapittel.

5.4.2 Fylkeskommunenes rolle

Fylkeskommunene har to roller i fagskolesektoren, rollen som eier av egne fagskoler, og den overordnede rollen i henhold til fagskoleloven som innebærer at fylkeskommunen skal sørge for at det tilbys akkreditert fagskoleutdanning i samsvar med behovet for kompetanse lokalt, regionalt og nasjonal. Under dette ansvaret inngår også rollen som forvalter av statlige driftstilskudd. I tillegg har fylkeskommunene et ansvar for å kartlegge regionale kompetansebehov og utarbeide regionale kompetanseplaner som dekker mer enn bare høyere yrkesfaglig utdanning. I fagskolemeldingen blir det vist til dette ansvaret som ble fastsatt gjennom regionmeldingen:

Regionmeldingen legger til grunn at det skal utarbeides regionale kompetanseplaner der fagskolenes utdanningstilbud skal inngå. Ved å utarbeide slike planer vil vurdering av behov for arbeidskraft stå sentralt, og disse vurderingene kan igjen føre til endringer i dimensjoneringen av utdanningstilbud.⁶⁷

I andre delrapport fra evalueringen, som omhandler finansieringssystemet, viser Deloitte til utfordringer som er relatert til fylkeskommunenes **doble rolle**, som eier på den ene siden og forvalter av statlige driftsmidler på den andre siden. Disse utfordringene er fortsatt til stede i den siste fasen av evalueringen. Det er imidlertid noe ulikt hvilke utfordringer som oppleves av henholdsvis offentlige (fylkeskommunale) fagskoler, og fagskoler med privat eierskap.

Flere av rektorene for fylkeskommunale fagskoler, peker i intervju på utfordringer og dilemmaer som er relatert til **fylkeskommunalt eierskap av fagskolene**. Sentrale utfordringer knytter seg blant annet til at fagskolene må forholde seg til fylkeskommunale rammer, inkludert tariffavtaler og lønn for fagskoleansatte. Det blir i denne sammenheng vist til at fagskolene opplever stor konkurranse om kompetansen, og at tariffavtalene som gjelder for fylkeskommunens ansatte hindrer dem å tilby konkurransedyktige lønninger som gjør at de kan tiltrekke seg etterspurt kompetanse. Blant annet vises det til at fagskolene ofte konkurrerer med næringslivet eller industrien om de samme personene, og det kan være store forskjeller i lønnsbetingelsene som kan tilbys som følge av at fagskolene må forholde seg til fylkeskommunale tariffavtaler. Enkelte viser også til at de blir rammet av fylkeskommunens ansettelsesstopp, der

«Man må tørre å ta en god runde på eierskap og formålstjenligheten av en fylkeskommunal eier. Det er forhold som veier både for og imot. Det er viktig å ikke avslutte denne diskusjonen.»

Rektor for fylkeskommunal fagskole

fylkeskommunenes økonomiske situasjon dermed hindrer fagskolen i å rekruttere i samsvar med sitt behov. Disse faktorene blir fremhevet som vesentlige hindringer for de aktuelle fagskolenes vekst og utvikling, og det blir vist til at utfordringene med rekruttering av lærere medfører at man står i fare for å legge ned studier og at det er vanskelig å opprette nye utdanninger i samsvar med arbeidslivets behov. Å bygge en administrasjon og organisasjon som kan jobbe systematisk med utvikling blir stoppet av eierstrukturen, blir det kommentert. Selv om det på mange måter er bra å være fylkeskommunalt eid, påpekes det at dette også kan legge noen begrensninger på handlingsrommet. Konkret blir det fremhevet at det for fagskoler som opererer nasjonalt er utfordrende med fylkeskommunalt eierskap. Det å være en nasjonal aktør kan være en fremmed tanke for en fylkeskommune, selv om det med tanke på målsetningene for sektoren kan være viktig at fagskoler med særskilt kompetanse innenfor noen områder oppretter utdanningstilbud også andre steder i landet enn der de i utgangspunktet har tilhørighet.

Det blir også vist til at fagskolene må forholde seg til og bruke fylkeskommunale system som i stor grad er bygget opp rundt videregående skoler og er lite tilpasset fagskolenes egenart, Visma in School blir trukket frem av flere

⁶⁷ Meld. St. 9 (2016-2017): Fagfolk for fremtiden.

som et eksempel på dette. Også HK-dir opplyser at det er utfordringer knyttet til sektorens bruk av Visma in School, herunder utfordringer knyttet til at det ikke er mulig med en god overføring av data.

Samtidig er det også pekt på at det er klare fordeler ved fylkeskommunalt eierskap. Flere trekker frem at mange fylkeskommuner finansierer en betydelig del av driften av fagskolene, enten direkte i form av bruk av fylkeskommunens frie midler, eller indirekte i form av infrastruktur, lokaler, støtteressurser mv. Det blir påpekt at dette er noe man må være obs på dersom man skal ta en ny diskusjon på det fylkeskommunale eierskapet.

Rektorene som viser til utfordringer med fylkeskommunalt eierskap, gir heller ikke nødvendigvis uttrykk for at det er noe annet og bedre alternativ. Det blir også kommentert at eventuelt statlig eierskap ikke nødvendigvis er en bedre løsning. Flere fremhever likevel viktigheten av at man tar en diskusjon rundt det fylkeskommunale eierskapet, og de utfordringene som er knyttet til dette.

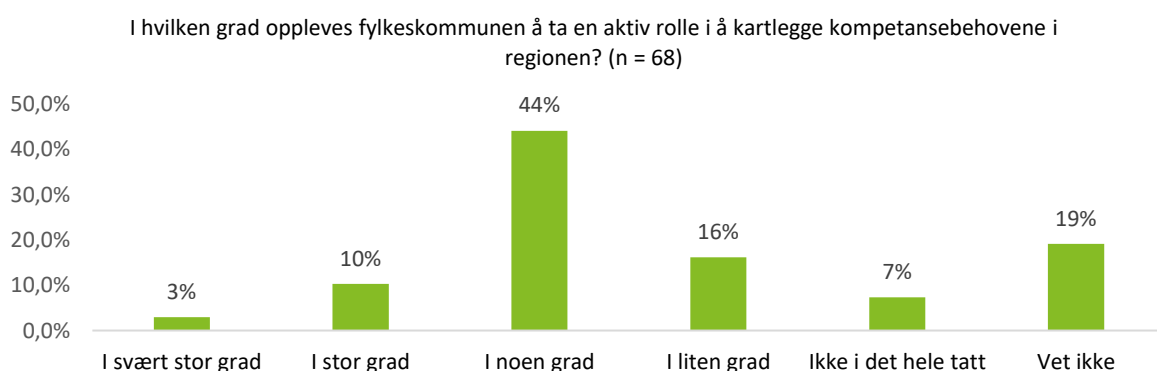
Det blir også pekt på utfordringer knyttet til **fylkeskommunens rolle som forvalter, og som ansvarlig for å kartlegge kompetansebehov**. Som omtalt i kapittel 4 er behov for økt kunnskap om arbeidslivets kompetansebehov noe som fremheves av mange. Rektor ved en av de store private fagskolene kommenterer at utfordringen de har opplevd opp mot fylkeskommunen, først og fremst handler om at fylkeskommunen ikke tar sitt kompetansepolitiske ansvar. Rektoren påpeker at fagskolen kun har dialog med fylkeskommunen om driftsmidler, ikke om kompetansebehov. Samtidig er det også enkelte som kommenterer at det primært er en nasjonal koordinering av kompetansebehovene som mangler, og at dette er noe statlige myndigheter bør ta ansvar for.

I evalueringsworkshopen som ble gjennomført høsten 2022, blir det pekt på at mange opplever at man har ganske god oversikt over kompetansebehovene lokalt og regionalt, men at man savner føringer fra staten om hvilke områder som skal ha høyest prioritet. For eksempel om prioriteringene bør være koblet til å arbeide mot et grønt skifte, eller rettet mot endringer innen helse. Det blir kommentert at hver fylkeskommune er seg selv nærmest, og at staten bør etablere et dimensjoneringsråd eller lignende for nasjonale behov.

Samtidig vektlegges det av flere av de intervjuede – både fagskoler og fylkeskommuner - at fylkeskommunene har bedre forutsetninger enn en nasjonal aktør til å kartlegge *regionale* kompetansebehov. Som omtalt i kapittel 4 har også fylkeskommunene satt i gang et arbeid i 2022 for å koordinere dette arbeidet bedre, ved utarbeidelse av et felles indikatorsett.

I spørreundersøkelsen er det imidlertid delte oppfatninger om i hvilken grad fylkeskommunen oppleves å ta en aktiv rolle i å kartlegge kompetansebehovene i regionen. Størst andel respondenter (44 prosent) opplever at fylkeskommunen *i noen grad* gjør dette. Nesten en fjerdedel svarer at fylkeskommunen enten i liten eller svært liten grad oppleves å ta en aktiv rolle i dette arbeidet. Det er også en betydelig andel på nesten en av fem som svarer *vet ikke* på dette spørsmålet. Se figuren under.

Figur 24: Fylkeskommunens rolle i å kartlegge kompetansebehovene i regionen. Rektorer og styreledere.



Svarene varierer noe avhengig av eierskap og størrelse. Blant de offentlige fagskolene er det en noe større andel som er positive til fylkeskommunens rolle enn blant de private fagskolene (hvh. 17 og syv prosent svarer *i stor grad*). Ved de store fagskolene (flere enn 500 studenter) svarer hele 64 prosent at fylkeskommunen *i noen grad* tar en aktiv rolle, mens tilsvarende prosentandel ved de små fagskolene (100 eller færre studenter) kun er 37 prosent. Ved de små fagskolene er det også en betydelig andel (33 prosent) som svarer *vet ikke*. De små fagskolene er i all hovedsak private.

I intervju med representanter for private fagskoler, er det flere som viser til at fylkeskommunene ikke i tilstrekkelig grad har etablert et skille mellom rollen som eier av sine fagskoler, og roller som forvalter. Samtidig kommer det

frem at de private fagskolene opplever stor variasjon i hvordan den enkelte fylkeskommune ivaretar rollene og hvorvidt det er etablert et tydelig skille mellom rollene. Som eksempel på manglende skille mellom rollene og opplevd favorisering av egne skoler, viser en av de private fagskolene til at de har fått beskjed av fylkeskommunen om å slutte å tilby en spesifikk utdanning etter at fagskolen som fylkeskommunen selv eier, etablerte et tilsvarende tilbud. Dette til tross for at den private fagskolen allerede hadde et etablert utdanningstilbud på det aktuelle området.

Like fullt er det også private fagskoler som viser til at flere fylkeskommuner har klart å etablere et tydelig skille mellom oppgavene sine, men understreker at det er stor variasjon og ikke en ensartet praksis på tvers. Flere fagskoler opererer med tilbud på tvers av fylkesgrenser og i ulike deler av landet, og må derfor i slike tilfeller forholde seg til flere fylkeskommuner i forbindelse med tildeling av tilskudd, og erfarer gjennom dette at praksisen er svært ulik. Det er flere som viser til at det er behov for like retningslinjer i alle fylkene, og at det mangler tydelige instruksjoner (fra statlig hold) om hvordan fylkeskommunene skal skille sine roller som eier og forvalter. Også rektor ved en fylkeskommunal fagskole kommenterer i evalueringsworkshopen høsten 2022 at den doble rollen kan innebære en usikkerhet med hensyn til å sikre at fylkeskommunen er uhildet i forvaltningen. Rektoren påpeker at hen selv ville ha opplevd det som problematisk dersom hen representerte en privat fagskole. Rektoren viser også til at fylkeskommunale fagskoler med tilbud i flere fylker nå er i samme situasjon som mange private fagskoler, ved at de må søke flere fylkeskommuner om driftstilskudd. Samtidig blir det vist til at det per i dag fungerer sånn at en fylkeskommunal fagskole som vil gi tilbud i andre fylker, nærmest må ha en slags «velsignelse» fra den lokale fagskolen for å få økonomisk støtte fra aktuell fylkeskommune, selv om tilbudet er basert på etterspørsel fra arbeidslivet. Det vises i denne forbindelse til behov for en nasjonal koordinering.

«Jeg opplever at skoleeiersiden har blitt prioritert, fremfor ansvar fylket har for alle fagskoler i regionen»

Fylkeskommunal fagskolekoordinator

Det er også litt delte oppfatninger om hvorvidt det har vært en endring i hvordan fylkeskommunen ivaretar sine roller etter fagskolemeldingen. Noen opplever at det ikke har skjedd en betydelig endring, andre viser til at det har vært en positiv utvikling der de private fagskolene blir betraktet som en likestilt aktør i forbindelse med tildeling av statlige driftsmidler, selv om det også per i dag løftes frem utfordringer med fylkeskommunens doble rolle og at det er variasjon i hvordan dette håndteres av den enkelte fylkeskommune.

Når det gjelder samordning i sektoren, er det etablert flere **arenaer for dialog mellom fylkeskommunene**, både knyttet til fylkeskommunenes forvaltning av statlige driftsmidler, og fora hvor fylkesutdanningsdirektørene i fylkeskommunene møtes. Det blir opplyst at HK-dir ofte er til stede på disse arenaene, selv om direktoratet ikke har en formell rolle her.

Blant annet fra flere fylkeskommuner, og særlig fra fagskolekoordinatorer i fylkeskommunene, pekes det på at det er behov for økt samordning mellom fylkeskommunene. Det fremheves at fylkeskommunene fremdeles har til dels svært ulik praksis og organisering når det gjelder både forvaltningen av de statlige driftsmidlene og det mer strategiske arbeidet med kartlegging av kompetansebehov. Det trekkes særlig frem at det synes å være behov for økt samordning på overordnet nivå. I denne forbindelse blir det også vist til at tiltaket i fagskolemeldingen om å etablere **dialogmøter mellom KD og fylkeskommunene** ikke enda har kommet på plass, og at dette er noe man ser et tydelig behov for.

«I mitt hode så hadde det hjulpet om KD hadde hatt disse dialogmøtene som er nevnt i fagskolemeldingen, for å stille fylkene til ansvar, og at fylkene da ved behov får passet sitt påskrevet.»

Fylkeskommunal fagskolekoordinator

Samtidig er det flere som viser til at fagskolene den senere tiden har vært oppe som mer eller mindre fast sak i møter i **fylkesutdanningsdirektørenes nettverk (FKU)**, som er en arena der fylkesutdanningsdirektørene diskuterer alle sine ansvarsområder, ikke bare høyere yrkesfaglig utdanning. Det blir vist til at dette har vært nyttig både for å sikre tilstrekkelig oppmerksomhet og forankring av fylkeskommunens ansvar når det gjelder sektoren, og mange trekker frem at det er en positiv utvikling der fylkeskommunene i større grad enn før både er kjent med og bevisste på sine ulike roller og ansvar overfor fagskolene, selv om man fortsatt ser et tydelig behov for å klargjøre fylkeskommunens ulike roller som eier og forvalter. Som nevnt tidligere, har både KD og HK-dir i flere tilfeller blitt invitert inn i fylkesutdanningsdirektørenes nettverk i forbindelse med at saker knyttet til HYU har blitt tatt opp.

Fagskolekoordinatorforum er et forum for fylkeskommunale fagskolekoordinatorer der også HK-dir ofte stiller. I intervju med fagskolekoordinatorer fra ulike fylkeskommuner, blir det vist til at forumet blir aktivt benyttet og det blir gitt uttrykk for at en opplever at dette er et godt egnet kollegialt forum for informasjonsdeling og som bidrag til å samordne praksis på tvers av fylkeskommunene når det gjelder forvalterrollen.

Det kommer også frem i evalueringen at det er **ulikt hvordan fylkeskommunene organisatorisk har plassert ansvaret for fagskolen i den fylkeskommunale organisasjonen**, og om det er ulike ansatte og ledere som har ansvar knyttet til henholdsvis forvaltningsrollen og eierrollen. I intervju kommer det frem at selv om oppgavene knyttet til forvaltningen ofte er skilt ut ved at det er egne ansatte som ivaretar dette, har ofte overordnet ledelse (på utdanningsdirektørnivå) både rollen som skoleeier og ansvaret for forvalterrollen. Noen av representantene fra fylkeskommunene peker selv på at det kan være utfordringer knyttet til at de skal ha ansvar for begge disse rollene, og erkjenner at det kan være en utfordring for legitimiteten til fylkeskommunen når det gjelder ansvaret for å tildele tilskudd til alle fagskoler i regionen.

Det er også ulikt om ansvaret for rollene ligger hos utdanningsavdelingen i fylkeskommunen, eller om ulike oppgaver er delt mellom henholdsvis utdanning og næring. Selv om flere peker på at det er naturlig at fagskole ligger under utdanningsområdet, kommenteres det at næringsavdelingen i fylkeskommunene ofte har tettere kobling til arbeids- og næringsliv og dermed har bedre forutsetninger for å kunne kartlegge kompetansebehovene i regionen.

5.4.3 NOKUTs rolle

NOKUT⁶⁸ har en sentral rolle i fagskolesektoren, herunder spesifikke oppgaver knyttet til å sikre kvalitet i utdanningene. NOKUT har i hovedsak tre oppgaver i denne sammenheng: 1) å føre tilsyn med kvalitetsarbeidet ved den enkelte fagskole, 2) akkreditere utdanningstilbud, samt 3) en generell veiledningsplikt ihht. lov og forskrift. NOKUTs rolle er også tydeliggjort i Kunnskapsdepartementets tildelingsbrev⁶⁹ til NOKUT, se faktaboks.

Boks 5.4.3 a. NOKUTs rolle og ansvar

I Kunnskapsdepartementets tildelingsbrev til NOKUT for 2022, fremgår det at «Regjeringen vil at fagskolene skal tilby utdanning av høy kvalitet, og her spiller NOKUT en viktig rolle. NOKUT har et strategisk ansvar for høyere yrkesfaglig utdanning, gjennom akkreditering, tilsyn og evaluering av kvaliteten i fagskoleutdanningene»

Gjennomgående vises det fra fagskolene til store utfordringer med NOKUTs arbeid med akkreditering. Dette skyldes at saksbehandlingstiden er svært lang, og NOKUT oppleves som en flaskehals for å få etablert nye utdanningstilbud som arbeidslivet etterspør. Det pekes på at dette står i motsetning til ambisjonene om at sektoren skal være responsiv og kunne tilby kompetanse som arbeidslivet trenger og som er ønsket av studentene.

Fagskolene viser til at lang saksbehandlingstid medfører stans i veksten og utviklingen av fagskolene, noe som medfører stor frustrasjon og lite forutsigbarhet når det gjelder oppstart av nye tilbud. Flere henviser til at dette er til hinder for å nå de overordnede målsetningene for sektoren, og enkelte viser til at det er risiko for at dette vil prege sektoren i lang tid. Det blir også vist til at aktører i arbeidslivet reagerer negativt på den lange saksbehandlingstiden, og at det går ut over sektorens rykte. Det blir vist til et eksempel der en fagskole i samarbeid med en aktør i arbeidslivet har utviklet to utdanninger, men de har fått beskjed om at saksbehandlingen i NOKUT kan ta opp mot to år. Dette har ikke arbeidslivet tid til å vente på, og de reagerer negativt på situasjonen.

«Vi har to utdanninger inne til akkreditering hos NOKUT, levert høsten 2021. Vi har fått vite at det kan ta opp mot 2 år for å få dem godkjent. Arbeidslivet som vi har utviklet utdanningene i samarbeid med lurer på når de skal starte. De synes dette er helt håpløst. De har ikke tid til å sitte og vente på dette.»

Rektor for privat fagskole

Én fagskole viser også til at de var klare til å sette i gang utdanninger som de hadde fått finansiering til, men at manglende akkreditering har gjort at alt stoppet opp. Fra enkelte fagskoler kommenteres det også at det å ha fagområdeakkreditering bidrar til at man kan unngå den flaskehalsen NOKUT per nå utgjør, det gir økt fleksibilitet og strategiske muligheter. Samtidig kommenterer flere at de opplever at det mangler insentiver for at fagskolene skal søke om fagområdeakkreditering, da det følger svært mye administrativt arbeid med dette. Med en presset

⁶⁸ Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen

⁶⁹ Kunnskapsdepartementet (2021): Tildelingsbrev for 2022 - Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen - NOKUT

økonomi ved fagskolene, og særlig manglende midler til administrative oppgaver og utviklingsarbeid, er det flere som kommenterer at det er utfordrende å skulle håndtere alt arbeid med kvalitetssikring selv – oppgaver som NOKUT har ansvar for dersom fagskolen *ikke* har fagområdeakkreditering. Samtidig peker ledelsen ved andre fagskoler på at fagområdeakkreditering blir veldig viktig fremover, og at fagskolene må kunne akkreditere utdanninger selv for å opprettholde veksten og utviklingen. I disse tilfellene oppleves med andre ord det å ikke måtte vente på NOKUT som et insentiv i seg selv. Det er også enkelte fagskoler som bemerker at det er en utfordring at ulikhetene mellom store og små fagskoler bare blir større og større, da de store har fagområdeakkreditering og kan sette i gang nye utdanninger, mens de små og mellomstore må vente på NOKUT og dermed mister muligheten til å henge med i utviklingen.

Søknadsprosesser i NOKUT

NOKUT opplyser at det har vært noen endringer i søknadsprosessene hos NOKUT som følge av ny fagskoletilsynsforskrift som trådte i kraft fra 1. august 2020. Til og med våren 2020, opplyser NOKUT at de vurderte studiestedsendringer i en egen prosess. Disse ble ikke rapportert sammen med de øvrige tallene. Søknader om vesentlige endringer (endringer i utdanningsnavn, læringsutbyttebeskrivelse og utdanningsform) ble behandlet sammen med øvrige søknader om akkreditering. Søknadsbehandlingen var omtrent like omfattende som for nye utdanninger.

Fra høsten 2020 ble det gjort en del endringer grunnet ny fagskoletilsynsforskrift. Dette åpnet opp for at NOKUT kunne gjøre en vurdering av «vesentlige endringer» uten å nødvendigvis måtte benytte sakkyndige. Samtidig effektiviserte NOKUT behandlingen av øvrige søknader, i en forenklet akkrediteringsprosess.

Når det gjelder saksbehandlingstiden i 2022, viser også NOKUT selv til lang saksbehandlingstid, og i en artikkel i Chrono går det frem at man må forvente at det blir enda verre fremover (se boks til høyre).⁷⁰ I intervju blir det vist til at NOKUT gjennomførte en pilot knyttet til akkrediteringsprosessen i 2020, og at det ble satt som målsetning at saksbehandlingstiden skulle være maksimalt 10 uker. NOKUT viser til at de gjorde grep for å kunne få til dette. Det opplyses at saksbehandlingstiden i praksis har variert fra år til år, og at den er uvanlig lang i år. Det vises til at dette var en ventet og varslet situasjon, grunnet flere søknader enn tidligere (både når det gjelder meldeskjemaer om vesentlige endringer og søknader om akkreditering av nye utdanninger), samtidig som at NOKUT har fått mindre ressurser. NOKUT har fått et samlet budsjettkutt på 15 millioner de siste tre årene (i NOKUTs totale budsjett, ikke bare knyttet til arbeid med HYU), i tillegg til at overføringen av oppgaver og ressurser til HK-dir opplyses å ha betydelige økonomiske konsekvenser. Følgelig har NOKUT måttet prioritere mellom ulike oppgaver. Det henvises blant annet til at NOKUT ikke bare kan prioritere søknader om akkreditering, men at de også må klare å følge opp fagskolene med tilsyn og veiledning for å sikre kvalitet i utdanningstilbudene.

Boks 5.4.3 b. NOKUTs budsjettsituasjon

I en artikkel i Chrono omtales NOKUTs budsjettsituasjon og konsekvensene av denne: «Satsingen på fagskoler gjør at vi får flere søknader om akkreditering. Det kommer til å bli kjø. Det har vi opplevd de siste årene, og det blir verre framover på grunn av strammere budsjett, sier direktør Kristin Vinje i Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (Nokut).»

Når det gjelder søknadstilfanget, opplyser NOKUT at de anslo at de ville motta 100 søknader om akkreditering av nye studietilbud i år, og at de forventet å kunne saksbehandle ca. 50 % av disse innenfor saksbehandlingstiden på 10 uker. Realiteten var at NOKUT har fått inn flere søknader enn anslått, og opplyser at de fikk inn 73 søknader bare i vår og 48 søknader så langt høsten 2022.⁷¹ NOKUT har også erfart at saksbehandlingstid på maksimalt 10 uker ikke har vært like realistisk som de først trodde. Når det gjelder meldinger om «vesentlige endringer» opplyser NOKUT at de prioriterer disse, og at de har klart å opprettholde en kort saksbehandlingstid på disse sakene.

NOKUT opplyser videre at de har et mål om å klare å saksbehandle 50 søknader om akkreditering i 2022, og at det trolig ikke vil være realistisk å klare 50 prosent av søknadene som kommer inn i løpet av 2022 innenfor en saksbehandlingstid på 10 uker. NOKUT viser til at de ferdigbehandlet 25 søknader våren 2022, og at de planlegger å få ferdig 31 søknader høsten 2022. Dette innebærer at mange av de som søkte våren 2022, ikke kommer til å få behandlet søknaden sin i løpet av 2022.

NOKUT mener selv at det er stor utfordring at mange søknader om akkreditering ligger på vent, og viser til at utfordringen er meldt inn til Kunnskapsdepartementet. NOKUT har også forsøkt å identifisere ytterligere tiltak for

⁷⁰ <https://khrono.no/advareer-om-at-nokut-kutt-vil-fore-til-ko-og-forsinkelse/735177>

⁷¹ Per 1. november 2022.

å redusere saksbehandlingstiden, men henviser til at det samtidig er kvalitetskrav som ikke kan fravikes, noe som påvirker mulighetsrommet.

Av tiltak som er satt i verk utover endringer som ble gjort i søknadsprosesser fra august 2020 nevner NOKUT blant annet:

- Bruk av paneler i vurderingsprosessen (sakkyndige)
- Prøver å samle lignende søknader i samme panel for å få raskere og mer effektiv behandling
- NOKUT skriver enkeltvedtakene selv (fremfor at de sakkyndige gjør dette) ettersom NOKUT har mer erfaring og dette effektiviserer prosessen
- Muligheten for at institusjonene kan komme med tilbakemelding før endelig vedtak er tatt bort for å redusere tidsbruken
- Institusjonene har fått større mulighet til å gjøre endringer i tilbud som allerede er opprettet
- NOKUT arbeider også med å digitalisere akkrediteringsprosessen, som trolig vil bidra til noe kortere saksbehandlingstid, men ikke så mye som det reelt sett er behov for.

Ettersom kun ni fagskoler har fagområdeakkreditering, må de aller fleste søknader om akkreditering av nye studietilbud gjennom NOKUT. NOKUT blir som følge av den lange saksbehandlingstiden dermed en brems i systemet, noe som er et dilemma når det samtidig er satset politisk på fagskolesektoren.

NOKUT mener at flere fagskoler med fagområdeakkreditering kan være en vei å gå, og viser til at de har prøvd å «reklamere» om hva dette innebærer av fordeler for fagskolene selv. Samtidig kommenteres det at det å få en fagområdeakkreditering er krevende og innebærer at fagskolen er robust, og det blir fra NOKUTs side vist til at det per i dag er mange som får avslag på søknader om akkreditering av nye studietilbud, som er mindre omfattende enn fagområdeakkreditering. NOKUT erfarer likevel at det i år er varslet om ni nye søknader om fagområdeakkreditering, og kommenterer at dette forhåpentligvis vil medføre flere fullmakter i den høyere yrkesfaglige sektoren.

NOKUT er også opptatt av institusjonsakkreditering, og viser til at dette er en løsning på lengre sikt. Det vises likevel til at det er sentralt å utrede hvordan dette bør innrettes, og hvor listen bør ligge for å kunne forvalte en slik fullmakt.

Erfaringen så langt er at det er mange som får avslag på akkreditering av nye studietilbud, samt at en del fagskoler får innvilget med betingelser i vedtaket. I disse tilfellene må NOKUT ettergå at betingelsene som er stilt er blitt oppfylt før tilbudet starter opp. NOKUT kommenterer at det kun er forholdsvis få som får godkjent tilbudet på første forsøk og uten betingelser. NOKUT opplyser at det er noen «typiske» mangler i søknader om akkreditering, herunder at krav til læringsutbyttebeskrivelser ofte ikke er oppfylt, krav til fagmiljø ikke er oppfylt og at det også er en del mangler knyttet til faginnhold og struktur. NOKUT viser også til at blant de nye søkerne som også blir vurdert på generelle krav, er det mange som får vurdert at krav til lokal forskrift, læringsmiljø og kvalitetsarbeid ikke er oppfylt.

Ettersom det er en høy andel avslag, viser NOKUT til at det kanskje også bør vurderes andre tiltak i lys av situasjonen der saksbehandlingstiden nå er svært lang. For eksempel om terskelen for å søke bør heves gjennom for eksempel obligatoriske veiledningskurs før man får sende søknad. Det er mulig at man også burde sett på om begrunnelsene ved avslag kunne blitt forenklet noe for å redusere saksbehandlingstiden.

5.4.4 Arbeidslivets rolle i utviklingen av fagskolene – nasjonale fagråd og andre tiltak

NOU 2014:14 Fagskolen – *et attraktivt utdanningsvalg* peker på at fagskolenes styrke ligger i det nære samarbeidet med arbeidslivet, og i muligheten til raskt å svare på skiftende kompetansebehov i samfunnet. Utvalget mente derfor at arbeidslivets eierskap til fagskolesektoren må styrkes. Det ble foreslått å etablere nasjonale fagråd som et faglig styrt ledd mellom institusjonsledelsen ved fagskolene og det politiske nivået, som skal gi råd om dimensjonering og arbeide for koordinering og kvalitetsutvikling. Det ble også foreslått å gjøre en evaluering av Nasjonalt fagskoleråd med oppmerksomhet på rådets sammensetning og mandat. Utvalget foreslo representasjon fra arbeidslivet både i fagskolenes styrer, i nasjonale fagråd og i Nasjonalt fagskoleråd.

Nasjonalt fagskoleråd (Fagskolerådet) er et rådgivende organ oppnevnt av KD. Fagskolerådet et bredt sammensatt av representanter fra partene i arbeidslivet og organisasjoner som har interesse i utdanningsområdet, og skal gi

råd til departementet i spørsmål og høyere yrkesfaglig utdanning.⁷² Fagskolerådet avholder jevnlig møter gjennom året.

Det har også blitt etablert nasjonale fagråd som skal bistå Fagskolerådet i arbeidet med å videreutvikle høyere yrkesfaglig utdanning. Ifølge nytt mandat for de nasjonale fagskolerådene, vedtatt 7. juni 2022, skal nasjonale fagråd bidra til at kvaliteten på fagskoleutdanningen er god og imøtekommer arbeidslivets kompetansebehov. Fagrådene skal også bidra til faglig utvikling og koordinering av fagskoleutdanningen på nasjonalt nivå. Fagrådet etterstreber ifølge mandatet en lik sammensetning fra fagskolesektoren (offentlige, private, ideelle og studenter) og arbeidslivet (arbeidsgivere, representanter for selvstendig næringsdrivende og arbeidstakere). De nasjonale fagrådene skal ha en ledelse og et arbeidsutvalg med leder fra fagskolesektoren og nestleder fra partene i arbeidslivet.⁷³

Det er etablert til sammen seks nasjonale fagråd:

- Nasjonalt fagråd for tekniske fag
- Nasjonalt fagråd for maritime fag
- Nasjonalt fagråd for digitale og kreative fag
- Nasjonalt fagråd for fagskoleutdanning i helse- og oppvekstfag
- Nasjonalt fagråd for grønne fag
- Nasjonalt fagråd for økonomiske og administrative mat

I intervju fremkommer det at fagrådene i varierende grad har vært aktive de siste årene, og noen viser konkret til at det har vært liten aktivitet, men at man nå arbeider med å ta opp igjen aktiviteten. Fra enkelte av de nasjonale fagrådene kommenteres det samtidig at det er behov for å klargjøre fagrådernes rolle og finne en hensiktsmessig arbeidsform dersom de skal kunne bidra i utviklingen av sektoren. Selv om rådene formelt er etablert, og har arbeidslivsrepresentasjon slik NOU 2014-14 foreslo, er det altså behov for å klargjøre hvilken rolle de skal ha.

Det blir også kommentert at de nasjonale fagrådene generelt har oppe mange saker kun til orientering og at det i liten grad iverksettes konkrete planer og tiltak. Enkelte av fagrådene viser til at dersom man ønsker en reell medvirkning gjennom fagråd, burde riggen sett annerledes ut, og man burde kanskje nærme seg fagrådsmodellen til UH-sektoren, der fagrådene er på institusjonsnivå og der arbeidslivsrepresentanter kan bidra direkte i utvikling av fagplaner. Det blir vist til at man med en slik modell også kunne lagt til rette for at studenter kunne fått medvirket og involvert på en bedre måte enn i dag.

Det finnes også lokale fagråd ved en del fagskoler, men Deloitte har ikke gjort noen spesifikk kartlegging av hvor vanlig dette er. Vi har heller ikke lyktes med å få gjennomført intervju med et fagråd som er tilknyttet en konkret fagskole.

Utover fagråd, har fagskolene også andre arenaer for samarbeid med arbeids- og næringslivet. Det fremkommer gjennom intervju at fagskolene samarbeider med arbeids- og næringslivet på ulike måter, utover representasjon i styret. Det synes likevel ikke å være en felles praksis og tilnærming til dette samarbeidet, heller ikke mellom de offentlige fagskolene som i hvert fall til dels kan sies å være sammenlignbare. Det foreligger ikke noe systematisk kunnskapsgrunnlag som beskriver ulike samarbeidsarenaer og samarbeidsformer, og hvilken effekt disse har (se også kapittel 4).

Det pekes videre på at fagskolene må ha «mottakskapasitet», dvs. tilstrekkelig med kapasitet og ressurser til å kunne ha en god og tett dialog med arbeidslivet, noe som ikke gjennomgående er på plass per i dag. I intervju med en arbeidslivsrepresentant i styret til en fylkeskommunal fagskole, gis det eksempler på hvordan fagskolen har vært en veldig aktiv partner inn i utviklingsprosjekter og andre samarbeid med arbeidslivet i regionen. Fagskolen beskrives her som en fremoverlent og aktiv aktør, som virkelig har søkt etter behovene og har deltatt aktivt i utviklingsprosjekter sammen med arbeidslivet.

5.5 Oppsummering og vurdering

En rekke tiltak i fagskolemeldingen skulle legge til rette for en bedre organisering og styring av fagskolesektoren. Selv om det pekes på en positiv utvikling i sektoren, er det tydelig at det fortsatt er behov for å tydeliggjøre organiseringen og styring av sektoren ytterligere.

⁷² Nasjonalt fagskoleråd: [Om Nasjonalt fagskoleråd](#).

⁷³ Nasjonalt fagskoleråd: Mandat for fagrådene. Vedtatt 07.06.2022.

Studentmedvirkningen i sektoren er krevende. Selv om kravene om studentmedvirkning i styret formelt er ivarettatt, er det vanskelig å få til god studentmedvirkning i praksis. Dette henger sammen med fagskolenes egenart, og studentenes egenart. Selv om studentene selv har et ansvar for å engasjere seg, er det viktig at fagskolene og sektoren samlet jobber for å finne måter å øke studentmedvirkningen på – ikke bare formelt, men også reelt.

Det pekes på en rekke utfordringer med det **fylkeskommunale ansvaret for fagskoler**. Utfordringer gjelder flere ulike forhold.

- Utfordringer med fylkeskommunens rolle som **eier**, og hvilke rammer som gjelder for fylkeskommunens styring av egne fagskoler. Formelt er fylkestinget eier av fylkets egne fagskoler, men styret ved fagskolen er det øverste ansvarlige styringsorganet. Det synes å være behov for å tydeliggjøre hvilke rammer fylkeskommunen har til å styre fagskolene som eier, sett opp mot rollen styret har som øverste ansvarlige styringsorgan. Deloitte mener at statlige myndigheter bør ha en rolle i å utarbeide retningslinjer og rammer for dette for å sikre en lik praksis på tvers av fylkeskommuner og fagskoler. Det pekes også på en rekke utfordringer med at fylkeskommunale fagskoler må bruke system og avtaler som i liten grad er tilpasset sektoren, blant annet når det gjelder tariffavtaler for ansatte og bruk av Visma in School. Deloitte mener dette er viktig å følge opp for å sikre at fylkeskommunalt eierskap ikke er til hinder for en god utvikling i sektoren. Vi merker oss at flere representanter for fylkeskommunale fagskoler mener at man i lys av en del av disse utfordringene bør ta diskusjonen om hvorvidt fylkeskommunalt eierskap av fagskoler er hensiktsmessig.
- Videre er det pekt på utfordringer knyttet til fylkeskommunen som ansvarlig for regional **kompetansepolitikk**. I evalueringen kommer det frem at det er delte oppfatninger i sektoren når det gjelder om fylkeskommunen oppleves å ta en aktiv rolle i å kartlegge kompetansebehov i regionen, og at det er ulike tilnærminger til dette. Det synes også å være et tydelig behov for å etablere systemer knyttet til å kartlegge og prioritere nasjonale kompetansebehov. Deloitte mener det er viktig at det pågående arbeidet i kompetansebehovsutvalget, svarer på behovene i sektoren i den grad det er mulig. Deloitte mener også at det er viktig at tiltaket om å etablere dialogmøter mellom KD og fylkeskommunene blir effektivt, slik at det blir sikret at fylkeskommunenes ansvar for sektoren, inkludert ansvaret knyttet til å kartlegge kompetansebehov, i tilstrekkelig grad blir fulgt opp. I denne sammenheng er det positivt at fylkeskommunene sammen har utarbeidet indikatorer som skal ligge til grunn for et videre arbeid. Det er likevel viktig å følge med på hvordan den enkelte fylkeskommune følger dette opp videre, og sikre at alle ivaretar sitt kompetansepolitiske ansvar og bidrar til bedre kunnskap om kompetansebehovene.
- Det er også tydelig at det er behov for å klargjøre hvordan fylkeskommunene skal **skille sine roller** som eier på den ene siden, og forvalter på den andre siden. Det er både ulik organisering, oppmerksomhet og praksis mellom fylkeskommunene på dette området, og fagskolene som må forholde seg til ulike fylkeskommuner opplever stor variasjon i hvordan dette blir håndtert. Det er også fremdeles, som omtalt i delrapport 2 (Deloitte, 2022), betydelige variasjoner når det gjelder ressursene fylkeskommunene benytter på sine lovpålagte oppgaver relatert til HYU.

I dette kapittelet drøftes også behovet for en nasjonal samordning, og behov for mer kunnskap om nasjonale kompetansebehov. Deloitte mener dette er noe nasjonale myndigheter bør følge opp. Det vil blant annet være viktig med tanke på å sikre en god balanse mellom nasjonale, regionale og lokale kompetansebehov, og for å sikre en hensiktsmessig dimensjonering av utdanningstilbudene også med et nasjonalt perspektiv.

NOKUT er en sentral aktør for å sikre kvalitet i utdanningstilbudene, men gjennomgående pekes det på store utfordringer med NOKUTs arbeid med akkreditering som følge av svært lang saksbehandlingstid. Konsekvensen er at fagskolene må vente svært lenge på å starte opp nye utdanningstilbud som arbeidslivet etterspør. Deloitte mener det må sikres at kapasitet hos NOKUT ikke blir en barriere for utviklingen av sektoren og til hinder for at sektoren kan tilby utdanninger som arbeidslivet trenger og som studentene etterspør. Økt antall fagområdeakkrediteringer vil kunne avhjelpe noe av denne situasjonen. Samtidig mener vi at det er viktig å være oppmerksom på risikoen som trekkes frem i undersøkelsen, for at det kun er et fåtall av fagskolene som nyter godt av dette virkemiddelet. En ønsket effekt av et eventuelt økt antall fagområdeakkrediteringer, må være at saksbehandlingstiden i NOKUT også reduseres, og vi mener det er viktig å følge dette tett opp. Samtidig merker vi oss at det er en relativt høy andel akkrediteringssøknader som får avslag. Deloitte mener derfor at det også bør vurderes tiltak i lys av dette.

Når det gjelder tiltak som er knyttet til at **arbeidslivet** skal være tett koblet på fagskolesektoren, er det også identifisert noen forbedringsområder, selv om det tydelig fremkommer gjennom evalueringen at involvering av arbeidslivet har stor betydning og i mange tilfeller fungerer godt. For det første synes det å være ulike tilnærminger og praksiser knyttet til involvering av relevant arbeids- og næringsliv. Som nevnt i kapittel 4 er også dette et område der det er identifisert behov for ytterligere kunnskap. En kartlegging av ulike tilnærminger til samarbeidet kan være nyttig som inspirasjon og deling av beste praksis, og Deloitte mener det å få mer innsikt i ulike måter å samarbeide på, og effekten av ulike samarbeidsformer, kan være et fornuftig sted å starte.

Deloitte mener også at det bør avklares hvilken rolle de nasjonale fagrådene skal ha i sektoren, for å sikre en mest mulig hensiktsmessig involvering i det videre utviklingsarbeidet.

6 Kvalitet i høyere yrkesfaglig utdanning

Tiltakene i fagskolemeldingen har bidratt til økt attraktivitet, økt relevans og til dels også bedre læringsmiljø og mer solide fagmiljø. Samtidig er det også noen vesentlige barrierer for den ønskede utviklingen, og trekk ved sektoren og utviklingen som oppleves å kunne motvirke ønsket utvikling når det gjelder kvalitetsfremmende faktorer.

6.1 Innledning

I fagskolemeldingen legges det vekt på at kvalitet i utdanning og opplæring på alle nivå er et av regjeringens viktigste mål, og det fremheves at hovedmålet i fagskolemeldingen er en «(...) fagskoleutdanning som er av god kvalitet og tilpasset arbeidslivets behov.»⁷⁴

Flere av tiltakene i fagskolemeldingen handler om hvordan man kan **heve kvaliteten** og stimulere til utvikling i fagskolene. Kvalitetsbegrepet var gjenstand for drøfting i fagskolemeldingen, og vi legger i evalueringen denne kvalitetsdiskusjonen til grunn for vår forståelse av begrepet.

I dette kapitlet legger vi særlig vekt på å undersøke hvordan de kvalitetshevende tiltakene i fagskolemeldingen har blitt implementert og virket inn på kvaliteten i fagskoleutdanningene. Videre knytter vi kvalitetsarbeidet opp mot kunnskapsgrunnlaget, og retter oppmerksomhet mot hvordan det foreliggende kunnskapsgrunnlaget legger til rette for høy kvalitet i høyere yrkesfaglig utdanning. Blant annet drøfter vi i den sammenheng viktigheten av å sikre **relevans**, et godt **læringsmiljø** og et **solid fagmiljø**.

Videre blir utdanningskvalitet gjennom fagskolemeldingen også nært relatert til høyere yrkesfaglig utdannings **attraktivitet** for både arbeidslivet og potensielle studenter. Attraktivitet er derfor også et tema vi går nærmere inn på i dette kapitlet, sammen med **synlighet** – som på mange måter er en forutsetning for at økt attraktivitet skal kunne få effekter i form av økt antall studenter, jf. at det i fagskolemeldingen presiseres at det er en ambisjon at «(...) flere tar yrkesrettet utdanning av god kvalitet, som er relevant og tilpasset arbeidslivets behov.»⁷⁵ I fagskolemeldingen vises det til at man for å nå målet om at flere skal ta høyere yrkesfaglig utdanning, må sikre at utdanningen er både *anerkjent* og *synlig* for utdanningssøkende og arbeidsgivere.

Nedenfor gjør vi først nærmere greie for kvalitetsbegrepet slik det benyttes i fagskolemeldingen, før vi går nærmere inn på de kvalitetshevende tiltakene og hvilken virkning de var tiltenkt. Deretter drøfter vi tiltakenes virkning når det gjelder ulike sider ved kvalitetsarbeidet og kvaliteten i utdanningene, og ser blant annet nærmere på hvorvidt og hvordan tiltakene har hatt de intenderte virkningene på høyere yrkesfaglig utdannings synlighet og attraktivitet, samt relevans, læringsmiljø og fagmiljø.

6.2 Kvalitetsbegrepet slik det er brukt i fagskolemeldingen

Viktigheten av å legge til rette for kvalitetsutvikling i sektoren ble fremhevet som svært sentralt i fagskolemeldingen, og det legges stor vekt på kvalitet i utdanningene:

God kvalitet på alle nivåer i utdanningssystemet er nødvendig for å sikre høyt kvalifisert arbeidskraft, velfungerende velferdstjenester og et konkurransedyktig næringsliv. God utdanningskvalitet er også viktig for å videreutvikle et velfungerende demokratisk samfunn med aktive borgere. Stadig raskere teknologiske endringer stiller krav til kontinuerlige endringer i utdanningene for at de skal være relevante for studenter og arbeidsliv. Dette er spesielt merkbart for

⁷⁴ Meld.St.9 (2016-2017) *Fagfolk for fremtiden*; side 6.

⁷⁵ Meld.St.9 (2016-2017) *Fagfolk for fremtiden*; side 7.

fagskoleutdanningene, som har som formål å være fleksible og yrkesrettede og tilpasset ny teknologi og nye trender og behov i arbeidslivet.⁷⁶

I fagskolemeldingen gjøres det videre greie for kvalitetsbegrepet som benyttes i meldingen. Det fremheves at en rekke forhold *må være på plass* for at en utdanning skal være god, og følgende nevnes:

- Lover og regler
- Administrasjon, bygg, utstyr og økonomi til ledelsen av fagskolen
- Den faglige, praktiske og pedagogiske tilretteleggingen av utdanningen
- Lærernes kompetanse
- Studentenes forutsetninger, motivasjon og innsats i utdanningen
- Relevans for arbeidslivet

Det legges til at blant annet følgende faktorer bidrar til å *påvirke* utdanningskvaliteten:

- Opptakskrav til utdanningene
- Innholdet i, utformingen og tilretteleggingen av utdanningsprogrammet
- Samspillet med arbeids- og næringsliv
- De ansattes samlede kompetanse med tanke på å sikre et solid og stabilt fagmiljø
- Studentenes læringsmiljø

De ulike faktorene som må være på plass for å sikre en god kvalitet i utdanningen, og som påvirker utdanningskvaliteten, rommer med andre ord forhold som faller inn under alle de fire hovedmålsetningene som presenteres i fagskolemeldingen (se boks 6.2).

Det fremheves at hovedansvaret for å sikre god utdanningskvalitet ligger hos den enkelte fagskole. Imidlertid kan også andre aktører i sektoren, som departement, fylkeskommuner og skoleeiere, påvirke på ulikt vis.

Videre blir det i fagskolemeldingen lagt vekt på viktigheten av å ha et kvalitetssikringssystem som kan benyttes til å finne ut i hvilken grad fagskolen lykkes med å nå målene for utdanningen, og det henvises til kvalitetsindikatorer som er relevante for høyere yrkesfaglig utdanning. Blant disse indikatorene er spørsmål om kvalitetssikringssystem, om andelen lærere som deltar i etter- og videreutdanning, gjennomføring og frafall, sysselsetting etter fullført utdanning og tilfredshet med oppnådd kompetanse.

Arbeidslivsrelevans vektlegges særlig i utdypende drøftinger knyttet til kvalitet i høyere yrkesfaglig utdanning. Det henvises til at relevansbegrepet både handler om «(...) arbeidslivserfaring i utdanningene, utdanningenes betydning og egnethet for aktørene i arbeidsmarkedet og overgangen fra utdanning til relevant sysselsetting.»⁷⁷ Videre presiseres viktigheten av å se relevansen i et langsiktig perspektiv.

Boks 6.2 Utdanningskvalitet sett i sammenheng med hovedmålsetninger

De fire hovedmålsetningene som presenteres i fagskolemeldingen, og som tiltakene er knyttet opp mot, henviser alle til faktorer som er sentrale for å sikre god kvalitet i utdanningene:

- 1 Studentene skal engasjere seg i faget og lykkes i utdanningen:** Engasjerte og motiverte studenter, med oppmerksomhet rettet mot fag- og skolerelaterte aktiviteter og mulighet for påvirkning er viktig for å sikre god kvalitet i utdanningene
- 2 Fagmiljøene skal ha oppdatert og praksisnær yrkeskompetanse:** For å ivareta god utdanningskvalitet er det viktig å ha et robust fagmiljø med en solid kunnskapsbase utarbeidet i kontakt med arbeidslivet og nasjonale- og internasjonale fag- og kompetansemiljø.
- 3 Fagskolesektoren skal tilby utdanning som arbeidslivet trenger og studentene ønsker:** Utdanninger som er relevante, attraktive og gir gode arbeidsmuligheter, basert på blant annet kunnskap om nasjonale og regionale kompetansebehov og tilbakemeldinger fra arbeidslivet, er viktige elementer for å sikre god kvalitet.
- 4 Fagskolesektoren skal være godt organisert, med tydelig eierskap og god styring:** Også effektiv og målrettet drift av fagskoler er viktig for å sikre god utdanningskvalitet. Dette får man blant annet gjennom etablering av en mer solid struktur, samarbeid på tvers, eventuelle fusjoner, samt forutsigbar og oversiktlig finansiering.

⁷⁶ Meld.St.9 (2016-2017) *Fagfolk for fremtiden*; side 5.

⁷⁷ Meld.St.9 (2016-2017) *Fagfolk for fremtiden*; side 73.

I fagskolemeldingen kommenteres det også at et studentsentrert perspektiv på kvalitetsbegrepet er relevant for fagskoleutdanningen (jf. strukturmeldingen for høyere utdanning fra 2015). Dette utdypes gjennom å trekke frem at det er et mål om at studentene skal oppnå best mulig resultater, være godt forberedt til en fremtidig yrkeskarriere og gjennomføre utdanningen mest mulig effektivt. Viktigheten av å engasjere studentene, og bidra til høy motivasjon, presiseres.

Den enkelte fagskole har selv hovedansvaret for å sikre god utdanningskvalitet, og må ha på plass systemer for å sikre kvalitet i utdanningene. Samtidig har også NOKUT en viktig rolle på vegne av statlige myndigheter, når det gjelder å sikre kvalitet i høyere yrkesfaglig utdanning. NOKUT har et kontrollansvar, og fører tilsyn med institusjonenes arbeid med å sikre og utvikle egen utdanningskvalitet.⁷⁸

Krav til fagskolenes systematiske kvalitetsarbeid fremgår av fagskoleloven, fagskoleforskriften og fagskoletilsynsforskriften, og NOKUT fører tilsyn på grunnlag av disse kravene.

6.3 Tiltak for å bidra til økt kvalitet

De 48 tiltakene som ble lansert gjennom fagskolemeldingen, er knyttet opp mot de fire hovedmålsetningene som presenteres i meldingen:

- *Studentene skal engasjere seg i faget og lykkes i utdanningen*
- *Fagmiljøene skal ha oppdatert og praksisnær fag- og yrkeskompetanse*
- *Fagskolesektoren skal tilby utdanning som arbeidslivet trenger og studentene ønsker*
- *Fagskolesektoren skal være godt organisert, med tydelig eierskap og god styring*

Som diskutert over, henviser alle de fire målene til faktorer som er sentrale for å sikre utdanning med god kvalitet. Dette innebærer at tiltakene i fagskolemeldingen, uavhengig av hvilket mål de er knyttet opp mot, kan ha relevans for kvaliteten i utdanningene og for kvalitetsutviklingen. Det fremheves også i fagskolemeldingen at det, for å rekruttere gode studenter, er viktig at fagskoleutdanning er et *synlig* og *attraktivt* utdanningsalternativ. Tiltak for å fremme målsetninger om synlighet og attraktivitet er med andre ord også i høyeste grad relevante for kvaliteten i utdanningene.

Alle de 48 tiltakene som presenteres i fagskolemeldingen, omtales derfor også som kvalitetshevende tiltak. Det enkelte tiltaks intenderte effekter på utdanningskvaliteten kan være direkte eller indirekte. Eksempler på det som kan omtales som *indirekte* bidrag til kvaliteten i sektoren, er for eksempel tiltakene for å forbedre kunnskapsgrunnlaget som er omtalt i kapittel fire, og tiltak for bedre organisering og styring som omtalt i kapittel 5. Sammenhengen mellom kvalitet og styring av fagskolene fremheves i flere sammenhenger gjennom fagskolemeldingen. Blant annet trekkes det frem at «[e]n attraktiv fagskole innebærer engasjerte studenter som tar del i styringen og påvirker utviklingen.»⁷⁹

Under omtalen av tiltakene nedenfor vil vi ikke kommentere hvert av de 48 tiltakene spesielt, men vil derimot omtale tiltakene mer samlet ut fra hvilken hovedmålsetning de i fagskolemeldingen er knyttet opp mot. Samtidig vil noen tiltak bli trukket spesifikt frem. Bakgrunnen for at vi velger å omtale noen tiltak spesielt, er at fagskolemeldingen fremhever disse som tiltak som helt spesifikt er ment å bidra til økt kvalitet, og/eller at dette er tiltak som trekkes frem av aktører i sektoren som særlig viktige for kvaliteten. Eksempler på dette er blant annet opprettelse av en utdanningskvalitetspris og utviklingsmidler, samt innføring av begrepet «høyere yrkesfaglig utdanning».

I dette kapitlet retter vi også oppmerksomhet mot målsetningene om økt synlighet og anerkjennelse, samt attraktivitet. I fagskolemeldingen går det blant annet frem at tiltakene skal bidra til «(...) å øke kunnskapsgrunnlaget om fagskolesektoren og fagskoleutdanningenes synlighet og anerkjennelse.»⁸⁰ Både økt synlighet og økt anerkjennelse er viktige forutsetninger for å oppnå ambisjonene om at flere skal ønske å ta fagskoleutdanning. Videre er dette også viktige forutsetninger for at arbeidslivet i økt grad skal etterspørre og ansatte personer med høyere yrkesfaglig utdanning. I fagskolemeldingen viser regjeringen blant annet til et ønske om å styrke fagskoleutdanningen «(...) gjennom økt kvalitet og anerkjennelse slik at flere søker seg til den.»⁸¹

⁷⁸ NOKUT skal ifølge informasjon på sin nettside føre tilsyn med alle fagskolers systematiske kvalitetsarbeid i perioden 2020 til 2028.

⁷⁹ Meld.st. 9 (2016-2017); side 7.

⁸⁰ Ibid. Side 8

⁸¹ Ibid, side 7,

6.3.1 Studentene skal engasjere seg i faget og lykkes i utdanningen

19 av de 48 tiltakene i fagskolemeldingen er knyttet opp mot hovedmålsetningen om at studentene skal engasjere seg i faget og lykkes i utdanningen. Tiltakene skal på ulike vis bidra til studentenes trivsel, levekår og læringsmiljø, som er faktorer som kan ha stor innvirkning på hvorvidt studentene er engasjerte og motiverte, og i hvilken grad de har oppmerksomhet rettet mot fag- og skolerelaterte aktiviteter og mulighet for påvirkning. Dette er forhold som i fagskolemeldingen vektlegges som viktige elementer med tanke på utdanningskvalitet. I tillegg er det flere tiltak som er rettet mot opptak til studier og overgangsordninger mellom høyere yrkesfaglig utdanning og universitets- og høyskoleutdanning. Disse tiltakene skal bidra til høy kvalitet i opptak til studier, samt attraktivitet gjennom å tydeliggjøre gjennom opptakskrav at høyere yrkesfaglig utdanning ligger på nivået over videregående opplæring. Tiltakene som berører overgangsordninger handler også i stor grad om attraktivitet, gjennom å legge til rette for at man kan bygge videre på høyere yrkesfaglig utdanning også ved andre utdanningsinstitusjoner, samt at høyere yrkesfaglig utdanning kan være en vei videre for studenter som allerede har utdanning fra universitetet eller høyskole.

Tiltakene bygger i stor grad opp under et studentsentrert perspektiv på kvalitetsbegrepet, og studentenes medvirkning og resultater tillegges her betydelig vekt.

Nedenfor kommenteres tiltakene som er tilknyttet denne målsetningen nærmere.

Tilknytning til studentsamskipnad

Et av tiltakene som er knyttet til denne hovedmålsetningen, er å gi fagskoler en betinget rett til tilknytning til studentsamskipnad. I fagskolemeldingen pekes det på at dette kan bidra til å styrke fagskolenes attraktivitet, og at man gjennom å styrke fagskolestudentenes velferdstilbud vil sikre et mer likt tilbud for fagskolestudentene og studenter ved universiteter og høyskoler.

I forbindelse med Stortingets behandling av fagskolemeldingen, vedtok Stortinget også følgende anmodningsvedtak: «Stortinget ber regjeringen i forbindelse med evalueringen av de kvalitetshevende tiltakene vurdere om fagskoler etter bestemte kriterier bør ha plikt til medlemskap i studentsamskipnad.»⁸²

Som omtalt i første delrapport i evalueringen (Deloitte, 2021) er tiltaket som handler om *rett* til tilknytning til studentsamskipnad fulgt opp gjennom lovendringer. Retten til tilknytning til samskipnader er imidlertid for *alle* fagskoler, og betingelsene som lå i det opprinnelige forslaget er dermed ikke videreført. Dette har sammenheng med at stortingsflertallet ved behandling av fagskolemeldingen ba regjeringen om å foreslå at alle fagskoler skulle ha rett til tilknytning til studentsamskipnad, uavhengig av størrelse og utdanningens omfang. I prosessene forut for lovendringen, ble det drøftet hvorvidt det burde gis en *rett* til tilknytning til samskipnad, eller om man burde gå lengre og innføre en *plikt* til tilknytning til samskipnad. I høringen knyttet til ny fagskolelov og endringer i studentsamskipnadsloven, ba Kunnskapsdepartementet om høringsinstansenes foreløpige syn på hvorvidt det bør lovfestes en plikt til å være tilknyttet en studentsamskipnad (Kunnskapsdepartementet, 2017). I departementets oppsummering av høringsinstansenes syn, fremgår det at et mindretall ønsket at fagskolene både skulle ha rett og plikt til medlemskap i studentsamskipnad, mens de fleste var positive til å lovfeste *rett* til medlemskap (Prop. 47 L (2017–2018) Lov om fagskoleutdanning (fagskoleloven)). KS og flere fylkeskommuner/fylkeskommunale fagskoler ga i høringen uttrykk for at de mente det burde lovfestes en plikt til medlemskap enten for alle fagskoler eller for fagskoler over en viss størrelse, for å sikre fagskolestudenter samme rettigheter som andre studenter. Andre høringsinstanser ga uttrykk for at lovfesting av en *plikt* ikke er hensiktsmessig, og viste i den forbindelse blant annet til at studentenes samlede behov bør ligge til grunn for hver enkelt fagskoles vurdering når det gjelder tilknytning til studentsamskipnad.

I evalueringen ser vi at det er ulike oppfatninger om viktigheten av dette tiltaket. Både fra flere fagskoler og fra studentrepresentanter presiseres det at fagskolestudenter er en variabel studentgruppe med veldig ulike behov. Ikke alle har behov for eller interesse for studentsamskipnad. For andre er likevel medlemskap i studentsamskipnad viktig. Fra en fylkeskommunal fagskole kommenteres det at det har vist seg at dette tiltaket ikke var så viktig som fagskolen opprinnelig trodde, og de har erfart at studentene ikke har ønsket tilknytning til studentsamskipnad. Også fra enkelte andre fagskoler blir det vist til at studentene selv ikke har ønsket medlemskap i studentsamskipnad, fordi studentene ikke opplever å ha behov for dette. Det kommenteres i denne forbindelse at studentene i stor grad er voksne deltidsstudenter som tar nettbaserte utdanninger med eller uten samlinger.

⁸² Vedtak nr. 642, 2. mai 2017

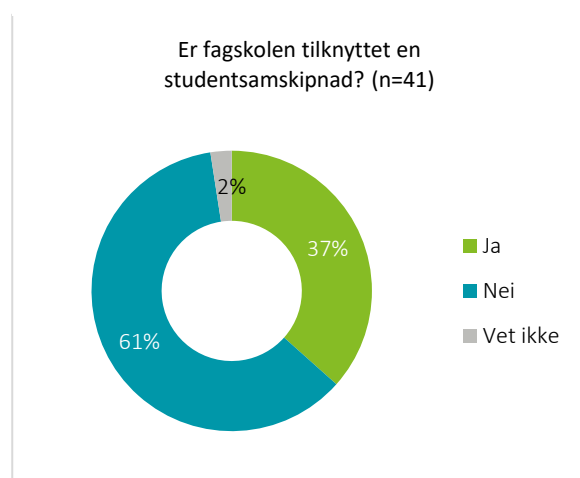
Samlet sett erfarer Deloitte at det er bred enighet i sektoren om at det er viktig med en *rett* til medlemskap, men at det ikke vil være hensiktsmessig med en plikt. Dette uttrykkes både fra fagskoler og av representanter fra ONF. Mange trekker frem det at studentene i høyere yrkesfaglig utdanning har en annen profil enn studentene ved universiteter og høyskoler, og at dette gjør at også relevansen av de godene medlemskap i en studentsamskipnad kan bidra med, er ulik. Fra ONF vises det også til at en stor del av dagens samskipnadstilbud ikke treffer/når ut til fagskolestudentene som ofte bor desentralisert.

ONF trekker også frem at det kunne vært hensiktsmessig med en differensiering av kostnadene knyttet til medlemskap i studentsamskipnad, slik at det blir et skille mellom studenter ved stedbaserte utdanninger og studenter ved nettbaserte utdanninger. Videre kommenteres det at man ser at det kunne vært hensiktsmessig å innføre en ordning med digital studentsamskipnad, som i større grad kan oppleves som relevant også for studenter som tar nettbaserte utdanninger.

Det blir også påpekt i intervju med representanter for ONF at det er en eller to studentsamskipnader som ekskluderer fagskolestudenter fra å stille til valg i studentsamskipnaden, og at dette er noe det må tas tak i.

I spørreundersøkelsene som har blitt gjennomført i forbindelse med evalueringen, har respondentene fått spørsmål om tilknytning til studentsamskipnad. Høsten 2022 svarer 37 prosent av rektorene at fagskolen er tilknyttet en studentsamskipnad (se Figur 25). Respondentene fikk samme spørsmål i undersøkelsen som ble gjennomført høsten 2020. Da svarte til sammen 50 prosent av rektorene, altså en klart høyere andel, at fagskolen var tilknyttet en studentsamskipnad (n=38). Det er vanskelig å si hva som er årsak til denne endringen, og om det er reelt at en mindre andel av fagskolene er tilknyttet en studentsamskipnad nå enn for to år siden. Selv om det var omtrent like mange rektorer som svarte på de to undersøkelsene, kan sammensetningen av respondenter ha endret seg, noe som kan ha påvirket svarfordelingen jf. analysen under som viser variasjoner i svarene blant annet avhengig av eierskap og studenttall.

Figur 25: Tilknytning til studentsamskipnad. Rektorer



Blant fagskolene med offentlig eierskap er det i 2022 et flertall (57 prosent) som svarer at fagskolen er tilknyttet en studentsamskipnad. Blant fagskolene med privat eierskap er det på den annen side hele 73 prosent av rektorene som svarer at fagskolen *ikke* er tilknyttet en studentsamskipnad. Fagskolens størrelse (målt i antall aktive studenter) synes å ha en viss betydning for hvorvidt fagskolen er tilknyttet en studentsamskipnad eller ikke. Halvparten av fagskolene med over 500 aktive studenter høsten 2022 er ifølge rektorene tilknyttet en studentsamskipnad. Innenfor denne gruppen er det imidlertid vesentlig forskjell mellom fagskoler med henholdsvis offentlig og privat eierskap; 75 prosent av førstnevnte og 17 prosent av sistnevnte er tilknyttet en studentsamskipnad.⁸³ I denne sammenheng er det viktig å være oppmerksom på at noen av de største, private fagskolene i all hovedsak tilbyr nettbaserte utdanninger, og jf. diskusjonen over oppleves ikke tilknytning til studentsamskipnad å være særlig relevant for studentene som tar denne typen utdanninger.

Når det gjelder fagskolene med færre enn 500 studenter, er det kun 29 prosent som er tilknyttet en studentsamskipnad. Andelen er omtrent den samme for offentlige og private fagskoler, med henholdsvis 33 og 28 prosent som er tilknyttet studentsamskipnad. Andelen er nøyaktig den samme dersom man kun ser på fagskoler med opptil 100 aktive studenter.

Blant de private fagskolene med under 500 studenter som opplyser å være tilknyttet studentsamskipnad, er det en klar overvekt av fagskoler som tilbyr kreative fag. Dette kan muligens ha sammenheng med at mange av disse fagskolene tilbyr stedbaserte utdanninger. Imidlertid er det også blant private fagskoler som tilbyr kreative fag et flertall som opplyser å *ikke* være tilknyttet en studentsamskipnad (fem av åtte).

Rektorene som har svart at skolen ikke er tilknyttet en studentsamskipnad, har i spørreundersøkelsen blitt bedt om å utdype årsaken til dette. Mange av respondentene viser til studentenes alderssammensetning og

⁸³ I begge gruppene er det få respondenter, henholdsvis åtte rektorer ved offentlige fagskoler og seks rektorer ved private fagskoler. Dette medfører at enkeltvis får store prosentvise utslag.

studieformen som tilbys ved fagskolen som begrunnelse for hvorfor studentene har vurdert at det ikke er behov for tilknytning til studentsamskipnad. Det vises til at fagskolen har voksne studenter som bor hjemme med egen familie, at alle eller en overvekt av studentene er deltidsstudenter, og/eller at utdanningene er nettbaserte og rettet mot studenter som bor over hele landet. Enkelte viser til at det er studentrådet som ikke ønsker tilknytning til studentsamskipnad.

Noen respondenter viser også til at fagskolen er etablert «langt ute på landet», og at det ikke er noen studentsamskipnad tilgjengelig på studiestedet. I tillegg er det noen respondenter som henviser til at de er i prosess med å vurdere tilknytning til en studentsamskipnad, eller kommenterer at det kan bli aktuelt fremover grunnet økende antall studenter.

Ved fagskolene som allerede er tilknyttet en studentsamskipnad, er det noe varierende erfaringer. De fleste rektorene viser til gode erfaringer og godt – eller stadig bedre - samarbeid med studentsamskipnaden, og flere fremhever at studentsamskipnaden bidrar med et veldig viktig tilbud for studentene. Andre bemerker at de erfarer at studentsamskipnadens tilbud i liten grad er relevant for studentene ved fagskolen. Det vises i den forbindelse både til studentenes alderssammensetning og til at fagskolen primært tilbyr nettbaserte utdanninger.

Overgang fra fagskolepoeng til studiepoeng

Et tiltak som mange av aktørene i sektoren fremhever som svært viktig, er overgangen fra fagskolepoeng til studiepoeng som betegnelse for normert studietid og læringsutbytte. I fagskolemeldingen går det også frem at regjeringen i forslaget om å ta i bruk betegnelsen *studiepoeng*, legger vekt på innspill fra sektoren om at de mener betegnelsen studiepoeng vil kunne gi høyere yrkesfaglig utdanning en økt anerkjennelse og dermed bidra til økt attraktivitet. Det er i tillegg en forventning blant en del aktører i sektoren om at innføring av betegnelsen studiepoeng i høyere yrkesfaglig utdanning, vil kunne gjøre det enklere med overganger mellom høyere yrkesfaglig utdanning og universitets- eller høyskoleutdanning. Samtidig går det frem av fagskolemeldingen at det fra universitets- og høyskolesektoren i forbindelse med høring av NOU 2014:14 pekes på at bruk av studiepoeng i forbindelse med høyere yrkesfaglig utdanning kan bidra til å villede studenter og arbeids- og samfunnsnivå, da man ved å fjerne betegnelsen fagskolepoeng fjerner en faktor som bidrar til å synliggjøre høyere yrkesfaglig utdanning som et eget utdanningslag.

Til tross for ulike oppfatninger i høringsrunden, ble tiltaket fulgt opp og implementert gjennom ny fagskolelov som trådte i kraft 1.7.2018. Gjennom evalueringen kommer det frem at dette er et av tiltakene i fagskolemeldingen som vurderes som aller viktigst av fagskolene. Det vises til at overgangen til studiepoeng har vært avgjørende for anerkjennelsen og for å tydeliggjøre høyere yrkesfaglig utdanning som en utdanning på nivået over videregående utdanning. Det poengteres at dette er viktig for studentene, og at det bidrar til økt attraktivitet. Det er samtidig én rektor som i intervju gir uttrykk for at hen er usikker på hvor viktig studiepoeng er for attraktiviteten, og at hen mener *synligheten* er det aller viktigste.

I spørreundersøkelsen høsten 2022 ble respondentene bedt om å liste opp det de mener er de tre viktigste positive utviklingstrekkene i fagskolesektoren de siste fem årene. 49 respondenter (herav 29 rektorer) har fylt ut i fritekst. Av disse er det 14 respondenter som eksplisitt nevner innføringen av studiepoeng som noe av det viktigste som har skjedd. Flere nevner også bedre omdømme eller andre forhold som kan omfatte innføringen av studiepoeng, men uten at studiepoeng nevnes eksplisitt. Det er i all hovedsak rektorene som nevner studiepoeng i denne sammenheng.

Imidlertid er det også en del av de intervjuede som kommenterer at de opplever at studiepoengene i høyere yrkesfaglig utdanning mest har vært en «kosmetisk» endring eller en «skinnendring» som ikke betyr så mye i praksis. Ansatte ved en fagskole viser til at studentene i utgangspunktet har vært veldig positive til at utdanningen gir studiepoeng, men så har skuffelsen vært stor når de ser at dette likevel ikke betyr så mye for anerkjennelsen av utdannelsen de tar. Dette handler særlig om at universitets- og høyskolesektoren ikke anerkjenner studiepoeng fra høyere yrkesfaglig utdanning som likeverdige med studiepoengene fra universiteter og høyskoler. I tillegg vises det til at en del arbeidsgivere ikke anerkjenner studiepoengene fra høyere yrkesfaglig utdanning som fullverdige studiepoeng, og at dette er erfaringer som kan virke demotiverende for studentene.

«Vi opplever at studiepoengene ikke er anerkjent av UH-sektoren som tilsvarende det de driver med. Det oppleves som en hån mot de som tar fagskoleutdanning at de har denne type holdninger. Det ser vi på som en alvorlig sak.»

Rektor og styreleder ved fylkeskommunal fagskole

Flere representanter fra både private og offentlige fagskoler viser til at de opplever en manglende anerkjennelse av verdien av studiepoengene studentene får gjennom høyere yrkesfaglig utdanning. Det bemerkes at dette også handler om manglende anerkjennelse av at dette er *høyere utdanning*, og enkelte spør seg om man fra UH-sektorens side er redd for at fagskolene skal ta for stor plass. Flere av rektorene påpeker at det er viktig for den videre utviklingen at studiepoeng fra høyere yrkesfaglig utdanning og universitets- og høyskoleutdanning likestilles helt.

I ett intervju blir det samtidig bemerket at det er en misforståelse at studiepoengene i høyere yrkesfaglig utdanning skal være sammenlignbare med studiepoengene fra UH-sektoren. Det blir poengtert at studiepoeng bare er en betegnelse for omfang, og at studiepoeng fra høyere yrkesfaglig utdanning ikke er konverterbare til UH-sektoren. Det blir vist til at dette er en utfordring, og at det nok kommer til å fortsette å være diskusjoner rundt dette temaet.

Styreleder ved en av de fylkeskommunale fagskolene kommenterer også at hen har inntrykk av at studiepoeng ikke alltid er sammenlignbare *mellom fagskolene* heller. Det bemerkes at det er langt fra topp til bunn i sektoren, og at hen mener størrelse og profesjonalitet spiller inn på det faktiske læringsutbyttet.

Overgangsordninger

Flere av tiltakene i fagskolemeldingen handler om overgangsordninger mellom høyere yrkesfaglig utdanning og universitets- og høyskoleutdanning. Som vist i første delrapport i evalueringen, er dette en gruppe tiltak som i varierende grad er fulgt opp. Jamfør kapittel 3 har enkelte av tiltakene blitt fulgt noe mer opp de siste par årene. Samtidig er manglende oppfølging av tiltak som omhandler overgangsordninger noe mange aktører i sektoren trekker frem i både intervju og spørreundersøkelsen som er gjennomført. Tiltak som omhandler overgangsordninger henger også nært sammen med innføringen av *studiepoeng* som betegnelse for normert studietid og læringsutbytte. Som omtalt over, var det en god del representanter for fagskoler som hadde en forventning om at innføringen av studiepoeng skulle bidra til å gjøre overganger mellom høyere yrkesfaglig utdanning og utdanning ved universiteter og høyskoler enklere. Samtidig har mange erfart at denne forventningen ikke har blitt innfridd.

Mange aktører, både studentrepresentanter og representanter for en rekke fagskoler, trekker frem at det er etablert en del overgangsordninger, men at disse er basert på lokale avtaler. Dermed er det veldig ulikt, også for studenter som tar mer eller mindre identiske utdanninger ved ulike fagskoler, hvilke overgangsmuligheter man har. Det blir også bemerket at studenter med identisk bakgrunn kan få vidt forskjellige svar dersom de søker om fritak ved en UH-institusjon. Det er per i dag ikke etablert noen nasjonale ordninger for overganger, til tross for at en rekke tiltak i fagskolemeldingen omhandler overgangsordninger. Det er også flere som i intervju viser til at det er behov for økt systematikk på dette området, og at det i større grad bør etableres felles strukturer og overordnede føringer for overgangsordninger.

Som omtalt i kapittel 3, ble det i 2021 lyst ut samarbeidsmidler for fagskoler og høyskoler/universiteter i Norge som ønsker å finne gode overgangsordninger mellom sine utdanninger. Som det går frem av boksen til høyre, ble syv prosjekter tildelt midler i denne sammenheng. Fra HK-dir påpekes det at disse prosjektene skal jobbe for å lage modeller for overgangsordninger, og at målet er at dette skal være læringspunkt for videre arbeid nettopp med å lage noe felles for sektoren.

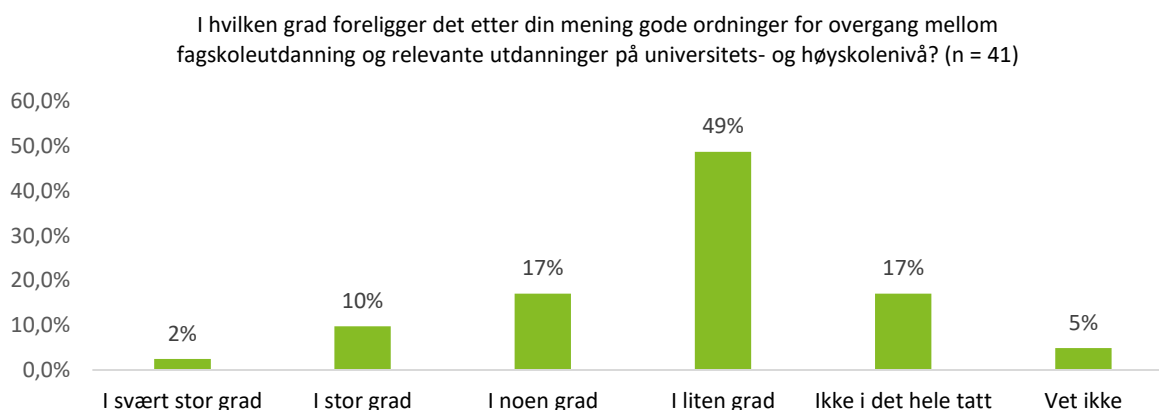
I spørreundersøkelsen som ble gjennomført høsten 2022 fikk rektorene flere spørsmål om overgangsordninger. Blant annet ble de spurt i hvilken grad de opplever at det foreligger gode ordninger for overganger. Som det går frem av Figur 26, svarer omtrent halvparten av rektorene at det etter deres mening *i liten grad* foreligger gode ordninger for overgang mellom fagskoleutdanning og relevante utdanninger på universitets- og høyskolenivå.

Boks 6.3.1 Overgangsordninger

«I 2021 fekk sju prosjekt midlar til å utvikle gode overgangsordningar mellom høgare yrkesfagleg utdanning og utdanningar i UH-sektoren. Det overordna målet med utlysinga var å gjere utdanningsvegar mellom høgare yrkesfagleg utdanning og universitets-/høgskoleutdanning tydelegare og meir føreseieleg for studentane. I dag finst det ikkje nokon nasjonale løysingar for dette.»

Utdrag fra programmet for Fagskolekonferansen 2022

Figur 26: Overganger mellom høyere yrkesfaglig utdanning og høyskole- og universitetsutdanninger. Rektorer

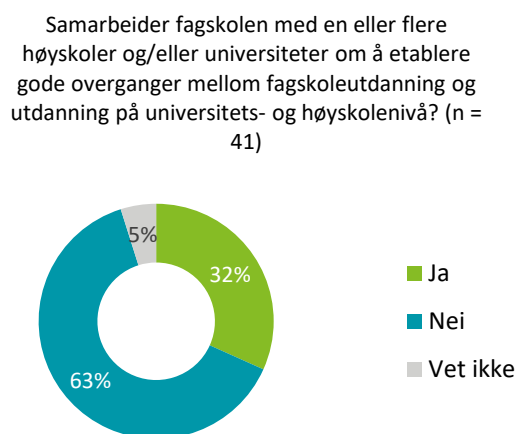


Fagskolens størrelse har en viss betydning for rektorenes oppfatning om overgangsordninger. Rektorer ved fagskoler med mer enn 500 aktive studenter, svarer i enda større grad at det *ikke* foreligger gode overgangsordninger. I denne gruppen svarer til sammen 79 prosent av respondentene at det etter deres mening enten *i liten grad* eller *ikke i det hele tatt* foreligger gode ordninger for overganger. Blant rektorene ved de største fagskolene er det også forskjell i svarfordelingen avhengig av om fagskolen har offentlig eller privat eierskap. Samtlige rektorer ved store, private fagskoler svarer at det enten *i liten grad* eller *ikke i det hele tatt* foreligger gode ordninger for overganger. Det er noe større variasjon i svarene blant rektorene ved store, offentlige fagskoler. Dette henger sannsynligvis sammen med hvilke fagområder de ulike fagskolene dekker. De offentlige fagskolene dominerer de tekniske og maritime fagene, der man har kommet lengst med overgangsordninger. Enkelte av de store, private fagskolene har en god del utdanningstilbud innenfor økonomisk-administrative fag, der man i liten grad har etablert overgangsordninger. Ved fagskolene med under 500 aktive studenter er det generelt sett større variasjon i svarene, men her er det en tendens til at rektorene ved små, offentlige fagskoler i mindre grad mener det foreligger gode overgangsordninger, enn rektorer ved små, private fagskoler.

Sammenlignet med rektorenes svar på tilsvarende spørsmål høsten 2020, ser vi en svak positiv utvikling. Høsten 2020 svarte til sammen 71 prosent av rektorene at de enten *i liten grad* eller *ikke i det hele tatt* opplever at det foreligger gode overgangsordninger.

Rektorene har også fått spørsmål om hvorvidt den enkelte fagskole samarbeider med en eller flere høyskoler eller universiteter om å etablere gode overganger. Som det går frem av figuren til høyre, er det ved et flertall av fagskolene ikke etablert noe slikt samarbeid. Rundt en tredjedel av fagskolene har likevel et samarbeid om overganger med en eller flere høyskoler og/eller universiteter. Slike samarbeid er langt vanligere ved de store fagskolene (mer enn 500 studenter) enn ved de små (under 500 studenter). Ved de store fagskolene svarer 57 prosent av rektorene at fagskolene samarbeider med en eller flere høyskoler og/eller universiteter om overgangsordninger. Kun 19 prosent av rektorene ved de små fagskolene svarer det samme. Det er også en klar overvekt av fagskoler med offentlig eierskap blant de som har etablert denne typen samarbeid om overganger.

Figur 27: Samarbeid om overgangsordninger. Rektorer



Sammenlignet med rektorenes svar på tilsvarende spørsmål høsten 2020, er det høsten 2022 en noe mindre andel av fagskolene som samarbeider med høyskoler eller universiteter om overgangsordninger. Det er imidlertid relativt små forskjeller, som kan skyldes tilfeldigheter.

I fritekst utdyper en del av rektorene (høsten 2022) hva slags samarbeid de har med høyskoler eller universiteter. Noen rektorer viser til at det er etablert overgangsordninger i tilknytning til spesifikke utdanninger, og det henvises

til ulike fagområder som IT, maritime fag, byggfag og helsefag. Det er imidlertid ikke alle rektorene som opplyser hvilke fagområder det dreier seg om. Flere viser til at det jobbes med prosjekter for å prøve å få plass overgangsordninger. Samtidig er det også flere av rektorene som viser til at dette er krevende prosesser som tar lang tid. Det kommenteres i den forbindelse at UH-sektoren viser liten interesse for samarbeid om overgangsordninger. To rektorer viser til at fagskolen primært samarbeider med utenlandske institusjoner.

Utfordringene knyttet til manglende overgangsordninger presenteres av mange mer som et symptom på andre utfordringer enn som et vesentlig problem i seg selv. Særlig henvises det av flere til en opplevd manglende anerkjennelse av høyere yrkesfaglig utdanning fra universitet- og høyskolesektorens side, og at studiepoengene – til tross for samme betegnelse som i UH-sektoren, ikke oppleves å ha samme verdi (jf. drøftingen over). Dermed oppleves det i liten grad å være ønske fra universitets- og høyskolesektorens side, om å etablere overgangsordninger.

Samlet sett gis det også gjennom intervju uttrykk for at dette er et område der sektoren har kommet kort, og der man ikke har lyktes med oppfølgingen av tiltakene i fagskolemeldingen. Dette til tross for at det i fagskolemeldingen ble konstatert at «(...) det skal være gode overgangsordninger mellom fagskoler, universiteter og høyskoler.»⁸⁴ Samtidig ble det i meldingen bemerket at regjeringen ikke ønsket å vise til en norm for hva som kan innpasses. Det ble henvist til at dette må avgjøres for hver enkelt utdanning basert på fastsatt læringsutbytte.

Opptakskrav og Samordna opptak⁸⁵

En rekke tiltak under denne hovedmålsetningen omhandler på ulikt vis opptakskrav, under dette realkompetansevurdering og samordning av opptakskrav/opptakssystem. Av fagskolemeldingen går det frem at regjeringen blant annet gjennom bedring av opptaksbestemmelsene og økt synliggjøring ønsket å legge til rette for rekruttering av flere motiverte og kvalifiserte studenter til fagskoleutdanningene. Et tydeligere opptaksregelverk fremheves også som viktig for å «(...) styrke fagskoleutdanningen som en utdanning som reelt sett er på nivået over videregående opplæring.»⁸⁶

Videre er viktigheten av økt likebehandling presisert i fagskolemeldingen, og utarbeidelse av en veileder for opptak til høyere yrkesfaglig utdanning med bakgrunn i realkompetanse er et ledd i arbeidet med å sikre at dette er noe som gjøres mest mulig likt på tvers av fagskolene, og skal dermed også bidra til økt forutsigbarhet for studentene. Likebehandling og økt forutsigbarhet var også en viktig begrunnelse for tiltaket som handler om å *vurdere å fastsette en egen felles nasjonal opptaksforskrift for fagskoleutdanning.*

Generelt ble det gjennom fagskolemeldingen pekt på at en større grad av samordning av opptak til høyere yrkesfaglig utdanning, både gjennom et felles opptakssystem og en felles opptaksforskrift, også kan gi mulighet for en mer samlet innhenting av statistikk – og dermed et bedre kunnskapsgrunnlag på området. Gjennomgangen av tiltakene i både første delrapport (Deloitte, 2021) og i kapittel 3 i denne rapporten, viser også at det har vært gjort en del grep for å samordne og tydeliggjøre opptakskravene. Blant annet er det innført felles regler for inntak på grunnlag av realkompetansevurdering, og utarbeidet veiledningsmaterieell for realkompetansevurderinger. Tilstandsrapporten for høyere yrkesfaglig utdanning for 2022 viser også at antallet nye studenter som er tatt opp til høyere yrkesfaglig utdanning med bakgrunn i realkompetansevurdering har økt fra 2018 til 2021. Også i andel studenter opptatt med bakgrunn i realkompetansevurdering av det totale antallet nye studenter det enkelte år, har det vært en liten økning. I 2018 ble 11 prosent av de nye studentene tatt opp med bakgrunn i realkompetansevurdering, mens dette gjaldt 14 prosent i 2021 (en nedgang fra 15 prosent i 2020).⁸⁷

Opptakskravene er generelt noe som i liten grad omtales fra aktører i sektoren, når de blir bedt om å kommentere tiltak som ble vedtatt i forbindelse med behandling av fagskolemeldingen, og virkningen av tiltakene. Samtidig merker vi oss at enkelte tiltak er et ledd i arbeidet med å tydeliggjøre plasseringen av høyere yrkesfaglig utdanning på nivået over videregående opplæring, og å styrke høyere yrkesfaglig utdannings posisjon. Dette gjelder særlig tiltaket som omhandler innføring av aldersgrense for opptak på grunnlag av realkompetanse. En gruppe lærere ved en fagskole kommenterer i intervju at de tidvis savner en viss kvalitetssikring av studentene som tas opp til studiene. Noen studenter begynner bare fordi studiet er gratis, kommenteres det, og lærerne kunne ønsket at det ble stilt flere krav til studentene, i form av strengere opptakskrav.

⁸⁴ Meld.St. 9 (2016-2017): Fagfolk for fremtiden. Side 106.

⁸⁵ Også under hovedmålsetningen om at fagskolene skal tilby utdanning som arbeidslivet trenger og studentene ønsker, inngår to tiltak som omhandler opptakskrav. Vi omtaler alle tiltak som omhandler opptak til høyere yrkesfaglig utdanning under ett her.

⁸⁶ Meld.St. 9 (2016-2017): Fagfolk for fremtiden. Side 75.

⁸⁷ Kilde: Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, 2022b

Et tiltak som blant annet skulle bidra til økt synliggjøring av høyere yrkesfaglig utdanning, var å ta i bruk Samordna opptak. Gjennom Samordna opptak synliggjøres opptak til høyere yrkesfaglig utdanning på samme nettsted som det samordnede opptaket til universiteter og høyskoler. Viktige målsetninger i denne forbindelse var også å bidra til økt likebehandling, samt administrative besparelser for fagskolene. I fagskolemeldingen vises det til hvordan samordning av opptak til høyere yrkesfaglig utdanning i tillegg kan bidra til bedre oversikt over det totale utdanningstilbudet i sektoren, og hvilke opptakskrav som gjelder for de ulike utdanningene:

Samordningen forutsetter også at det kan etableres et nettsted der all informasjon om fagskoleutdanningene og opptakskravene samles. Dette vil igjen gjøre det enklere å få oversikt over det totale utdanningstilbudet i fagskolesektoren og over hvilke opptakskrav som gjelder for hver enkel utdanning.⁸⁸

I forbindelse med hovedopptaket til høyere utdanning våren 2020, var høyere yrkesfaglig utdanning for første gang en del av Samordna opptak. Alle offentlige fagskoler er pålagt å være en del av Samordna opptak, mens det er frivillig for private fagskoler. I 2022 var det elleve fylkeskommunale fagskoler, tre statlige fagskoler og ni private fagskoler som var del av Samordna opptak, altså til sammen 23 av 58 fagskoler. Dette var en nedgang fra 27 fagskoler i 2021 (HK-dir, 2022d).⁸⁹

I spørreundersøkelsen som er gjennomført har rektorene både blitt spurt om fagskolen er en del av Samordna opptak, hvorfor den eventuelt ikke er del av Samordna opptak, og – for de som *deltar* i Samordna opptak – hvilke erfaringer man har gjort seg så langt. Figur 28 viser svar på spørsmålet om deltakelse. Litt under halvpartene av rektoren oppgir at fagskolen er del av Samordna opptak.

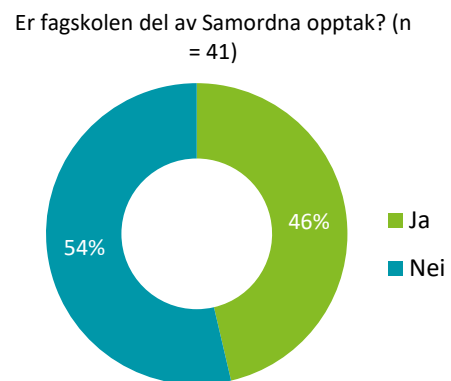
Alle rektorene ved offentlige fagskoler svarer ja, noe som også er naturlig i og med at de offentlige fagskolene er pålagt å delta i Samordna opptak. Blant de private fagskolene, derimot, er det kun 19 prosent av rektorene som svarer at fagskolen er del av Samordna opptak. Dette tilsvarer fem rektorer. Den prosentvise fordelingen er omtrent lik blant store (over 500 studenter) og små (under 500 studenter) fagskoler. I spørreundersøkelsen i 2020 var det seks rektorer ved private fagskoler som svarte at fagskolen var del av Samordna opptak.

Rektorene som høsten 2022 svarte at fagskolen deltar i Samordna opptak, ble bedt om å utdype sine erfaringer så langt. Gjennomgående er tilbakemeldingene svært gode, og det vises til «gode erfaringer», «positive erfaringer», «dette fungerer svært godt» og tilsvarende. En rektor ved en privat fagskole svarer at erfaringene er meget gode, men viser samtidig til at det er en utfordring at frist for å legge inn tilbud i Samordna opptak ikke er samordnet med fylkeskommunenes søknadsfrister og svarfrister vedrørende driftsmidler. Dette kan få den konsekvens at skolene legger inn tilbud som det deretter viser seg at man ikke får tilskudd til, blir det kommentert. Tilsvarende utfordring med frister påpekes av flere rektorer, også for offentlige fagskoler. I den forbindelse blir det påpekt at Samordna opptak fungerer godt for de etablerte studiene, men ikke når det startes opp nye studier utenom fristene. Det påpekes at sistnevnte skjer ganske hyppig med den utviklingstakten som er i sektoren. I tillegg kommenteres det at Samordna opptak ikke er tilpasset modulutdanninger, noe som medfører ganske stort behov for parallelle systemer og egne prosesser knyttet til en betydelig andel av opptaket.

Det er også enkelte rektorer som viser til at «ting har gått seg til» og at de nå har svært gode erfaringer med Samordna opptak. Enkelte viser til at opptaksarbeidet har blitt enklere, mens andre kommenterer at det er en betydelig arbeidsmengde knyttet til behandling av søkere som man vet egentlig ikke er reelle søkere. Flere viser til økt synlighet som en stor fordel med Samordna opptak, og det er også flere som viser til at systemet gir økt forutsigbarhet og god struktur for søknadsbehandlingen.

Flere rektorer viser til at selv om Samordna opptak fungerer veldig godt for store deler av opptaket, er det behov for tilpasninger for at man skal unngå at deler av opptaket må gjennomføres utenom Samordna opptak.

Figur 28: Deltakelse i Samordna opptak. Rektorer.



⁸⁸ Meld.St. 9 (2016-2017): Fagfolk for fremtiden. Side 84-85.

⁸⁹ En medvirkende årsak til denne nedgangen, er reduksjon i antall fylkeskommunale fagskoler fra 2021 til 2022, grunnet fusjoner.

Rektorene ved private fagskoler som *ikke* deltar i Samordna opptak, ble bedt om å utdype årsaken til at fagskolen har valgt å ikke delta i Samordna opptak. Enkelte rektorer viser til at de ikke har noen plan om å bli del av Samordna opptak, og viser i flere tilfeller til at dette handler om fagskolens målgruppe og/eller utdanningstilbud. Andre viser til at fagskolens størrelse er en del av vurderingen, og at man så langt har vurdert at merverdien av å være med i Samordna opptak er liten. Flere av disse rektorene viser samtidig til at økt studenttall kan gjøre det aktuelt å bli med i Samordna opptak, og at dette er noe som vurderes. Noen kommenterer også at de ønsker å se an andre skolers erfaringer før de selv tar stilling til om Samordna opptak kan være aktuelt for dem.

Det er også flere som viser til at Samordna opptak ikke har blitt vurdert som aktuelt fordi fagskolen har rullerende opptak, eller fordi fagskolen har en egen søkerportal som oppleves å fungere godt.

Fra en kunstfagskole vises det til at fristene i Samordna opptak er utfordrende med tanke på gjennomføring av praktisk opptaksprøve. Skolen ser samtidig at de muligens mister søkere gjennom å ha egne frister. Det pekes på at Samordna opptak kanskje kan gi flere søkere, samtidig som det også kommenteres at det er en risiko for at dette ikke er relevante søkere, noe som kan gjøre det ressurskrevende å behandle alle søknadene.

Til tross for tiltakene som er gjennomført, er det fremdeles i stor grad opp til den enkelte fagskole å fastsette egne opptakskrav innenfor de felles rammene. Det har foregått en viss harmonisering, gjennom samarbeid mellom fagskoler, men likevel kommenteres det i intervju med rektor og styreleder ved en av de store, offentlige fagskolene at selv de fagskolene som er ganske like i en ellers veldig sammensatt sektor, er ulike. Det fremheves at selv ikke to fylkeskommunale fagskoler, med mange likhetstrekk, klarer å bli enige om samme opptakskriterier for samme type studier på ulike skoler. Dette gjør det vanskelig å få fullt utbytte av Samordna opptak, blir det kommentert, da søkere til samme type utdanning i ulike fylker må vurderes ut fra ulike opptakskrav.

Selv om det har skjedd en viss harmonisering av opptakskravene, er det med andre ord fremdeles store forskjeller – også mellom det som tilsynelatende er like utdanningstilbud. Ambisjonene om at også private fagskoler skulle delta i Samordna opptak, er også bare til en viss grad oppnådd, og dette begrenser de intenderte virkningene i form av oversikt over det totale utdanningstilbudet i sektoren, og bedre synliggjøring av høyere yrkesfaglig utdanning. Betrachtingene rundt disse forholdene i fagskolemeldingen, synes ikke å ha tatt høyde for at langt under halvparten av fagskolene ville bli inkludert i et felles opptakssystem. Dette medfører at man for de fagskolene som er del av Samordna opptak har fått en enklere tilgjengelig totaloversikt over utdanningstilbudet, men det er viktig å være oppmerksom på at det fremdeles er store deler av sektoren som ikke inngår her. Tilsvarende synliggjøres kun deler av utdanningstilbudet gjennom Samordne opptak. Basert på innspill fra fagskolene, synes det ikke å være realistisk å etablere et system der alle fagskoler ønsker å være med. Gode oversikter over utdanningstilbud mv. må dermed til dels ivaretas på andre måter. Også ved fagskolene som deltar i Samordna opptak blir det vist til at deler av utdanningstilbudet ikke «passer inn» i Samordna opptak, og det vises til nye utdanningstilbud og modulbaserte utdanninger. Deloitte merker seg at samtidig som rask omstilling og tilpasning til arbeidslivets behov er viktige målsetninger for sektoren, og det har blitt åpnet for å kunne tilby korte utdanninger, så er Samordna opptak best egnet til å ivareta stabile utdanningstilbud med årlig opptak. Dette medfører – dersom utviklingen fortsetter som i dag – at det kan bli stadig større deler av opptaket som må behandles utenom Samordna opptak.

Studiestøtte ved opphold i utlandet

I fagskolemeldingen legges det vekt på at forholdene er lagt godt til rette for at studenter ved universiteter og høyskoler kan ta hele eller deler av utdanningen sin i utlandet, men at det ikke er like enkelt for studenter innenfor høyere yrkesfaglig utdanning. Det henvises til at en viktig årsak er manglende rett til studiestøtte. I strategi for høyere yrkesfaglig utdanning som ble lansert i juli 2021, vises det også til internasjonalisering som et av virkemidlene for kvalitetsutvikling, som er et av fire prioriterte innsatsområder.⁹⁰ Utveksling blir vist til som en av flere viktige former for internasjonalisering.

I spørreundersøkelsen som ble gjennomført høsten 2020, ble det stilt noen spørsmål om internasjonalt samarbeid og muligheter til utveksling. I undersøkelsen svarer 18 prosent av rektorene at fagskolen har mulighet til utvekslingsopphold i forbindelse med et eller flere av utdanningstilbudene ved fagskolen. Dette er en betydelig lavere andel enn det som det blir henvist til i fagskolemeldingen, der det vises til at en undersøkelse gjennomført av NOKUT i 2014 viste at ca. 31 prosent av institusjonene hadde mulighet for perioder i utlandet som en del av utdanningen. Noe av diskrepansen kan muligens skyldes bruk av betegnelsen «utveksling» sett opp mot «utenlandsopphold». I NOKUTS undersøkelse vises det til at det til dels dreide seg om korte utenlandsopphold på under seks uker. I vår undersøkelse kan respondentene ha vurdert at det må dreie seg om lengre opphold for å

⁹⁰ Kunnskapsdepartementet, 2021

kvalifisere som «utveksling». Dette er en mulig forklaring, men vi har ikke sikker informasjon om hvorvidt dette stemmer. Vi ser imidlertid også at 32 prosent av rektorene som besvarte vår undersøkelse høsten 2020, opplyser at fagskolen har «annet internasjonalt samarbeid». 55 prosent av rektorene opplyser på den annen side at fagskolen *ikke* har noen form for internasjonalt samarbeid.

I intervju er det ulikt hvorvidt fagskolene opplever at utvekslingsopphold er relevant. Enkelte rektorer viser til at de primært har voksne deltidsstudenter ved fagskolen, og at utveksling dermed ikke er så relevant for studentgruppen. Andre rektorer kommenterer at utveksling i liten grad er et tema, men at det likevel er noe fagskolen mener det kan være aktuelt å jobbe for å få på plass, og at det kan være positivt for en del av studentmassen. Vi ser også eksempler på til dels store ulikheter mellom fagskoler med samme faglige profil. Mens én kunstfagskole viser til utstrakt internasjonalt samarbeid og utveksling, er det en annen som viser til at dette så langt ikke har blitt ansett som særlig relevant.

Det er også enkelte som viser til at det er utfordrende at det er opp til den enkelte fagskole å få på plass eventuelt internasjonalt samarbeid, og at fagskolene har begrensede administrative ressurser til å følge dette opp.

Noen av de intervjuede kommenterer at internasjonalt samarbeid er utfordrende så lenge studiepoengene ikke er anerkjent innenfor ECTS-systemet. For eksempel er det en rektor som viser til at fagskolen har Erasmus-avtale, men opplever manglende ECTS-konvertering som en hindring. Det at studiepoengene ikke er gyldige innenfor ECTS-systemet, blir fra enkelte særlig trukket frem som en utfordring for studenter som vil bygge på en fagskolegrad i utlandet, men som ikke får uttelling for det i form av studiepoeng. Det er samtidig noen av de intervjuede som bemerker at sektoren bør jobbe mer med internasjonalisering, og at det er mye å hente på det.

Samlet sett synes tiltaket som omhandler studiestøtte ved utenlandsopphold å være relevant for *deler* av sektoren, og ha stor betydning for de studentene som ønsker og får mulighet til utenlandsopphold. For andre deler av sektoren er dette et mindre relevant tiltak.

Tiltak for å forbedre kunnskapsgrunnlaget

Som vi så i kapittel 4, er det flere tiltak under denne hovedmålsetningen som handler om å øke kunnskapen om studentenes trivsel, velferd og gjennomføring:

- Inkludere fagskolestudentene i leveårsundersøkelsen
- Gjennomføre frafallsundersøkelse
- Gjøre en kartlegging av fagskolenes behov for støtte i arbeidet med å følge opp studenter med funksjonsnedsettelse

Gjennomføringen av disse tiltakene for å bedre kunnskapsgrunnlaget er omtalt i kapittel 4, hvor det kommer frem at alle disse tre tiltakene er gjennomført, samt en nærmere drøfting knyttet til hvorvidt de har bidratt til et bedre kunnskapsgrunnlag og hvordan kunnskapsgrunnlaget ev. har blitt brukt i det videre kvalitetsarbeidet. Vi går derfor ikke nærmere inn på disse tiltakene her.

6.3.2 Fagmiljøene skal ha oppdatert og praksisnær fag- og yrkeskompetanse⁹¹

Syv av de 48 tiltakene i fagskolemeldingen er knyttet opp mot målsetningen om at fagmiljøene skal ha oppdatert og praksisnær fag- og yrkeskompetanse. Dette er tiltak som på ulikt vis handler om undervisningspersonalets kompetanse. Fagmiljøenes kompetanse er gjennom fagskolemeldingen sterkt vektlagt for å heve utdanningskvaliteten og dermed bidra til attraktivitet og til at studentene skal lykkes i utdanningen og engasjere seg.

Under denne hovedmålsetningen er det også foreslått tiltak med en økonomisk dimensjon: opprettelse av en kvalitetspris og opprettelse av søkbare utviklingsmidler. Videre ligger det også under dette hovedtemaet tiltak som handler om behov for et forbedret kunnskapsgrunnlag. I dette tilfellet dreier det seg om å *kartlegge kompetansebehovet i fagskolen*.

Nedenfor kommenteres tiltakene som er tilknyttet denne målsetningen nærmere.

⁹¹ Tiltaket om å sikre et godt system for informasjon om fagskoleansattes kvalifikasjoner er ikke fulgt opp (jf. kapittel 3), og er derfor ikke nærmere omtalt her.

Utdanningskvalitetsprisen

Utdanningskvalitetsprisen er et av flere tiltak som i fagskolemeldingen er direkte relatert til å bidra til å fremme utvikling av gode fagmiljøer og utdanninger, og slik bidra til økt kvalitet innenfor høyere yrkesfaglig utdanning. Prisen har blitt delt ut årlig siden 2018, og det er knyttet en pengepremie på NOK 1 million til prisen. I 2022 ble det besluttet å ikke tildele prisen, med den begrunnelse at søknadene ikke var tilstrekkelig gode.

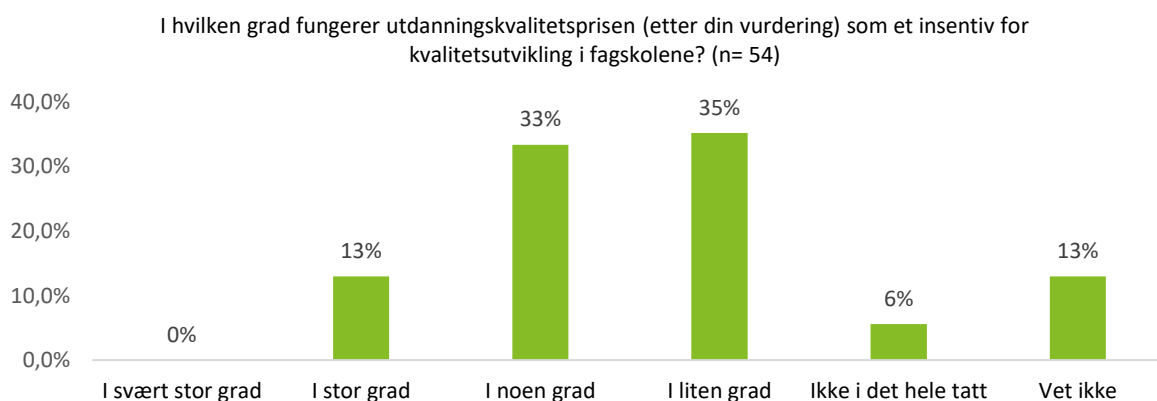
Rektorene og styreledernes svar i spørreundersøkelsen høsten 2022 viser at det fremdeles er mange som ikke er kjent med denne prisen, til tross for at et klart flertall svarer at de kjenner til at utdanningskvalitetsprisen deles ut årlig. Det er i hovedsak styreledere ved små fagskoler med privat eierskap som ikke kjenner til utdanningskvalitetsprisen.

Kjennskap til prisen har økt noe de siste to årene. Høsten 2020 svarte 33 prosent av respondentene at de ikke var kjent med utdanningskvalitetsprisen. Også da var det primært styreledere ved private fagskoler som ikke var kjent med prisen, men det var også flere styreledere ved offentlig eide fagskoler og flere styreledere ved store fagskoler som svarte *nei* på dette spørsmålet høsten 2020.

I andre delrapport i evalueringen viste vi til at pengepremien som er knyttet til utdanningskvalitetsprisen i liten grad oppfattes som et viktig insentiv, men at prestisjen og anerkjennelsen som ligger i det å få en slik pris er betydelig (Deloitte, 2022). Prisen fungerer dermed som et insentiv for kvalitetsutvikling, uavhengig av pengepremien vinneren får. Videre blir det fremhevet at utdanningskvalitetsprisen bidrar til å løfte frem gode eksempler, og bidrar med motivasjon og inspirasjon til øvrige deler av sektoren. Samtidig er det kun store, fylkeskommunale fagskoler som så langt har vunnet kvalitetsprisen, noe som potensielt kan bidra til å avgrense denne effekten til andre fagskoler som «ligner» på fagskolene som har vunnet prisen.

Svar i spørreundersøkelsen som ble gjennomført høsten 2022 bekrefter dette inntrykket. Kun tretten prosent av respondentene mener at utdanningskvalitetsprisen *i stor grad* fungerer som et insentiv for kvalitetsutvikling. Andelen er redusert fra 26 prosent to år tidligere, samtidig som andelen som mener at kvalitetsprisen *i liten grad* eller *ikke i det hele tatt* fungerer som et insentiv, øker fra 32 til 41 prosent.⁹²

Figur 30: Utdanningskvalitetsprisen som insentiv. Rektorer og styreledere⁹³



Det er særlig blant de private fagskolene det er en økende andel respondenter som svarer at kvalitetsprisen i liten grad fungerer som et insentiv. Blant de offentlig eide fagskolene er det derimot en betydelig økning i andel respondenter som opplever at prisen i noen grad fungerer som et insentiv.

⁹² Særlig ved de private fagskolene er det en større andel enn før som svarer at utdanningskvalitetsprisen *i liten grad* fungerer som et insentiv, mens det blant de offentlig eide fagskolene er en økt andel som svarer at prisen *i noen grad* fungerer som et insentiv.

⁹³ Kun respondenter som svarte at de var kjent med utdanningskvalitetsprisen fikk dette spørsmålet.

Litt under halvparten av respondentene i undersøkelsen svarer at utdanningskvalitetsprisen er en pris fagskolen har ambisjoner om å konkurrere om.⁹⁴ Dette er omtrent likt som høsten 2020. Som det går frem av andre delrapport i evalueringen kan det være en risiko for at incentivet for kvalitetsutvikling i praksis kun er rettet mot en liten del av sektoren, men samtidig kan prisen bidra til økt kvalitet også utover fagskolene som konkurrerer om prisen, ved å løfte frem gode eksempler og skape oppmerksomhet rundt kvalitetsarbeid (Deloitte, 2022). Den fallende andelen, særlig blant de private fagskolene, som opplever at kvalitetsprisen fungerer som et incentiv, indikerer likevel at denne effekten er begrenset.

I intervju er det ingen som spesifikt trekker frem utdanningskvalitetsprisen som et særlig viktig tiltak. Tvert imot kommenterer rektor og styreleder ved en fagskole at pengepremien heller burde vært brukt på andre måter for å legge til rette for erfaringsdeling og vise frem «beste praksis». Gjennomgående i intervju kommenteres det at det er et betydelig fokus på kvalitet i utdanningen og kvalitetsarbeid, og at mange faktorer bidrar til dette. Imidlertid vektlegges ikke kvalitetsprisen særskilt i denne sammenheng.

Utviklingsmidler

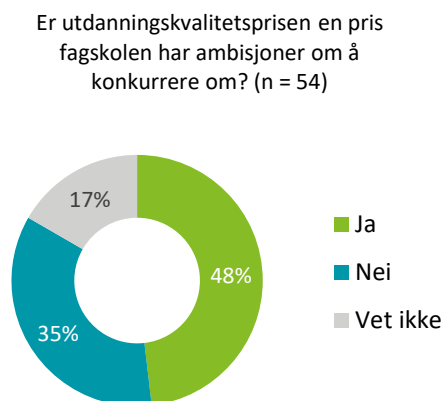
Også etablering av en egen tilskuddsordning for utviklingsmidler, var et tiltak i fagskolemeldingen. I tilknytning til dette tiltaket ligger også to andre tiltak, prioritering av fagskoler med fagområdegodkjenning ved tildeling av utviklingsmidler og tilrettelegging for å fremme bruk av teknologi for læring i fagskoleutdanningene. I fagskolemeldingen vektlegges blant annet teknologi i forbindelse med etablering av fleksible utdanningsformer, samtidig som det vises til utfordringer knyttet til faglig ansattes kompetanse vedrørende pedagogisk bruk av teknologi for undervisning og læring. Bruk av teknologi for læring er derfor etablert som et av de prioriterte satsingsområdene for utviklingsmidlene.

Også utviklingsmidlene ble omtalt i andre delrapport i evalueringen, og det vises der til at ordningen har bred oppslutning i sektoren, og i stor grad synes å fungere i samsvar med intensjonen (Deloitte, 2022). Spørreundersøkelsen som ble gjennomført høsten 2022 bekrefter inntrykket av at utviklingsmidlene er et tiltak som verdsettes i sektoren. Hele 91 prosent av respondentene mener at det er hensiktsmessig at det er etablert en egen, søkbar ordning med utviklingsmidler. Svarene indikerer økt oppslutning om ordningen, da andelen som svarte *ja* på tilsvarende spørsmål i 2020 var en del lavere – 80 prosent.

Det er en noe lavere andel, men likevel et klart flertall, som opplyser at fagskolen har søkt om utviklingsmidler. Figur 23 viser at 76 prosent av rektorene opplyser at fagskolen har søkt om utviklingsmidler et eller flere av de siste årene. Blant de offentlig eide fagskolene er andelen enda høyere – 86 prosent. Samtlige fagskoler som opplyser at de *ikke* har søkt om utviklingsmidler, uavhengig av om de har offentlig eller privat eierskap, har mindre enn 500 studenter.

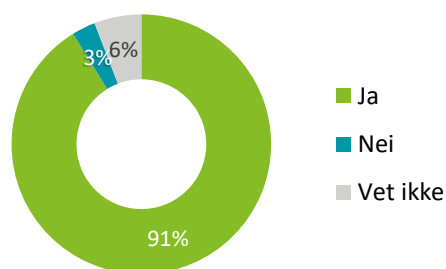
Andelen rektorer som svarer at fagskolen har søkt om utviklingsmidler, er den samme som for to år siden.

Figur 31: Ambisjoner når det gjelder kvalitetspris. Rektorer og styreledere



Figur 32: Utviklingsmidler. Rektorer og styreledere

Er det etter din mening hensiktsmessig at det er etablert en egen, søkbar ordning med utviklingsmidler? (n = 68)



⁹⁴ Kun respondenter som hadde svart at de kjente til prisen, fikk dette spørsmålet.

De som svarte at fagskolen ikke hadde søkt om utviklingsmidler, fikk et oppfølgingsspørsmål der de ble bedt om å angi den eller de viktigste årsakene til at de ikke har søkt om utviklingsmidler. Halvparten av respondentene svarer at årsaken er at det er for ressurskrevende å søke eller å drive et slikt prosjekt. En del svarer også at fagskolen ikke har funnet et prosjekt å søke med, mens noen få respondenter opplyser enten at de ikke var klar over muligheten, at fagskolen ikke har behov for utviklingsmidler eller at fagskolen ikke har fagområdeakkreditering og at det derfor har blitt vurdert som lite sannsynlig at søknaden ville blitt prioritert.⁹⁵

I utlysningen for 2023 går det frem at det kan søkes midler innenfor tre ulike «tema», og at to av disse eksplisitt omhandler teknologi; *Bruk av digital teknologi for læring* og *Økt profesjonsfaglig digital kompetanse for faglærere*.

I tidligere års utlysninger har det gått frem at søknader fra fagskoler med fagområdegodkjenning vil bli prioritert. I Utlysningen for 2023 er imidlertid ordlyden noe endret, og det går frem at ved søknader som fremdeles står likt etter en sammenligning basert på rangering ut fra delkarakterer på kriterier, «(...) vil søknader (i) fra fagskoler med fagområdegodkjenning, og (ii) knyttet de fagområder og geografiske områder som totalt sett mottar minst støtte gjennom øvrige prosjekt, bli prioritert.»⁹⁶

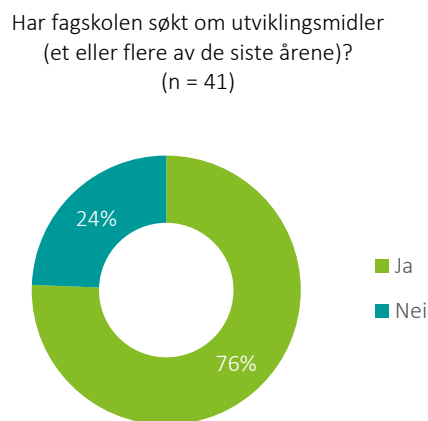
I intervju i siste fase av evalueringen, bekreftes innspill i tidligere faser om at utviklingsmidlene anses som viktig for kvalitetsarbeidet og utviklingen i sektoren. Åtte av respondentene i spørreundersøkelsen høsten 2022 nevner eksplisitt utviklingsmidlene som en av de tre viktigste utviklingstrekkene i sektoren de siste årene. I tillegg er det en rekke respondenter som viser til insentiver for kvalitetsutvikling, økt kvalitet, søkbare midler mv. Innspillene samsvarer godt med drøftingen i andre delrapport i evalueringen (Deloitte, 2022), der vi peker på at utviklingsmidlene har vært en populær ordning helt fra opprettelsen. Selv om mange opplever det som administrativt krevende å søke om utviklingsmidler, og rapportere på disse, har de fleste aktørene som er intervjuet vist til utviklingsmidlene som en god ordning. Midlene gjør det mulig å sette i gang prosjekter, utviklingsaktiviteter og investeringer som fagskolene ellers ikke har midler til å finansiere (Deloitte 2022).

Fagskoleansattes kompetanse

Tre tiltak omhandler på ulikt vis fagskoleansattes kompetanse. Et av dem er direkte rettet mot å sette i verk tiltak for å heve den pedagogiske kompetansen, et annet dreier seg om å kartlegge kompetansebehov, og handler altså om å forbedre kunnskapsgrunnlaget som grunnlag for å vurdere behov for tiltak. Det tredje tiltaket dreier seg om å sikre et godt system for informasjon om fagskoleansattes kompetanse. De to sistnevnte er omtalt i kapittel 4.

I spørreundersøkelsen som ble gjennomført høsten 2022, har rektorene blitt bedt om å vurdere kompetansen til de ansatte på fagskolen på ulike parametere. Som det går frem av Figur 34, er det fagkompetansen som av rektorene vurderes som best. Et klart flertall av rektorene mener at de ansatte ved fagskolen har *svært god* fagkompetanse. Også kompetanse i form av oppdatert yrkeserfaring vurderes som *svært god* av et flertall av rektorene. Kompetansen innenfor pedagogisk bruk av teknologi, pedagogisk og didaktisk kompetanse samt digital kompetanse, vurderes imidlertid som noe svakere. Her er det også noen rektorer som vurderer kompetansen som *noe mangelfull*, selv om disse er i et klart mindretall.

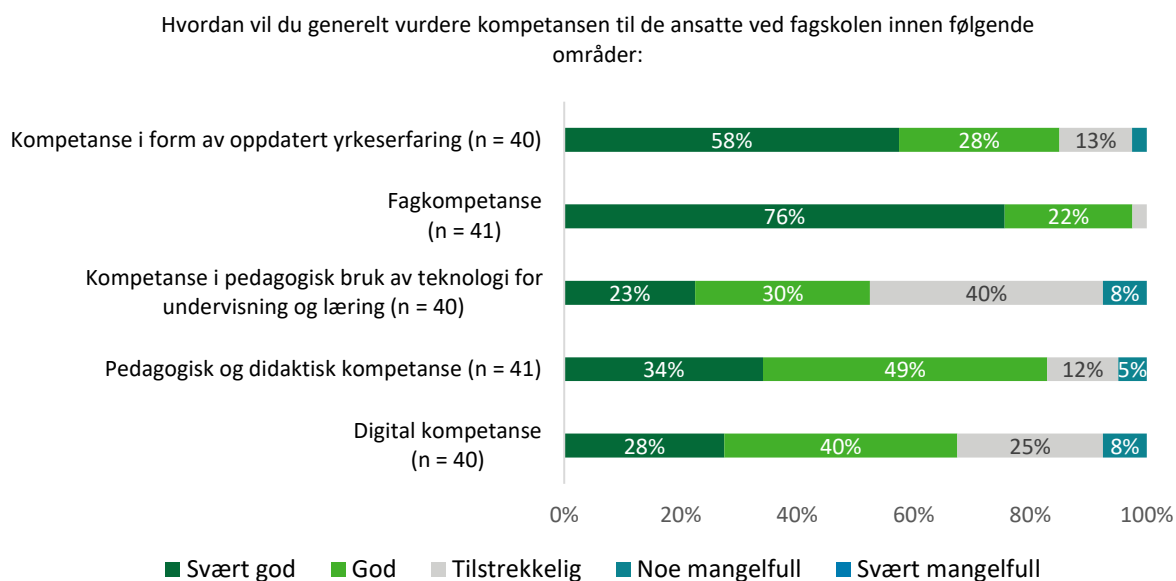
Figur 33: Søknad om utviklingsmidler. Rektorer



⁹⁵ Svaralternativene var 1) For ressurskrevende å søke/drive et slikt prosjekt, 2) Har ikke funnet et prosjekt å søke med, 3) Fagskolen har ikke fagområdeakkreditering, og det er derfor lite sannsynlig at vår søknad ville blitt prioritert, 4) Ikke behov for utviklingsmidler, 5) Annet. Respondentene kunne velge flere svaralternativer.

⁹⁶ Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (2022): Utviklingsmidler for høyere yrkesfaglig utdanning. Utlysning 2023.

Figur 34: Ansattes kompetanse. Rektorer



Rektorenes vurderinger bekrefter de prioriteringer som ble gjort i fagskolemeldingen, når man valgte å iverksette tiltak rettet mot bruk av teknologi i undervisning og læring, samt sette i verk tiltak for å heve den pedagogiske kompetansen. Sett opp mot rektorenes svar for to år siden, har andelen som svarer «svært god» økt betydelig på alle kompetanseområdene. For to år siden var det en noe større andel som svarte *god* på alle kompetanseområdene. Dette viser en positiv utvikling. De aller fleste vurderer også kompetansen på de fleste områder som *tilstrekkelig* eller bedre. Dette viser likevel et forbedringspotensial, og særlig innenfor digital kompetanse og pedagogisk bruk av teknologi er det et mindretall av rektorene som svarer at kompetansen er noe mangelfull.

Når det gjelder den pedagogiske kompetansen, har det blitt utviklet en egen praktisk-pedagogisk utdanning for fagskolelærere ved OsloMet med oppstart for første kull høsten 2019. Samtidig viser rektor ved en av de store, fylkeskommunale fagskolene til at nettopp praktisk-pedagogisk utdanning er en utfordring som er knyttet opp mot det fylkeskommunale eierskapet for fagskolen. Alle lærerne i fylkeskommunen, også på fagskolen, må ifølge rektoren ta PPU for yrkesfag. Problemet er at fylkeskommunen ikke har forståelse for at det må skilles mellom videregående skole og fagskole, og resultatet for nyansatte lærere på fagskolen er at de må ha praksis på ungdomsskole og videregående skole. Dette er demotiverende, og fungerer ikke som noe insentiv i rekrutteringen.

I intervju er det også mange rektorer som fremhever utfordringer med å rekruttere undervisningspersonell innenfor en del fagområder. Det henvises til at fagkompetanse og oppdatert yrkeserfaring vektlegges, men at dette også innebærer at man konkurrerer med næringslivet om de samme personene. Lønnsnivået er en utfordring som særlig en del av rektorene ved fylkeskommunale fagskoler fremhever. Det blir vist til at fagskolene ikke klarer å konkurrere med næringslivet når det gjelder lønn. Flere viser at fylkeskommunale begrensninger på lønnsnivået er en hemmende faktor i så måte, og gjør rekrutteringen ekstra krevende. Det påpekes at dersom lønnsnivået ikke er tilpasset de man ønsker å rekruttere, så får man heller ikke de beste lærekraftene. Dette vil påvirke kvalitetsarbeidet, blir det bemerket.

«Det å bygge opp større fagmiljøer er noe vi må jobbe videre med. Det er utfordrende å rekruttere fagpersonell. Vi ønsker å få inn fagressurser med teknisk bakgrunn fra arbeidslivet, som har bransjeerfaring. Men vi sliter med å rekruttere på grunn av lønnsnivået. Vi strekker oss så selene ryker, men likevel er det vanskelig.»

Rektor ved fylkeskommunal fagskole

Ved flere de store, fylkeskommunale fagskolene blir det i intervju med rektor vist til at fagskolen sliter med å skalere opp utdanningstilbudet, eller står i fare for å måtte legge ned utdanningstilbud, fordi fagskolen mangler undervisningspersonell. Dette er ifølge rektoren en betydelig hindring i arbeidet med å styrke sektoren, og det vises til at utfordringene har blitt større i etterkant av pandemien. Utfordringen er mest fremtredende innenfor

tekniske fagretninger, blir det påpekt. Samtidig vises det til tilsvarende utfordringer med konkurranse om arbeidskraften ved en privat fagskole som tilbyr utdanninger innenfor IT. De samme personene som fagskolen ønsker å ansette, tilbys godt betalte utviklerjobber i næringslivet, blir det påpekt.

Enkelte av de intervjuede fremhever også at det er utfordrende å prioritere videreutdanning og andre kompetansehevede tiltak når ressursene er knappe. Det henvises til generell underfinansiering av sektoren, og påpekes at midlene ikke oppleves å stå i samsvar med ambisjonene.

Likevel fremheves det av mange at kompetansen generelt sett oppleves som god, og at man de siste årene har lyktes med å styrke fagmiljøet både gjennom kompetansetiltak, konsolideringer og rekruttering. Utviklingsmidler kan for eksempel benyttes til kompetanseheving av ansatte. Det er imidlertid ikke noen som i intervju har trukket frem denne typen prosjekter spesifikt.

Senere i kapittelet kommer vi også inn på utviklingstrekk i sektoren som oppleves å *motvirke* arbeidet med å styrke fagmiljøet ved fagskolene.

6.3.3 Fagskolesektoren skal tilby utdanning som arbeidslivet trenger og studentene ønsker

I tilknytning til dette hovedmålet er det i fagskolemeldingen foreslått tolv tiltak. Tiltakene skal på ulike vis bidra til at fagskolene tilbyr utdanning som arbeidslivet trenger og studentene ønsker, med andre ord utdanninger som er relevante, attraktive og gir gode arbeidsmuligheter. For å sikre at dette ivaretas, legges det vekt på å ha tilstrekkelig kunnskap om nasjonale og regionale kompetansebehov og tilbakemeldinger fra arbeidslivet. Flere av tiltakene handler derfor om forbedring av kunnskapsgrunnlaget, gjennom innføring av studiebarometer for fagskoleutdanninger, gjennomføring av kandidatundersøkelser, samt gjennomføring av arbeidsgiverundersøkelse. Disse tiltakene er nærmere omtalt i kapittel 4, og omtales ikke ytterligere her. Også tiltak som omhandler tydeliggjøring av plassering av utdanningen i utdanningssystemet, og styrking av informasjonen i karriereveiledningstjenester, finner man her. Videre går det frem av fagskolemeldingen at «[d]okumentasjon av kandidatenes kompetanse, gode muligheter for å sette sammen ulike moduler og lengre fagskoleutdanninger er sentrale bidrag for å sikre arbeidslivet den fagskolekompetansen som trengs.»⁹⁷

I tilknytning til denne hovedmålsetningen ligger også et av de mest sentrale tiltakene i meldingen; «legge til rette for at flere skal kunne ta fagskoleutdanning.»

Nedenfor kommenteres tiltakene som er tilknyttet denne målsetningen nærmere.

Tydeliggjøring av at fagskoleutdanning ligger på nivået over videregående opplæring

Tydeliggjøring av at fagskoleutdanning ligger på nivået over videregående utdanning, er noe som i intervju fremheves som særlig viktig for utviklingen i sektoren. Gjennomgående blir det imidlertid særlig vist til betegnelsen *høyere yrkesfaglig utdanning* (HYU) i den forbindelse (se omtale nedenfor), og i mindre grad direkte til endringen av fagskoleloven § 1 som dette tiltaket omhandler. Viktigheten av å tydeliggjøre at fagskoleutdanning ikke er det samme som videregående utdanning, men derimot er et høyere utdanningsnivå, fremheves imidlertid av mange aktører i sektoren. Tiltaket har dermed til dels stor betydning for å synliggjøre *hva høyere yrkesfaglig utdanning er*, og hva det ikke er. Når det gjelder sistnevnte, er det flere som kommenterer at det har vært en vanlig oppfatning «der ute» at fagskoleutdanning er det samme som videregående utdanning. Denne forståelsen har blitt underbygget av at de fylkeskommunale fagskolene tradisjonelt har vært samlokalisert med videregående skoler, og at videregående skole og fagskole i mange tilfeller har hatt felles rektor. Basert på dette presiserer mange at det her er en jobb å gjøre for å sikre rett forståelse både blant potensielle studenter og arbeidsgivere om hva høyere yrkesfaglig utdanning er. En tydeliggjøring av utdanningsnivået gjennom loven, er dermed en viktig forutsetning for det videre arbeidet med å formidle informasjon om hva høyere yrkesfaglig utdanning er.

Det blir gjennomgående vist til at dette handler om attraktivitet, og om å synliggjøre høyere yrkesfaglig utdanning som en mulig utdanningsvei *etter* fullført videregående.

Innføring av gradsbetegnelse for høyere yrkesfaglig utdanning

Innføring av *fagskolekandidat* som gradsbetegnelse på fullført fagskoleutdanning ble foreslått gjennom NOU 2014:14. Det ble henvist til at det på det tidspunktet ikke var noen beskyttelse av grader eller yrkestitler for fagskolekandidater, og utvalget mente at en lovbeskyttelse av grader kunne bidra til å synliggjøre utdanningsveien og dermed øke attraktiviteten. I høringsrunden var det ulike oppfatninger om dette forslaget, men regjeringen valgte å videreføre det i fagskolemeldingen.

⁹⁷ Meld.St. 9 (2016-2017): Fagfolk for fremtiden. Side 10.

Som det går frem av første delrapport i evalueringen, var det fremdeles stor uenighet rundt forslaget som ble fremmet i fagskolemeldingen, og Nasjonalt fagskoleråd fikk dermed i oppdrag fra Kunnskapsdepartementet å nedsette en gruppe som skulle legge frem forslag til gradsbetegnelse. Resultatet var betegnelsen *Fagskolegrad* for mellom 60 og 90 studiepoeng, og *Høyere fagskolegrad* for utdanninger på minimum 120 studiepoeng, som også er det som går frem av fagskoleforskriften § 41.

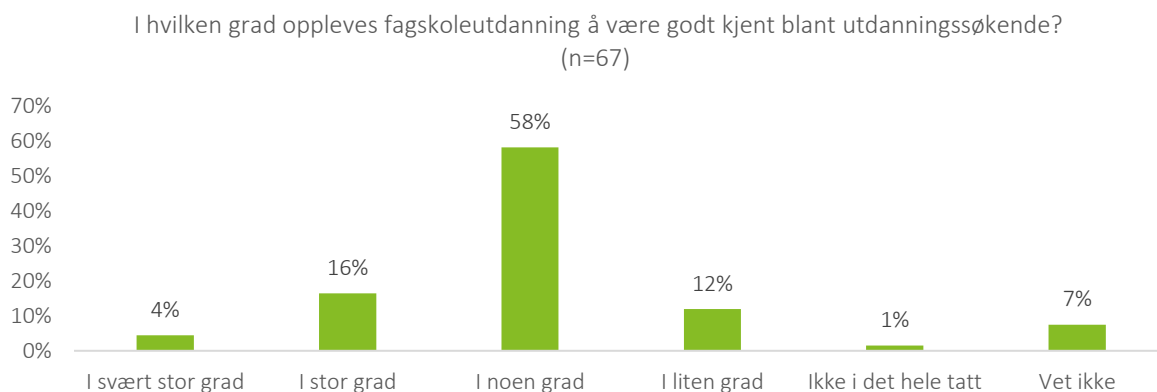
I intervju og spørreundersøkelse er det få respondenter som eksplisitt nevner gradsbetegnelse som en viktig endring som har påvirket utviklingen i sektoren. Kun én respondent nevner dette som en av de tre viktigste utviklingstrekkene i sektoren de siste årene⁹⁸, og ledelsen ved en av fagskolene bemerker i intervju at dette er en positiv endring som synes å være viktig for studentene. Gradsbetegnelsen omtales i dette tilfellet sammen med studiepoeng, og det skiller ikke mellom disse to. Mange viser, både gjennom spørreundersøkelsen og intervju, til betegnelsen *høyere yrkesfaglig utdanning* og til innføringen av *studiepoeng* som svært sentrale drivkrefter for en positiv utvikling. Gradsbetegnelsen synes å vurderes som mindre sentral sett i forhold til disse andre endringene, samtidig som den er en del av en helhet der begrepsbruken er endret for å bidra til tydelighet rundt hva høyere yrkesfaglig utdanning er, og dermed også bidra til attraktiviteten.

Styrke kunnskap og informasjon om høyere yrkesfaglig utdanning

En styrking av offentlige karriereveiledningstjenesters kjennskap til høyere yrkesfaglig utdanning, omtales i fagskolemeldingen som ett av flere tiltak som skal bidra til at det rekrutteres flere motiverte og kvalifiserte studenter til høyere yrkesfaglig utdanning. Økt synlighet i karriereveiledningen forventes å bidra til økt attraktivitet. Som det går frem av første delrapport i evalueringen, og i kapittel 3 i denne rapporten, er det gjennomført en del aktiviteter for å følge opp tiltaket, men i intervjuer og gjennom spørreundersøkelsen vises det likevel gjennomgående til at mye gjenstår på dette området.

I spørreundersøkelsen høsten 2022 ble rektorer og styreledere spurt i hvilken grad de opplever at fagskoleutdanning er godt kjent blant utdanningssøkende. Som det går frem av Figur 35 mener drøyt halvparten av respondentene at dette *i noen grad* er tilfelle. Det er en noe større andel av rektorene enn av styrelederne som mener at fagskoleutdanning *i liten grad* er godt kjent.

Figur 35: Fagskoleutdanning - godt kjent. Rektorer og styreledere

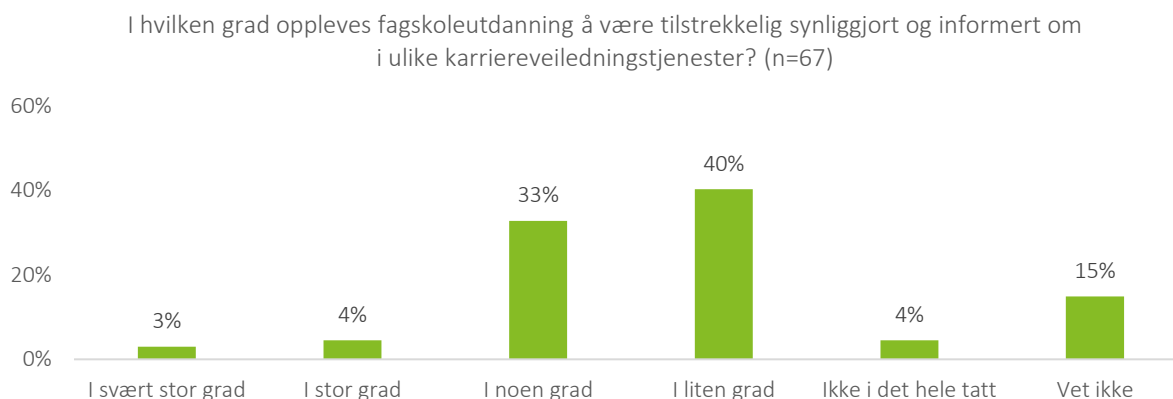


Sett i forhold til undersøkelsen som ble gjennomført i 2020, er det likevel en klar forbedring. I 2020 svarte til sammen 24 prosent av respondentene at fagskoleutdanningen enten i liten grad eller ikke i det hele tatt var godt kjent blant utdanningssøkende. Blant rektorene svarte så mye som 32 prosent det samme.

Videre fikk rektorer og styreleder spørsmål om i hvilken grad fagskoleutdanning er tilstrekkelig synliggjort og informert om i ulike karriereveiledningstjenester. Her er det en betydelig større andel som svarer at dette *i liten grad* er tilfelle. Blant rektorene svarer til sammen 50 prosent av respondentene at fagskoleutdanning enten *i liten grad* eller *ikke i det hele tatt* er tilstrekkelig synliggjort og informert om i ulike karriereveiledningstjenester.

⁹⁸ I spørreundersøkelsen som ble gjennomført høsten 2022 ble respondentene bedt om å liste opp det de mener er de tre viktigste positive utviklingstrekkene i fagskolesektoren de siste fem årene.

Figur 36: Karriereveiledningstjenester. Rektorer og styreledere



Også her ser vi likevel en positiv utvikling fra 2020. Da svarte til sammen 56 prosent av respondentene at fagskoleutdanning enten *i liten grad* eller *ikke i det hele tatt* var tilstrekkelig synliggjort og informert om. Blant rektorene var andelen 61 prosent.

Det er i denne forbindelse viktig å være oppmerksom på at også andre tiltak har som formål å bidra til økt synlighet. Særlig er dette en uttrykt målsetting for Samordna opptak (se omtale av dette tiltaket tidligere i kapittelet).

En av rektorene kommenterer at høyere yrkesfaglig utdanning fremdeles er en godt bevart hemmelighet, og i spørreundersøkelsen er det en god del respondenter som viser til manglende kjennskap til og synliggjøring av høyere yrkesfaglig utdanning som en av de største hindringene for å nå målene i fagskolemeldingen. I intervju er det flere som viser til at selv om synligheten har økt de siste årene, blant annet som resultat av politisk oppmerksomhet, oppleves rådgivere og karriereveiledere å ha begrenset kunnskap om høyere yrkesfaglig utdanning.

«Det er fortsatt en lang vei å gå når det gjelder informasjon om hva fagskolen er og kan tilby.»

Rektor ved fylkeskommunal fagskole

Mange viser også til at fagskolene selv har en jobb å gjøre når det gjelder markedsføring. Enkelte representanter for fylkeskommunale fagskoler kommenterer at dette er enklere etter konsolideringsprosessene, når fagskolene er større enheter med en felles administrasjon i fylket. Samtidig er det noen som kommenterer at fagskolene ikke har ressurser til å ivareta markedsarbeidet på en god nok måte. Det trekkes paralleller til UH-sektoren, der institusjonene ofte har store kommunikasjonsavdelinger.

Også fra ONF sin side vises det til at det er viktig å arbeide videre for å synliggjøre høyere yrkesfaglig utdanning bedre. Informasjon om denne utdanningsmuligheten må starte tidlig i utdanningsløpet, helst allerede på barneskolen, blir det bemerket. Å informere på videregående skoler er ofte allerede for sent. Videre kommenteres det at karriereveiledere trenger mer kunnskap om høyere yrkesfaglig utdanning, slik at de kan formidle informasjon videre til potensielle studenter. Skolering av rådgivere og karriereveiledere anses derfor som viktig for å bidra til å synliggjøre høyere yrkesfaglig utdanning som utdanningsmulighet.

Samtidig er det viktig å være oppmerksom på at også andre tiltak har som formål å bidra til økt synlighet. Særlig er dette en uttrykt målsetting for samordna opptak.

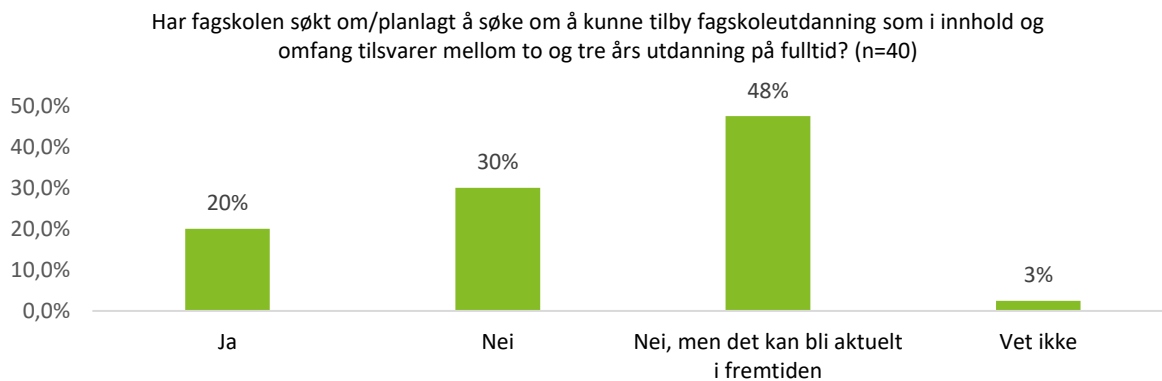
Mulighet for fagskoleutdanning med varighet inntil tre år

I fagskolemeldingen vises det til at det er uheldig dersom ytre rammer, og formelle begrensninger på omfanget av utdanningene, legger hindringer for kvalitetsutviklingen og tilpasningen til arbeidslivets behov. Det pekes på at selv om hovedregelen er at høyere yrkesfaglige utdanninger skal ha et omfang på maksimalt to år, kan det være unntak der det er behov for et lengre utdanningsløp. Som det går frem av første delrapport i evalueringen, ble det gjennom ny fagskolelov åpnet for at fagskoler kan søke departementet om å tilby utdanninger med varighet inntil tre år.

Med virkning fra 1. august 2021 ble det gjennom fagskoleloven § 4 a også åpnet for akkreditering av utdanninger på mindre enn et halvt års omfang.

I spørreundersøkelsen høsten 2022 fikk rektorene spørsmål om hvorvidt fagskolen har søkt om eller har planer om å søke om å kunne tilby fagskoleutdanning som tilsvarer mellom to og tre års utdanning på fulltid. Kun 20 prosent av rektorene svarer at fagskolen har søkt om dette eller har planer om å søke. Samtidig svarer også nesten halvparten av rektorene (48 prosent) at det kan bli aktuelt i fremtiden.

Figur 37: Utdanninger på mer enn to års omfang. Rektorer



Nærmere analyser av svarene viser at andelen som svarer ja er større ved de private fagskolene (23 prosent) enn ved de offentlige fagskolene (14 prosent). I tillegg er det en større andel ved de store (mer enn 500 studenter) enn ved de små (mindre enn 500 studenter) som svarer at det kan bli aktuelt i fremtiden (henholdsvis 64 og 38 prosent). Det er ikke vesentlige endringer i svarfordelingen fra 2020.

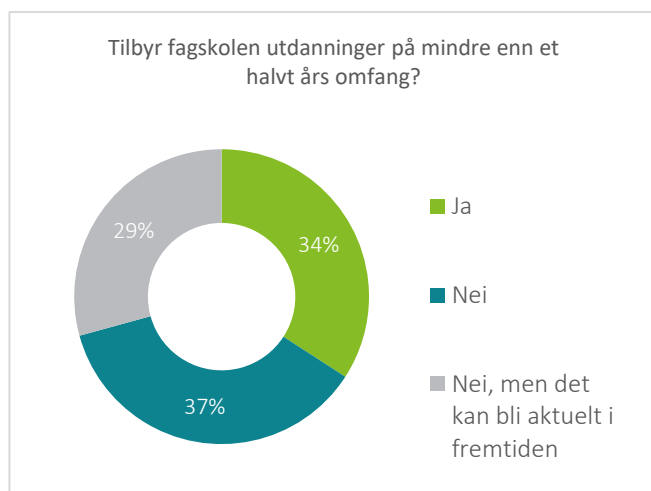
NOKUT opplyser at de, etter endringen i fagskoleloven som åpnet for å gjøre unntak fra regelen om at fagskoleutdanninger kan være på maksimalt 120 studiepoeng, har mottatt søknader om totalt seks studietilbud fra fire forskjellige fagskoler. Ingen av disse studietilbudene har per desember 2022 blitt akkreditert, men noen søknader er fremdeles under behandling. Utfallet av disse er derfor ikke klart per desember 2022.

Svarene viser at selv om muligheten til å søke om å tilby utdanninger på mer enn to års varighet per i dag er noe som få fagskoler har benyttet seg av/har konkrete planer om å benytte seg av, er det betydelig flere som ser på dette som en mulighet i fremtiden. Respondentene som svarte *ja* på spørsmålet over, ble bedt om å utdype dette nærmere. I svarene vises det til at etterspørselen etter utdanninger på mer enn to års varighet er stor både blant studenter og i arbeidslivet.

En betydelig større andel av rektorene svarer at fagskolen tilbyr utdanninger på mindre enn et halvt års omfang. Svarfordelingen går frem av Figur 38 under, og viser at 34 prosent av rektorene opplyser at fagskolen tilbyr utdanninger på mindre enn et halvt års omfang.

I spørreundersøkelsen er det ingen respondenter som nevner muligheten til å tilby utdanninger på inntil tre års varighet som en av de viktigste utviklingstrekkene i sektoren. To av respondentene viser derimot til muligheten til å tilby utdanninger på mindre enn 30 studiepoeng som et av de viktigste utviklingstrekkene. Dette utdypes ikke nærmere i fritekstsvarene i spørreundersøkelsen, men i intervju er det flere som kommenterer viktigheten av å kunne tilby korte utdanninger og at dette er noe det er stor etterspørsel etter i arbeidslivet. Det at fagskoleloven har åpnet for godkjenning av kortere utdanninger, ses derfor på som veldig viktig. Dermed kan også studenter på denne typen utdanninger få studiepoeng, og utdanningstilbudene får en annen status enn dersom de tilbys som kurs som ikke gir studiepoeng. Dette bidrar positivt til fagskolenes anerkjennelse. En utvikling i retning av flere korte utdanningstilbud er også noe det i stor grad har blitt stimulert til de siste årene, blant annet gjennom bransjeprogrammene. Dette til tross for at behovet for korte utdanningstilbud ikke ble berørt i fagskolemeldingen for kun fem-seks år siden.

Figur 38: Utdanninger på mindre enn et halvt års omfang. Rektorer



Det er også enkelte som poengterer at det ikke er noen motsetning mellom utviklingen i retning av å tilby flere korte utdanninger, og ambisjonene om også å kunne tilby lengre utdanninger. Sektoren kan fint romme begge deler, blir det fastslått.

Samtidig er det en respondent som, på spørsmål om hva som er de tre viktigste hindringene for å nå målene i fagskolemeldingen, viser til manglende mulighet til å utvikle lengre studieløp.

Legge til rette for at flere skal kunne ta fagskoleutdanning

Tiltaket er et av de sentrale tiltakene i fagskolemeldingen, ved at det direkte omhandler en av de overordnede ambisjonene for sektoren; at flere skal ta fagskoleutdanning. Som omtalt i kapittel 3 i rapporten bærer tiltaket preg av å være et prosessmål, og siden det ikke er fastsatt et konkret måltall kan vi vanskelig fastslå om tiltaket er gjennomført i samsvar med intensjonen.

Som vist i kapittel to har antallet fagskolestudenter økt betydelig de siste årene. Når det gjelder midler til nye studieplasser, er det likevel mange av de intervjuede som etterlyser mer midler til nye studieplasser, og økt forutsigbarhet i opptrappingen av studieplasser. Flere gir uttrykk for at dette er et område der man ikke har klart å følge opp ambisjonene, og at det er et potensiale for ytterligere vekst. Som omtalt i kapittel 5 er det også mange som viser til lang saksbehandlingstid hos NOKUT som en hindring for videre utvikling og vekst, i tillegg til manglende driftsmidler.

«Det er et uttalt ønske fra myndighetene at fagskolesektoren skal vokse, men samtidig får vi ikke midler til nye studieplasser. Til tross for at behovene er der.»

Rektor for fylkeskommunal fagskole

Europass og vitnemålsportalen

I fagskolemeldingen vises det til at Europass-beskrivelser av utdanningenes innhold vil gjøre det enklere å benytte vitnemål fra høyere yrkesfaglig utdanning internasjonalt. Som det går frem av første delrapport i evalueringen og av kapittel 3 i denne rapporten, er imidlertid ikke tiltaket fulgt opp. Dette er heller ikke noe som tas opp i intervju med aktører i sektoren.

Tiltak for å forbedre kunnskapsgrunnlaget

Også under dette hovedmålet er det, som vi så i kapittel 4, flere tiltak som handler om å øke kunnskapen om utdanningenes kvalitet og relevans:

- Gjennomføre studiebarometeret for fagskoleutdanningene
- Gjennomføre jevnlige kandidatundersøkelser blant alle som har fullført fagskoleutdanning
- Innhente ny kunnskap om fagskoleutdanningens relevans og kvalitet gjennom en arbeidsgiverundersøkelse

Gjennomføringen av disse tiltakene for å bedre kunnskapsgrunnlaget er omtalt i kapittel 4, hvor det kommer frem at alle disse tre tiltakene er gjennomført. Vi går derfor ikke nærmere inn på disse tiltakene her.

6.3.4 Fagskolesektoren skal være godt organisert, med tydelig eierskap og god styring

For å bidra til bedre styring av sektoren, ble det i fagskolemeldingen foreslått til sammen ti tiltak som omhandler ulike sider ved organiseringen og styringen av sektoren. Herunder finansiering av utdanningstilbudet, fagskolestyrets ansvar og sammensetning, dialog mellom nasjonale myndigheter og regionene, samt en tydeliggjøring av fagskoleutdanningen på nivået over videregående opplæring. I tillegg går det under denne hovedmålsetningen frem at en evaluering av de kvalitetshevende tiltakene i meldingen vil danne grunnlag for en videreutvikling av fagskolesektoren og fagskoleutdanningene også i fremtiden, og også tiltaket som adresserer selve evalueringen inngår under denne hovedmålsetningen.

Tiltakene som er direkte rettet mot organisering og styring, i form av styrets ansvar og sammensetning, er omtalt i kapittel 5. Disse fire tiltakene omtales derfor ikke i detalj nedenfor. I tillegg er det, som omtalt i kapittel 3 i rapporten, et tiltak som ikke ble videreført. To av tiltakene omhandler de statlige driftsmidlene for fagskolene, og forvaltningen av disse. Dette er tiltak som er behandlet i andre delrapport i evalueringen, som omhandler finansieringssystemet. Vi kommenterer derfor heller ikke disse tiltakene spesifikt nedenfor.

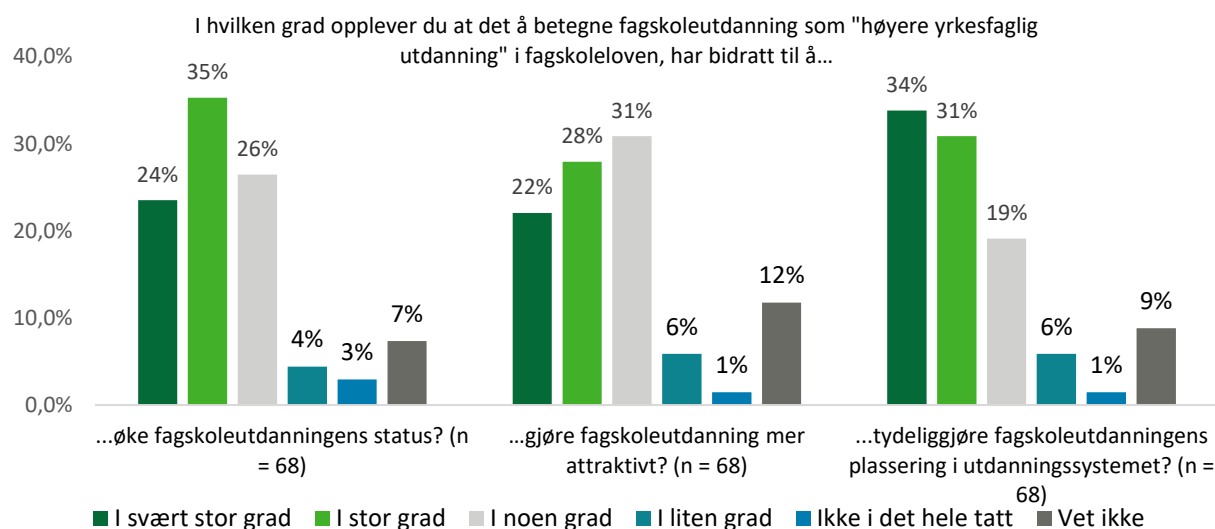
Nedenfor kommenteres de resterende tiltakene som er tilknyttet denne målsetningen nærmere.

Betegnelsen *høyere yrkesfaglig utdanning*

Innføringen av *høyere yrkesfaglig utdanning* (eller *høyere yrkesutdanning* som var det opprinnelige forslaget i fagskolemeldingen) som en betegnelse på fagskoleutdanning, var et tiltak som var ment å tydeliggjøre fagskolens plass i utdanningssystemet. Det blir vist til at «[r]egjeringen mener at det er viktig å få tydelig frem at fagskoleutdanningens plass er over videregående opplæring og komplementær til universitets- og høyskoleutdanning.»⁹⁹

I evalueringen blir det gjennomgående fremhevet at dette er et svært viktig tiltak. Flere av de som er intervjuet gir uttrykk for at det er et av de viktigste grepene som har blitt gjort de siste årene, også med tanke på å heve statusen til høyere yrkesfaglig utdanning, og bidra til økt attraktivitet. I spørreundersøkelsen høsten 2022 ble respondentene stilt flere spørsmål om betydningen av innføringen av denne betegnelsen. Som det går frem av figuren under, mener et flertall av respondentene både at innføringen i stor eller svært stor grad har bidratt til å øke fagskoleutdanningens status, gjøre fagskoleutdanning mer attraktiv og tydeliggjøre fagskoleutdanningens plassering i utdanningssystemet. Blant rektorene er det en enda høyere andel som svarer at de mener at dette i svært stor grad er tilfelle, for alle de tre spørsmålene (hhv. 27 prosent, 24 prosent og 37 prosent av rektorene svarer «i svært stor grad» på de tre spørsmålene).

Figur 39: Betydning av betegnelsen «høyere yrkesfaglig utdanning». Rektorer og styreledere



Rektorene og styrelederne fikk samme spørsmål i undersøkelsen som ble gjennomført høsten 2020. På det tidspunktet var det en høyere andel av rektorene og styrelederne som svarte i stor eller svært stor grad på samtlige tre spørsmål enn det var to år senere. I 2020 svarte til sammen 71 prosent av respondentene at betegnelsen i stor eller svært stor grad hadde bidratt til å øke fagskoleutdanningens status, til sammen 66 prosent svarte at betegnelsen i stor eller svært stor grad hadde bidratt til å gjøre fagskoleutdanningen mer attraktiv, og til sammen 77 prosent svarte at betegnelsen i stor eller svært stor grad hadde bidratt til å tydeliggjøre fagskoleutdanningens plassering i utdanningssystemet.

Det kan med andre ord se ut til at betydningen av selve begrepsbruken ble oppfattet som noe viktigere for to år siden enn nå. Vi har ikke grunnlag for å si noe sikkert om årsakene til dette. Vi merker oss likevel at det i intervju er enkelte som påpeker at den gamle terminologien om fagskoleutdanning fremdeles «henger igjen», og at sektoren ikke har lyktes med å ta ut potensialet som ligger i begrepet *høyere yrkesfaglig utdanning*. En erkjennelse av at det ligger et betydelig potensial i begrepsbruken, men at det gjenstår en del for å hente ut dette potensialet for fullt, kan muligens ha påvirket svarene i spørreundersøkelsen. Det pekes blant annet på at man i mange sammenhenger fremdeles snakker om *fagskoleutdanning*, og trekkes frem som uheldig at man benytter betegnelsen Nasjonalt fagskoleråd. Når det gjelder sistnevnte foreslås det å endre navnet til for eksempel Rådet for høyere yrkesfaglig utdanning. I evalueringsworkshopen som ble gjennomført høsten 2022, kommenterer flere at begrepsbruken er viktig, men at det kanskje har vært og er for lite bevissthet om dette i sektoren. Det blir vist til at sektoren i fellesskap bør «løfte» høyere yrkesfaglig utdanning-begrepet, og sørge for at dette brukes aktivt.

⁹⁹ Meld.St. 9 (2016-2017) Fagfolk for fremtiden – Fagskoleutdanning. Side 52.

Dialogmøte

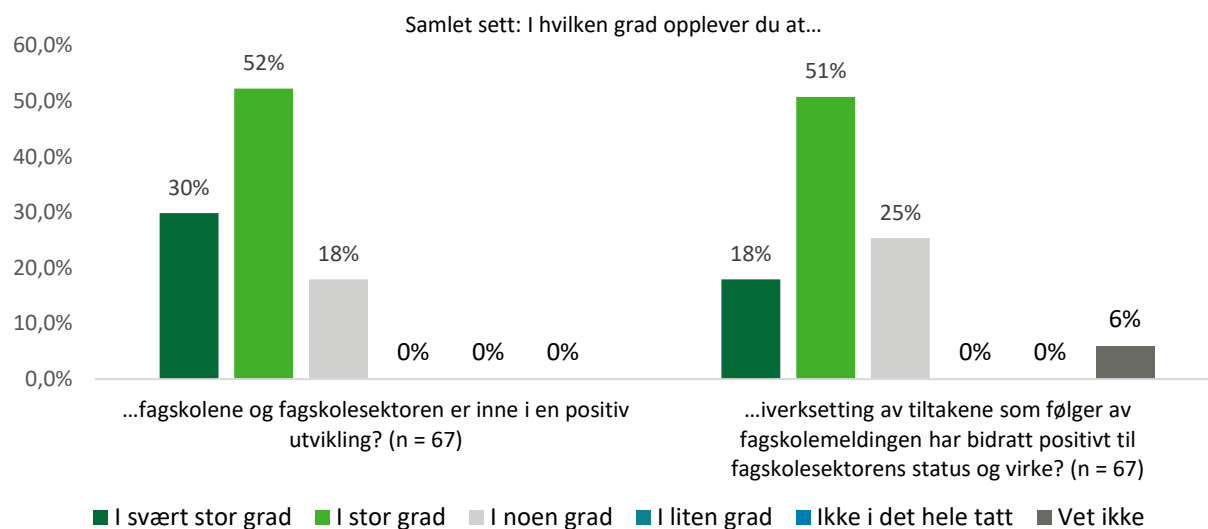
I fagskolemeldingen foreslås det årlige dialogmøter mellom Kunnskapsdepartementet og regionene. Dette tiltaket har ikke blitt fulgt opp, og i andre delrapport fra evalueringen (Deloitte 2022) fremhever vi viktigheten av at dette tiltaket følges opp, som et ledd i å følge opp og tydeliggjøre fylkeskommunenes rolle og ansvar. Vi merker oss både gjennom intervju og gjennom høringsrunden som Kunnskapsdepartementet har gjennomført i forbindelse med andre delrapport fra evalueringen, at aktører i sektoren i stor grad er enige i at dette er viktig å følge opp. I evalueringen er det også flere som etterlyser økt grad av nasjonal koordinering, og faste dialogmøter kan være en god arena også i denne forbindelse.

6.4 Tiltakenes virkning for kvaliteten og attraktivitet i høyere yrkesfaglig utdanning

Evalueringen viser gjennomgående at aktører i sektoren opplever at det i etterkant av fagskolemeldingen har vært en positiv utvikling i sektoren, og at man er på vei i retning av målene og ambisjonene som ble fremmet i fagskolemeldingen. Enkelte beskriver det til og med som en «rivende utvikling».

Figuren under viser svarene på to ganske generelle og overordnede spørsmål om utviklingen i sektoren, som ble stilt til respondentene i spørreundersøkelsen som ble gjennomført høsten 2022. Et klart flertall av respondentene svarer at det enten i stor eller svært stor grad er tilfelle både at fagskolesektoren er inne i en positiv utvikling, og at iverksetting av tiltakene i fagskolemelding har virket positivt for sektorens status og virke. Svarene samsvarer godt med det som blir uttrykt fra ulike aktører i sektoren gjennom intervju.

Figur 40:Utvikling og tiltakenes virkning. Rektorer og styreledere



Nærmere analyse av svarene viser at rektorene i større grad enn styrelederne svarer at fagskolene og sektoren i *svært stor grad* er inne i en positiv utvikling, mens svarfordelingen er mer lik på spørsmålet om hvordan tiltakene har bidratt. Videre svarer rektorene og styrelederne ved de offentlige fagskolene i større grad enn rektorene og styrelederne ved de private fagskolene at fagskolene og sektoren i *svært stor grad* er inne i en positiv utvikling (henholdsvis 44 og 23 prosent).

Sammenlignet med rektorenes og styreledernes svar i 2020, er det omtrent like stor andel som svarer at fagskolene og fagskolesektoren enten i stor eller svært stor grad er inne i en positiv utvikling og at tiltakene har bidratt positivt, men i 2020 var det en noe større andel som svarte i *svært stor grad* på begge spørsmålene.

Samtidig som det vises til en positiv utvikling, henvises det også gjennom både intervju og spørreundersøkelser til flere hindringer og utfordringer med tanke på den videre utviklingen av sektoren. Disse faktorene kommer vi nærmere inn på i dette kapittelet, når vi kort drøfter hvordan de kvalitetshevende tiltakene har virket med tanke på å nå de fire overordnede målsetningene som ble fremmet i fagskolemeldingen som grunnlag for økt kvalitet.

Da ambisjonen om at «(...) flere tar yrkesrettet utdanning av god kvalitet, som er relevant og tilpasset arbeidslivets behov», er avhengig ikke bare av kvaliteten i seg selv, men også av attraktiviteten og synligheten, vil vi nedenfor først drøfte i hvilken grad og hvordan tiltakene i fagskolemeldingen har påvirket synligheten og attraktiviteten til

høyere yrkesfaglig utdanning. Aller først vil vi imidlertid drøfte noen spørsmål knyttet til kvalitetsbegrepet som blir løftet i forbindelse med evalueringen.

6.4.1 Hva er god kvalitet?

Fra noen fagskoler ytres det i forbindelse med evalueringen behov for å drøfte hva man egentlig legger i kvalitetsbegrepet, og hva som kjennetegner en fagskole med god kvalitet. Det vises blant annet til internasjonale krav til enkelte utdanninger, og at kvalitetskravene her ikke alltid oppleves å samsvare med definisjonene av kvalitet som legges til grunn for NOKUT sine prosesser med akkreditering og tilsyn. Enkelte viser til at kvalitet i hovedsak handler om fagskolenes styringssystemer, og hvordan man gjennom disse ivaretar kvalitetskrav som følger av lov og forskrift og som vektlegges av NOKUT i forbindelse med akkreditering og tilsyn. Det er ingen av de intervjuede som eksplisitt viser til den brede kvalitetsforståelsen som legges til grunn i fagskolemeldingen, jf. drøftingen i delkapittel 6.2.

Et konkret spørsmål som tas opp, er også hvordan kvaliteten i utdanningen påvirkes av antall undervisningstimer. Enkelte rektorer kommenterer at høyere yrkesfaglig utdanning – i alle fall ved de fylkeskommunale fagskolene - tradisjonelt har blitt sammenlignet og sett i sammenheng med videregående opplæring. Mange av fagskolene har vært samlokalisert med videregående skoler, og har hatt felles rektor med en videregående skole, og mange ansatte har også arbeidet dels i videregående opplæring og dels i høyere yrkesfaglig opplæring. Dette medfører i mange tilfeller at man har vært vant til å se fagskole i sammenheng med videregående opplæring, samtidig som man nå er inne i en utvikling der man i stadig større grad sammenligner høyere yrkesfaglig utdanning med universitets- og høyskolesektoren, og har ambisjoner om å være et likestilt alternativ til universitets- og høyskoleutdanning. Enkelte rektorer peker på at dette medfører at de har begynt å se på noe av praksisen ved fagskolene med nye øyne, og at de stiller spørsmål ved om måten de er vant til å jobbe på er den beste.

«Fagskolen har gått fra å være en liten filial på en VGS, til å bli satt i retning av UH-sektoren.»

Rektor ved fylkeskommunal fagskole

I andre delrapport i evalueringen (Deloitte 2022) viste vi til at en rektor stilte spørsmål ved det at noen fagskoler reduserer antallet undervisningstimer for å finansiere vekst. Den aktuelle rektoren mente at differansen i antall undervisningstimer kan bli for stor, og stilte spørsmål ved om man klarer å opprettholde kvaliteten når antallet undervisningstimer reduseres. I siste fase av evalueringen er det imidlertid enkelte rektorer som peker på at det høye antallet undervisningstimer er noe som «henger igjen» fra samorganiseringen med videregående skoler. Det vises til at man har en helt annen tankegang innenfor høyere utdanning, og at det der legges betydelig større vekt på studentenes egeninnsats og selvstudie. Flere rektorer – både ved private og offentlige fagskole – viser til at det er viktig å se på balansen mellom undervisning, veiledning og egenstudier, og at det ikke nødvendigvis er slik at mest mulig undervisning gir best kvalitet.

En av rektorene påpeker at dette også er et kostnadsspørsmål. Hen bemerker at de fleste i fagskolesektoren er enige om retningen og ambisjonene for sektoren, men legger samtidig til at så lenge man holder fast ved å organisere fagskolen som en videregående skole, kan man aldri nå de ambisjonene man har satt for utviklingen. Det vises til at den aktuelle fagskolen underviser sine studenter like mye som man underviser en elev på VG1. Dette er basert på tradisjon, ifølge rektoren, men er et kostnadssluk og ikke nødvendigvis det som gir best kvalitet heller. Rektoren viser til at utfordringene i sektoren dermed ikke bare handler om underfinansiering, men i en del tilfeller også om organisering og arbeidsdeling. Dette er imidlertid strukturer det tar tid å endre, blir det påpekt, da det er snakk om tradisjoner forankret i grunnutdanningen som over lang tid har preget også fagskolene. Det påpekes at dette også har sammenheng med fylkeskommunalt eierskap og arbeidstidsreglementet fagskolen må forholde seg til. Samtidig omtaler rektoren det høye antallet undervisningstimer som «en skandale» med hensyn til kostnadseffektiv drift, og ambisjonene om utvikling i sektoren.

Flere viser også til utfordringer med at sektoren er svært sammensatt, og består av svært ulike tilbydere av fagskoleutdanning, med ulik profil. Det stilles spørsmål ved hvordan noen av de minste aktørene kan klare å drive et aktivt kvalitetsarbeid, og ivareta kravene til kvalitet. Flere viser til at store, robuste enheter er en forutsetning for å opprettholde et godt nok kvalitetsarbeid, og at store enheter bidrar til økt profesjonalisering i sektoren. Noen kommenterer også at utfordringen med kvaliteten innenfor høyere yrkesfaglig utdanning, er det at er for store ulikheter mellom de forskjellige fagskolene, og at dette kan bidra til å «trekke ned» andres oppfatning av hele sektoren. Samtidig bemerkes det at dette er noe sektoren er skyld i selv, da det er mulig nesten for hvem som helst å få akkreditering som fagskole. Det henvises konkret til noen av de minste aktørene med utdanningstilbud innenfor humanistiske og estetiske fag, og gis uttrykk for en oppfatning av at disse aktørene til dels ødelegger for

større, seriøse aktører. Det bemerkes også at det kanskje hadde vært en bedre løsning om man skilte ut noen av de mindre aktørene, og at de ikke burde være akkreditert som fagskoler. Det synes med andre ord å være til dels betydelige spenninger og motsetninger internt i sektoren, både med direkte henvisning til kvalitet, og med henvisning til at noen aktører oppleves å virke negativt inn på øvrige fagskolars rykte som seriøse aktører innenfor høyere yrkesfaglig utdanning. Enkelte stiller også spørsmål ved hvor relevante enkelte utdanninger ved mindre fagskoler er med hensyn til å dekke arbeidslivets behov.

6.4.2 Synlighet og attraktivitet

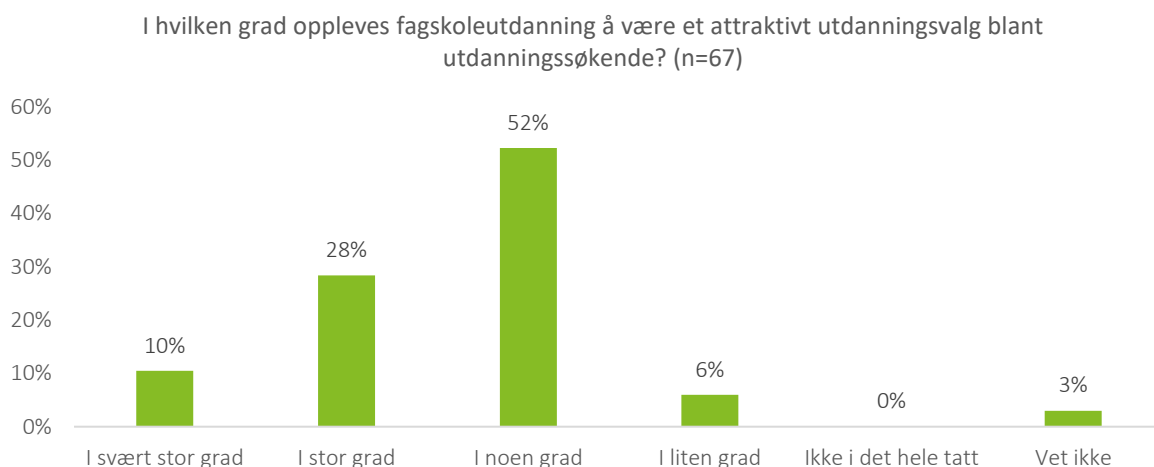
Økt synlighet og økt attraktivitet er viktige forutsetninger for å nå målet om at flere skal ta fagskoleutdanning, noe som både er et tiltak i fagskolemeldingen, men også er et mål i seg selv. Som nevnt i kapittel 6.3, er det mange som gjennom intervju og spørreundersøkelse gir uttrykk både for at synligheten og attraktiviteten til høyere yrkesfaglig utdanning har økt de senere årene, samtidig som det fremheves at det «fremdeles er en jobb å gjøre.»

I intervju med representanter for både fagskoler, fylkeskommuner og nasjonale myndigheter, bekreftes det at det har vært en betydelig utvikling i sektoren de siste årene. Utviklingen knyttes dels opp mot konkrete tiltak i fagskolemeldingen, og da særlig innføringen av studiepoeng og betegnelsen *høyere yrkesfaglig utdanning*. I den forbindelse er det likevel flere som påpeker at sektoren ikke har klart å hente ut det fulle potensialet av denne begrepsbruken (se kapittel 6.3.4). Samtidig er det også mange som viser til den generelle oppmerksomheten som har vært rettet mot høyere yrkesfaglig utdanning som en viktig faktor for å fremme det som oppleves å være en positiv utvikling i sektoren. Imidlertid er det også flere som viser til at de opplever at denne oppmerksomheten har blitt svekket den senere tiden, og som uttrykker bekymring for om det fra nasjonalt hold fremdeles kommer til å rettes oppmerksomhet mot høyere yrkesfaglig utdanning.

Gjennomgående vises det likevel til økt synlighet og økt attraktivitet som to sentrale utviklingstrekk. Begge fremheves også som viktige forutsetninger for å nå målet om at flere skal kunne ta fagskoleutdanning. Attraktiviteten påvirkes dels av en opplevelse av økt kvalitet, men også av faktorer som status og anerkjennelse, som også henger nært sammen med kvaliteten på utdanningene. I den sammenheng er det, jf. kapittel 6.4.1, enkelte representanter for de store fagskolene som bemerker at det er utfordrende å jobbe for å øke statusen og anerkjennelsen til høyere yrkesfaglig utdanning, samtidig som det er en del aktører i sektoren som man ikke anser som tilstrekkelig seriøse.

I spørreundersøkelsen ble respondentene spurt i hvilken grad fagskoleutdanning oppleves å være et attraktivt utdanningsvalg blant utdanningssøkende. Et flertall svarer at dette *i noen grad* er tilfelle.

Figur 41: Attraktivt utdanningsvalg. Rektorer og styreledere.

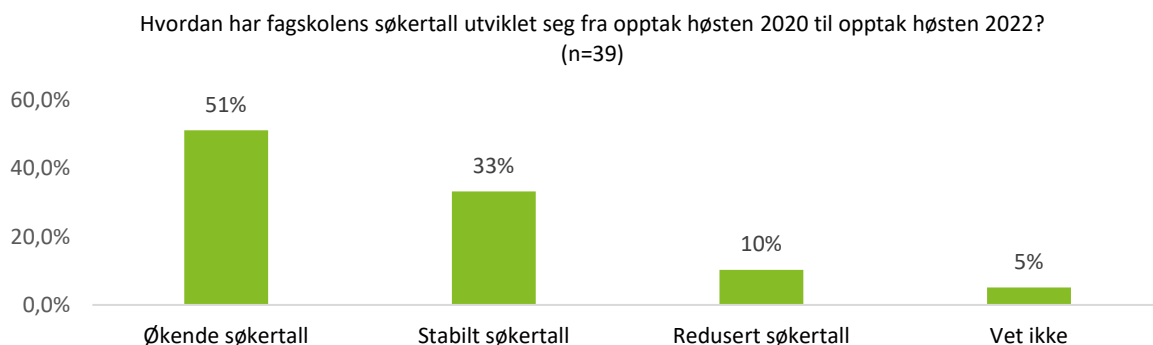


Det er ikke vesentlige forskjeller mellom rektorenes og styreledernes svar, og heller ikke avhengig av størrelse eller eierskap. Sammenlignet med rektorene og styreledernes svar for to år siden, er det likevel en viss positiv utvikling. Den gang var det til sammen 27 prosent som svarte at fagskoleutdanning enten i stor eller svært stor grad oppleves å være et attraktivt utdanningsvalg, mot 38 prosent to år senere.

En viktig indikator på både synlighet og attraktivitet, er utviklingen i studenttallet. Som vi viser i kapittel 2, har det vært en betydelig vekst i studenttallet de siste årene. Dette indikerer at stadig flere både er kjent med høyere

yrkesfaglig utdanning som en utdanningsmulighet, og anser dette som et aktuelt alternativ. Også søkertall kan være en viktig indikator, men det foreligger per i dag ikke samlet statistikk for søkertall. Vi har derfor spurt rektorene hvordan søkertallet har utviklet seg de siste årene. Et knapt flertall av rektorene svarer høsten 2022 at fagskolen de siste to årene har opplevd økende søkertall, mens en tredjedel av rektorene viser til stabilt søkertall. Noen få rektorer (fire respondenter) viser til redusert søkertall (se Figur 42).

Figur 42: Utvikling i søkertall. Rektorer



Det er kun én rektor ved en fagskole med under 100 studenter som svarer at fagskolen har hatt økende søkertall. I denne gruppen finner vi også tre av fire fagskoler med redusert søkertall¹⁰⁰, mens hele 67 prosent av rektorene ved fagskoler i denne kategorien viser til stabilt søkertall. På den annen side opplyser 80 prosent av rektorene ved fagskoler med mer enn 1000 studenter at søkertallet har økt. Økt søkerinteresse finner vi med andre ord primært ved de store fagskolene, mens de små fagskolene i hovedsak har enten stabilt eller – i noen tilfeller – redusert søkertall.

Vi merker oss samtidig at det var en betydelig større andel av rektorene som høsten 2020 svarte at søkertallet hadde vært økende i perioden fra høsten 2017 til høsten 2020. Den gang viste samtlige rektorer ved fagskoler med mer enn 500 studenter til at de hadde opplevd økende søkertall i perioden, mens det var større variasjon i erfaringene ved de minste fagskolene. Ulikhetene i svarene høsten 2020 og høsten 2022 kan muligens henge sammen med covid 19-pandemien og Utdanningsløftet som i 2020 medførte et betydelig antall nye studieplasser. Utviklingen i studenttallene som vi presenterte i kapittel 2, viser også en brattere vekstkurve fra 2019 enn tidligere år. I tillegg til midler til nye studieplasser i 2020, førte pandemien, Utdanningsløftet og opprettelsen av nye bransjeprogram i denne perioden, til økt oppmerksomhet rundt fagskolesektoren i det politiske ordskifte og til dels også i media. Flere av de som er intervjuet påpeker at denne perioden har hatt en positiv effekt på synligheten til høyere yrkesfaglig utdanning.

Som vist tidligere i kapittelet er det samtidig mange som viser til et fortsatt behov for å øke kunnskapen om høyere yrkesfaglig utdanning hos rådgivere og karriereveiledere, slik at potensielle studenter får informasjon på et tidlig tidspunkt.

I tillegg er det slik at høyere yrkesfaglig utdanning ikke bare skal være attraktivt for studentene, men også for arbeidslivet. I intervju vises det til at det har vært en positiv utvikling også der, men at det fremdeles gjenstår mye arbeid. Samtidig presiserer mange at den politiske oppmerksomheten som har blitt viet høyere yrkesfaglig utdanning de siste årene, ikke minst under covid 19-pandemien, har bidratt både til økt synlighet og attraktivitet også inn mot arbeidslivet. Flere viser til at denne generelle oppmerksomheten har vært av mye større betydning enn noen enkeltvis tiltak. Samtidig er det også enkelte som viser til at nettopp fagskolemeldingen og de ulike tiltakene har bidratt til at sektoren har fått politisk oppmerksomhet.

Fra ledelsen på utdanningsområdet i en fylkeskommune presiseres det at også fylkeskommunene har et stort ansvar for å spre informasjon om høyere yrkesfaglig utdanning, og bidra til at samfunnet generelt og potensielle studenter spesielt gjøres kjent med høyere yrkesfaglig utdanning som et reelt utdanningsalternativ. Også den enkelte fagskole har et ansvar for markedsføring, er det mange som påpeker, men det kommenteres samtidig at ressurstilgangen er en begrensende faktor.

Fra flere fylkeskommunale fagskoler vektlegges det også at konsolideringsprosessen har vært positiv på flere måter. Én ting er fagmiljøet, men konsolideringen har også i flere tilfeller bidratt til en «løsrivelse» fra de

¹⁰⁰ Den siste av de fire fagskolene som oppgir å ha hatt redusert søkertall, er en fagskole med mer enn 1000 studenter.

videregående skolene, blir det påpekt. I stedet for å være en tilleggsoppgave for en rektor ved en videregående skole, har fagskolene nå fått egen rektor. I tillegg er det enkelte som fremhever viktigheten av egne lokaler, atskilt fra videregående skoler. Som eksempel viser en styreleder til at tidligere elever ved en videregående skole ikke ønsket å gå tilbake til sin gamle videregående for å ta høyere yrkesfaglig utdanning. Fagskolen hadde få søkere frem til de flyttet i egne lokaler – da skjedde det en betydelig endring i interessen. Den aktuelle styrelederen viser til at det er viktig å ha både mentale og fysiske skiller mellom videregående skole og fagskole. Dette oppleves å gjøre fagskolen mer attraktiv, men det påpekes at det også kan medføre ekstra kostnader både til egne lokaler og til for eksempel strøm og renhold.

I både intervju og gjennom spørreundersøkelsen er det en god del respondenter som fremhever viktigheten av at det åpnes for høyere yrkesfaglig utdanning på nivå 6 og eventuelt også på nivå 7 og 8 i NKR-rammeverket. En rektor ved en stor offentlig fagskole kommenterer i spørreundersøkelsen høsten 2022 at en av de største hindringene for måloppnåelse i sektoren er at det ikke er mulig å utvikle og drive studier over 5.2 i NKR. Det poengteres at dette er noe som *må* endres. I hovedsak er det de store fagskolene som presiserer viktigheten av endringer i NKR, men det er også enkelte mindre fagskoler som legger vekt på dette. Også fra ONF presiseres viktigheten av at det åpnes for høyere yrkesfaglig utdanning på nivå 6, 7 og 8 i NKR-rammeverket. Fra enkelte fagskoler bemerkes det at de allerede i dag i praksis har studier som ligger på nivå 6, men der studentene kun kan få vitnemål i samsvar med nivå 5. Det presiseres samtidig fra enkelte at noen utdanninger kan løftes opp på nivå 6, men at det er sektorens ønske at det meste fremdeles skal ligge på nivå 5. Det er også noen av de intervjuede som kommenterer at utdanning på nivå 6 vil være positivt, men at dette ikke må gå på bekostning av fagskolens egenart. Man må unngå en akademisering, blir det bemerket, og det påpekes at dette kan være en risiko - særlig dersom deler av sektoren arbeider for å få en ny bachelorgrad.

Når det gjelder synligheten til høyere yrkesfaglig utdanning i samfunnet generelt, trekker representanter for ONF frem at det er en utfordring at høyere yrkesfaglig utdanning ofte ikke fins som en kategori i offentlige skjema og lignende. Det vises konkret til skjema i forbindelse med lånesøknad i banken, og NAV sine systemer som eksempler. Enten får man ikke fagskole/HYU som et alternativ når det gjelder utdanningsnivå, eller det for eksempel står VGS/fagskole. Det blir vist til at dette kan ha betydning for den enkelte, i tillegg til at dette betyr noe for synligheten og attraktiviteten til høyere yrkesfaglig utdanning.

6.4.3 Studenter som engasjerer seg og lykkes i utdanningen

Som omtalt i kapittel 4 er det gjennomført flere undersøkelser som omhandler studentenes levekår og erfaringer fra studiesituasjonen mm. Imidlertid rettes det noe kritikk mot utformingen av undersøkelsene, og hvorvidt de «treffer» fagskolestudentene.

I flere sammenhenger poengteres det at studentmassen i høyere yrkesfaglig utdanning er en ganske annen enn i UH-sektoren, og enkelte kommenteres også at man kanskje har trukket UH-analogien litt vel langt noen ganger. Generelt trekkes det frem av flere aktører at det er viktig å være oppmerksom på hva som kjennetegner fagskolestudentene, og hvilke behov de har. Dette er noe det ofte vises til med tanke på medlemskap i studentsamskipnad, og ved gjennomføring av ulike undersøkelser.

Behovene er annerledes enn for de unge studentene. Vi har kanskje brukt UH-analogien litt for mye. Det er store ulikheter mellom høyere yrkesfaglig utdanning og universitet- og høyskoleutdanning.

Rektor ved stor, privat fagskole

Samtidig bemerker også flere at de opplever at tilbudet til studentene har blitt mye bedre de siste årene, og at blant annet medvirkning og oppfølging av studentene er preget av en god utvikling. Til tross for at ulike undersøkelser rettet mot studentene ikke oppleves å være godt nok tilpasset høyere yrkesfaglig utdanning, vises det til en forbedring i forhold til tidligere. Blant annet trekker flere frem studiebarometeret som positivt. Det at utdanningen har fått en tydeligere plassering i utdanningssystemet, innføring av studiepoeng og bruk av betegnelsen høyere yrkesfaglig utdanning er også noe flere fremhever som positivt for studentene og anerkjennelsen av den utdanningen de tar.

Muligheten til å ta kortere utdannelse, samt den store graden av fleksible utdanningstilbud i form av deltidsutdanninger, nettbaserte utdanninger og nettbaserte utdanninger med samlinger er også forhold som fremheves som positive med hensyn til studentenes mulighet til å engasjere seg og lykkes i utdanningen. Dette henger sammen med studentsammensetningen, og at høyere yrkesfaglig utdanning er noe man kan gjennomføre mens man er i jobb, og når man har familieforpliktelser og bor langt unna utdanningsinstitusjonene. Flexibiliteten fremheves som et av de viktigste trekkene ved sektoren, med tanke på å være attraktiv for studentene, og legge til rette for høy grad av gjennomføring. Samtidig bemerkes det at det at mange studier er nettbaserte og

samlingsbaserte, gjør noe med læringsmiljøet. Studenter er jobborienterte, og man får gjerne ikke en «studentfeeling», blir det kommentert. Studentene er lite campusorienterte. Ansatte ved en fagskole bemerker at dette blant annet gjør det vanskelig å etablere et vel fungerende studentråd. Det henvises til at utviklingen er riktig med tanke på målgruppen, men likevel krevende med tanke på både læringsmiljø og fagmiljø, og dette er noe som kan hindre den ønskede utviklingen.

Overgangsordninger er et område mange fremhever at man ikke har lyktes med. Det blir poengtert at det fins noen overgangsmuligheter, men at dette kun er lokale avtaler. I tillegg er det flere som fremhever at UH-sektoren ikke anerkjenner høyere yrkesfaglig utdanning som *høyere utdanning*, og at de heller ikke anerkjenner studiepoengene som likestilte med studiepoeng fra universitet og høyskoler. Det henvises til at disse holdningene oppleves å være vesentlige barrierer for utviklingen, og at det er en risiko for at disse forholdene påvirker attraktiviteten negativt.

6.4.4 Solide fagmiljø med god kompetanse

Flere aktører i sektoren, primært rektorer, trekker frem at de prosjektbaserte midlene i sektoren bringer med seg en del dilemmaer. Særlig henvises det til at man ikke kan ansette lærerkrefter fast når man bare får ettårige bevilgninger. Dette innebærer behov for innleid arbeidskraft, og flere trekker frem at bruk av innleid arbeidskraft er en utfordring med tanke på utvikling av fagmiljøet ved fagskolen. Det henvises også til at dette er en situasjon som vanskeliggjør målsetninger om institusjonsakkreditering – man kommer ikke dit med innleid arbeidskraft, blir det påpekt fra rektor ved en av de store fylkeskommunale fagskolene. Dermed kan kortsiktige midler ifølge en del aktører i sektoren bidra til å undergrave den ønskede utviklingen.

«Kortsiktige midler kan være med på å undergrave den ønskede utviklingen. Industriefagskolen for eksempel: det kommer penger, men de er midlertidige. Dette undergraver satsingen på fagmiljø.»

Rektor ved fylkeskommunal fagskole

Det henvises i denne forbindelse både til bransjeprogrammene og industriefagskolen. Rektorer ved fagskoler som i stor grad har søkt og mottatt midler blant annet fra bransjeprogrammene, fremhever de utfordringene dette medfører når det gjelder forutsigbarhet og dermed også ansettelser. Med årsbevilgninger er det ikke aktuelt å ansette fast, og dermed blir det innleie, blir det påpekt. Det poengteres at man ikke bygger solide fagmiljø gjennom innleie, og at dette i tillegg bidrar til å sette hele arbeidsmarkedet i «feil» retning - med korttidsansatt innleid arbeidskraft.

Som omtalt i kapittel 6.4.1 viser også både rektorer og styreledere ved flere store fagskoler til at de stiller spørsmål ved hvorvidt de mindre fagskolene kan klare å opprettholde et godt nok fagmiljø spesielt og hvordan en liten fagskole kan klare å holde tilstrekkelig høy *kvalitet* mer generelt. Det henvises til at det har vært en tydelig ambisjon å sikre at fagskolene har solide fagmiljø og at konsolidering av fagskoler har vært et ledd i prosessen med å oppfylle denne ambisjonen.

Til tross for disse utfordringene, er det mange som viser til en positiv utvikling når det gjelder fagmiljøene. Særlig er det mange som viser til at konsolideringsprosessene har bidratt i samsvar med intensjonen, og at man har lyktes med å få mer solide fagmiljø ved mange fagskoler. Det påpekes at fagmiljøene har blitt større og bredere, og at som følge av dette øker kvaliteten.

Rektor ved en av de store fylkeskommunale fagskolene fremhever at den største hindringen for videre utvikling i sektoren, i tillegg til manglende finansiering og forutsigbarhet, per i dag er utfordringer knyttet til rekruttering av arbeidskraft. Det vises til fylkeskommunalt eierskap og lønnsystem som en vesentlig hindring i så måte. Flere andre rektorer bekrefter at dette er vesentlige utfordringer ved en del av de fylkeskommunale fagskoler.

6.4.5 Utdanninger som arbeidslivet trenger og studentene ønsker

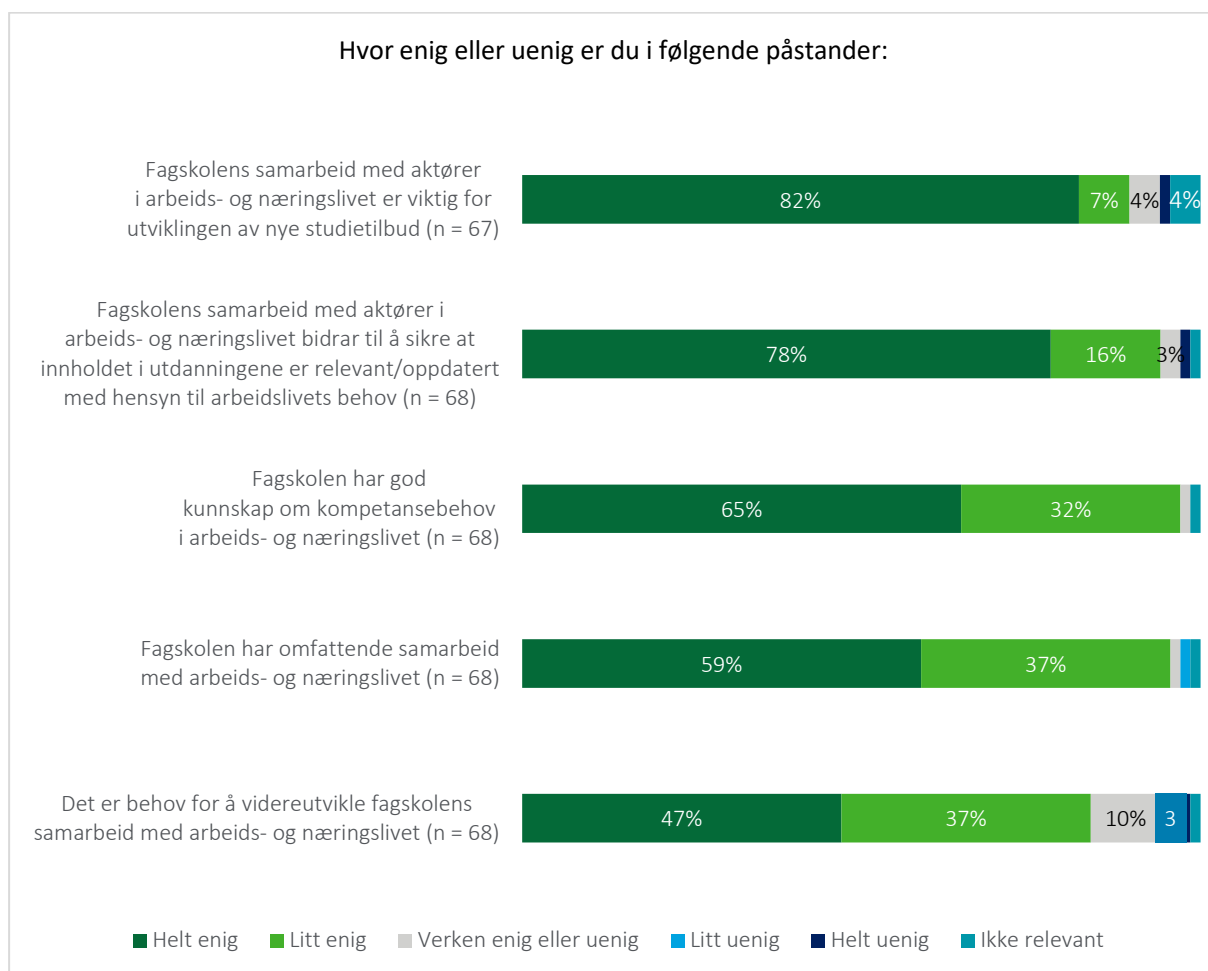
Det er mange ulike tiltak som skal bidra til å sørge for at det tilbys utdanninger som arbeidslivet trenger og studentene ønsker. Synlighet og attraktivitet er omtalt over, og det er også tydeliggjøringen av plassering i utdanningssystemet og innføringen av gradsbetegnelse. Både i kapittel 4 og 5 omtaler vi også samhandlingen med arbeids- og næringslivet. Samtidig blir det i den forbindelse pekt på at det synes å være mange samarbeidsformer og ulike arenaer for samhandling, men at det ikke foreligger systematisk kunnskap om hvordan fagskolene faktisk samarbeider med arbeids- og næringslivet og hvilke effekter ulike samarbeidsformer har. Sannsynligvis er det en del forskjeller når det gjelder hvor godt man lykkes med dette samarbeidet. Fra ledernivå i en fylkeskommune pekes det også på at det er en jobb som må gjøres for å få økt systematikk i arbeidet med å sikre at utdanningstilbudet dekker arbeidslivets behov. Det vises i denne sammenheng til fylkeskommunens eget arbeid

med å kartlegge arbeidslivets kompetansebehov, og at man erkjenner at dette ikke har vært tilstrekkelig systematisk. Det presiseres at man også tidligere har arbeidet ut fra arbeidslivets behov, men at tilnærmingen har vært relativt ad hoc og basert på henvendelser fra aktører i arbeidslivet heller enn et systematisk arbeid.

I spørreundersøkelsen som er gjennomført høsten 2022 fremheves viktigheten av samarbeidet med arbeids- og næringslivet for blant annet utviklingen av nye studietilbud. Som det går frem av Figur 43, ble rektorene og styrelederne bedt om å ta stilling til en rekke påstander om viktigheten av samarbeidet, omfanget av samarbeidet og ev. behov for videreutvikling av samarbeidet.

Hele 82 prosent av respondentene er *helt enige* i at fagskolens samarbeid med arbeids- og næringslivet er viktig for utviklingen av nye studietilbud. En noe mindre andel, men likevel et klart flertall (78 prosent) er *helt enige* i at samarbeidet med aktører i arbeids- og næringslivet bidrar til å sikre at innholdet i utdanningene er relevant/oppdatert, og en enda litt mindre andel (65 prosent) er *helt enige* i at fagskolen har god kunnskap om kompetansebehovene. Det er også et flertall som mener at samarbeidet fagskolen har med arbeids- og næringslivet kan beskrives som omfattende, mens litt under halvparten av respondentene er *helt enige* i at det er behov for å videreutvikle samarbeidet.

Figur 43: Samarbeid med arbeids- og næringslivet. Rektorer og styreledere



Nærmere analyser viser at det er noen variasjoner i hvordan ulike grupper respondenter svarer på spørsmålene. Gjennomgående er det liten forskjell på rektorenes og styreledernes svar. Når det gjelder påstanden om **omfattende samarbeid med arbeids- og næringslivet** er det heller ikke vesentlige forskjeller basert på eierskap, men respondenter fra store fagskoler er i større grad enn respondenter fra mindre fagskoler (100 studenter eller mindre) *helt enige* i påstanden. Det er også relativt store forskjeller avhengig av hvilke fagretninger som tilbys ved fagskolen: Ved fagskoler som tilbyr utdanninger innenfor ØkAdm-fag er det størst andel respondenter som er *helt enige* i at fagskolen har et omfattende samarbeid med arbeids- og næringslivet (83 prosent). Tilsvarende andel er 70 prosent ved fagskoler som tilbyr utdanninger innenfor kreative fag, 69 prosent ved fagskoler som tilbyr utdanninger innenfor kategorien «annet», 57 prosent ved fagskoler som tilbyr utdanninger innenfor tekniske fag, 56 prosent ved fagskoler som tilbyr utdanning innenfor helse- og velferdsfag og 50 prosent ved fagskoler som

tilbyr utdanninger innenfor samferdselsfag. Det er viktig å være oppmerksom på at mange fagskoler har utdanningstilbud innenfor flere av disse fagområdene, og at det ikke er stilt spørsmål om samarbeid innenfor det enkelte fagområde, men derimot for fagskolen som helhet. Til tross for dette er det altså store variasjoner i svarene.

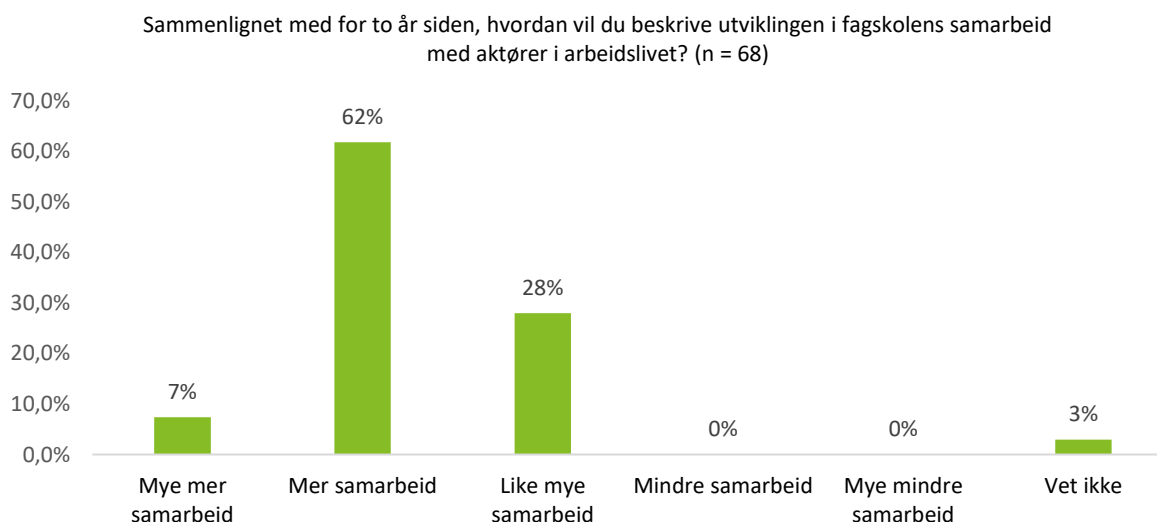
Når det gjelder **viktigheten av samarbeid med arbeids- og næringslivet for opprettingen av nye studietilbud**, er samtlige respondenter (100 prosent) ved offentlige fagskoler *helt enige* i at samarbeidet er viktig. Ved private fagskoler er det 71 prosent som svarer det samme. Også ved de store fagskolene (mer enn 500 studenter) svarer samtlige respondenter at de er *helt enige* i påstanden, mens en betydelig mindre andel ved de minste fagskolene (100 studenter eller mindre) svarer det samme (55 prosent). Fagskoler som har utdanningstilbud innenfor tekniske fag, helse- og velferdssfag og Øk.Adm-fag har alle minst 94 prosent som svarer at de er *helt enige* i påstanden. Samferdselsfag og «annet» ligger litt lavere, begge med 86 prosent som er *helt enige*, mens fagskoler med utdanningstilbud innenfor kreative fag skiller seg ut ved at bare 65 prosent av respondentene svarer at de er *helt enige* i at samarbeidet er viktig for utviklingen av nye studietilbud.

Også når det gjelder påstanden om at **samarbeid med arbeids- og næringslivet bidrar til å sikre at innholdet i utdanningene er relevant/oppdatert**, er respondenter fra store og offentlige fagskoler i noe større grad enn respondenter fra små og private fagskoler *helt enige* i påstanden. Ulikhetene mellom fagretningene er i hovedsak små. Ved fagskoler som tilbyr samferdselsfag svarer 64 prosent av respondentene at de er *helt enige* i påstanden, for alle de øvrige fagområdene svarer mellom 77 og 85 prosent det samme.

Når det gjelder **kunnskap om kompetansebehovene**, er rektorer i litt større grad enn styreledere *helt enige* i påstanden. Videre analyser viser imidlertid en annen tendens enn for de øvrige påstandene: Respondenter ved private fagskoler er i større grad enn respondenter ved offentlige fagskoler *helt enige* i påstanden, og tilsvarende er respondenter ved små fagskoler i større grad *helt enige* i påstanden enn respondenter ved store fagskoler. Når det gjelder fagretning skiller igjen respondenter ved fagskoler som tilbyr samferdselsfag seg ut. Blant disse er kun 43 prosent *helt enige* i påstanden om at de har god kunnskap om kompetansebehovene. Også respondenter ved fagskoler med «andre» fagområder og helse- og velferdssfag opplever i noe mindre grad at fagskolen har god kunnskap om kompetansebehovene, enn fagskoler som tilbyr utdanninger innenfor de øvrige fagområdene.

Videre ble rektorene og styrelederne spurt hvordan de vil beskrive utviklingen i fagskolens samarbeid med aktører i arbeidslivet, sammenlignet med for to år siden. Som Figur 44 viser, er det et klart flertall som opplyser at fagskolen samarbeider enten *mer* eller *mye mer* med arbeidslivet nå enn for to år siden. Ingen respondenter viser til *mindre* samarbeid.

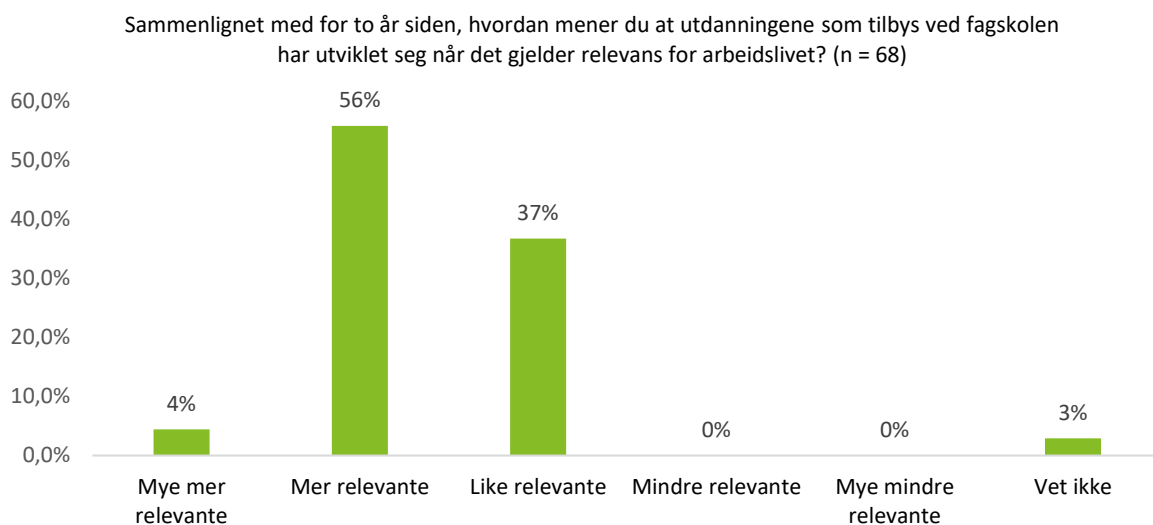
Figur 44: Utvikling i samarbeid med aktører i arbeidslivet. Rektorer og styreledere



Respondenter ved store og offentlige fagskoler svarer i noe større grad enn respondenter ved små og private fagskoler at det er mer samarbeid nå enn for to år siden.

Rektorene og styrelederne opplever også at utdanningene som tilbys ved fagskolen er enten mer relevante eller like relevante som for to år siden. Et flertall av respondentene viser til økt relevans.

Figur 45: Utdanningenes relevans for arbeidslivet. Rektorer og styreledere



Respondenter ved store fagskoler (mer enn 500 studenter) svarer i betydelig større grad enn respondenter ved små fagskoler (100 studenter eller mindre) at utdanningene er mer relevante enn for to år siden (hhv. 86 og 34 prosent). Det er særlig respondenter ved fagskoler som tilbyr Øk.Adm-fag som mener at utdanningene er mer relevante enn før (94 prosent). For de fleste andre fagområder ligger svarprosenten som svarer tilsvarende på rundt 60 prosent.

Som vist i kapittel 5, er det særlig én faktor som fremheves som en vesentlig hindring når det gjelder utvikling av utdanninger som arbeidslivet trenger, og det er lang saksbehandlingstid i NOKUT. Flere rektorer kommenterer at dette er en vesentlig barriere for måloppnåelse i sektoren.

En rektor presiserer at det å kunne tilby nye utdanning er ekstremt viktig, og at fagskolen selv prøver å legge strategier fem år frem i tid. Dette handler om forutsigbarhet, blir det fremhevet. Men da er de også avhengige av at NOKUT klarer å behandle søknadene om akkreditering. Slik det er nå, beskriver rektor situasjonen som tragisk. Fagskolen får ikke tilbudt nye utdanninger, og må bare tilby det samme som før. Dette til tross for at både søkere og arbeidsliv ønsker noe nytt.

«Jeg synes fagskolesektoren hadde et godt momentum, (...). Men når dette stopper opp, så stopper hele momentumet opp. Sektoren kan lide av dette i lang tid. I arbeidslivet mister de troen og motivasjonen til å gå inn i samarbeid.»

Rektor ved privat fagskole

6.4.6 God organisering og styring

Organiseringen og styringen av sektoren er primært omtalt i kapittel 5 i rapporten. Der viser vi både til at man har lyktes med en del tiltak, men at det samtidig er en del utfordringer man står overfor med tanke på videre utvikling og måloppnåelse. Når det gjelder forhold som anses som utfordrende, og som oppleves som hindringer for utviklingen i sektoren, trekkes blant annet følgende frem i intervju og spørreundersøkelse:

- Fylkeskommunenes doble rolle og til dels uklare skille mellom eierrollen og forvalterrollen. De samme utfordringene som fremheves i andre delrapport fra evalueringen fremheves med andre ord fortsatt som betydelige i enkelte fylker
- Faktorer knyttet til fylkeskommunalt eierskap som oppleves å hindre de fylkeskommunale fagskolene i å delta aktivt i utviklingen i sektoren, i den grad det er ønskelig fra fagskolene selv
- Fylkeskommunenes ulike og til dels manglende oppfølging av oppgaver knyttet til regional kompetansepolitikk
- Manglende koordinering og prioritering av nasjonale kompetansebehov
- NOKUTs saksbehandlingstid i forbindelse med behandling av søknader om akkreditering

I tillegg fremheves også finansieringen som en vesentlig begrensning for utviklingen i sektoren. Dette er noe som ble drøftet i andre delrapport i evalueringen, og Deloitte anbefalte da at det bør gjennomføres en ny kostnadskartlegging i sektoren, som grunnlag for å vurdere differensierte satser for driftsmidler (Deloitte, 2022).

Dette er et tiltak som synes å ha bred støtte i sektoren, og i intervju er det mange som trekker frem viktigheten av at denne anbefalingen følges opp. Mange viser til at sektoren er underfinansiert, og at det mangler midler til å finansiere den ønskede utviklingen og veksten. Det blir også gjennomgående vist til at man savner en planmessig og forutsigbar opptrappingsplan for antall studieplasser.

Det blir også påpekt at manglende finansiering kan medføre feil insentiver i sektoren, og kan bidra til å drive sektoren i «feil» retning – en retning som ikke er der behovene er størst. Dette begrunnes med at det er store kostnadsforskjeller knyttet til drift av ulike utdanninger, og med en stykkpris som ikke er basert på de reelle kostnadene er det en risiko for at fagskolene begynner å vokse der det er enkelt – og billig – å vokse, ikke der arbeidslivet faktisk har behov.

Når det gjelder covid 19-pandemien, som har preget store deler av perioden etter fagskolemeldingen, er det flere som i intervju kommenterer at pandemien har kommet inn fra sidelinjen og har bidratt til utviklingen. Enkelte bemerker at pandemien egentlig har bidratt til å fremme den ønskede utviklingen, ved at det oppstod et behov for utdanninger som fagskolene var godt egnet til å dekke. Dette bidro også til betydelig politisk oppmerksomhet rettet mot høyere yrkesfaglig utdanning, noe som oppleves å ha bidratt til økt synlighet og attraktivitet. Pandemien bidro også til å endre premissene, blir det påpekt, ved at sektoren fikk mange nye studieplasser med tilhørende finansiering. Også økt mulighet til å søke prosjektmidler blir fremhevet i den forbindelse.

6.5 Oppsummering og vurdering

Dette kapittelet viser at det er gjort et betydelig arbeid for å utvikle fagskolene og sektoren som helhet de senere årene. Gjennomgående har det vært en positiv utvikling på en rekke områder som er viktige for å sikre økt kvalitet i utdanningene. Også når det gjelder synlighet og attraktivitet oppleves det generelt å ha vært en positiv utvikling, noe som gjenspeiles i økningen i studenttallet innenfor høyere yrkesfaglig utdanning. Imidlertid er det også enkelte utfordringer og noen dilemmaer som det er viktig å ta tak i for å sikre at sektoren fortsetter å utvikle seg i en positiv retning, og for å nå målene i fagskolemeldingen.

Deloitte mener det er viktig å ikke undervurdere effekten som ligger i bruken av begreper, og mener man med fordel kan være mer bevisst i hele sektoren på bruk av begrepet *høyere yrkesfaglig utdanning* i stedet for fagskoleutdanning. I samsvar med innspill fra enkelte aktører i forbindelse med evalueringen, mener vi også at man bør vurdere å benytte *høyere yrkesfaglig utdanning* som en del av betegnelsen på det som i dag heter Nasjonalt fagskoleråd. Dagens betegnelse benytter, i likhet med søsterorganet innenfor høyere utdanning som heter Universitets- og høyskolerådet, institusjonsbetegnelsen i navnet. Deloitte mener at det kan være hensiktsmessig å vurdere å endre begrepsbruken, til tross for at dette vil innebære et skifte fra bruk av institusjonsbetegnelse til å bruke betegnelsen på utdanningsnivået. Bakgrunnen for at vi mener dette kan være en vei å gå, er nettopp betydningen mange tillegger begrepet høyere yrkesfaglig utdanning med hensyn til attraktivitet, og viktigheten av å synliggjøre at HYU er på nivået over videregående utdanning. I evalueringen er det flere som fremhever at man bør «kvitte seg» med gamle betegnelser som mange forbinder med videregående opplæring heller enn tertiær utdanning, og flere peker på at bruk av gamle begreper oppleves å hindre arbeidet med å øke attraktiviteten.

Vi merker oss også at det er mange som viser til innføringen av studiepoeng som svært viktig, samtidig som man opplever at studiepoengene ikke anses som likeverdige med studiepoengene i UH-sektoren. Her kommer det imidlertid frem at det er ulike oppfatninger og forventninger i sektoren, og Deloitte mener det vil være viktig fremover at statlige myndigheter initierer en dialog med fagskolene og eventuelle andre sentrale aktører i sektoren, for å drøfte betydningen av studiepoeng og opplevde utfordringer. I denne forbindelse vil det også være viktig å avklare eventuelle misforståelser.

Vi mener også at det er viktig å være oppmerksom på utfordringene enkelte av rektorene ved de større fagskolene påpeker, ved å være del av en så sammensatt sektor. Vi finner grunn til å stille spørsmål ved om det er «for stort strekk i laget», og da særlig med tanke på om målsetningene og ambisjonene som deler av sektoren uttrykker veldig tydelig, kan nås med en sektor med så stor variasjon som man ser innenfor det som i dag er høyere yrkesfaglig utdanning. Betegnelsene *høyere yrkesfaglig utdanning* og innføring av studiepoeng fremheves av mange som svært viktig for sektoren, og som viktige elementer for å bidra til attraktivitet. Samtidig vises det til at enkelte av de store aktørene opplever at sektoren settes i et dårlig lys gjennom også å omfatte aktører som av andre i sektoren anses som mindre seriøse aktører. Ambisjonene og ønskene om akkreditering på høyere nivå i NKR-rammeverket er en annen sak som gjør det viktig å drøfte hva sektoren egentlig skal være. En eventuell mulighet til akkreditering på høyere nivå vil mest sannsynlig bare være aktuelt for en relativt liten del av sektoren.

Samtidig er dette den samme delen av sektoren som er opptatt av likestilling med UH-sektoren, og som fremhever studiepoeng og betegnelsen *høyere yrkesfaglig utdanning* som viktig. En endring her vil sannsynligvis bidra til enda større «strek i laget» og enda større variasjoner og ulikheter i sektoren. I teorien kan dette være mulig, men det er viktig å spørre seg om det også er mulig i praksis. Kan man løfte en sektor og oppnå ambisiøse målsetninger, blant annet for kvalitet, profesjonalitet, attraktivitet osv når det er så store interne variasjoner? Og deler sektoren i det hele tatt de samme ambisjonene? Det mener vi også det er viktig å spørre seg i denne sammenheng. Det er, basert på disse betraktningene, Deloitte vurdering at det er behov for å gjøre en ny vurdering av hvilke typer institusjoner det er naturlig at inngår i sektoren, i lys av de ambisjonene og målsetningene som fremmes om blant annet akkreditering på høyere nivå i NKR.

I tillegg vil vi fremheve viktigheten av å drøfte kvalitetsbegrepet, og vurdere om og eventuelt hvordan man kan definere og synliggjøre enda bedre enn i dag hva som er å anse som kjennetegn på god kvalitet. I den forbindelse mener vi også det er relevant å ha en diskusjon rundt undervisningstimetallet i høyere yrkesfaglig utdanning, med hensyn til hva som er en hensiktsmessig utvikling og hva undervisningstimetall betyr – eller ikke betyr – for kvaliteten i utdanningen. Vi vil også fremheve det dilemmaet som påpekes i evalueringen, med at prosjektfinansiering kan bidra til å undergrave og hindre satsingen på solide fagmiljø. Dette mener vi er en svært viktig problemstilling, som må tas tak i. Dette dreier seg imidlertid om en større problemstilling i sektoren, som er relatert til manglende forutsigbarhet og som vi også trakk frem i andre delrapport i evalueringen. Det er Deloitte sin vurdering at det er viktig at man fra statlig hold vurderer tiltak som kan bidra til økt forutsigbarhet i sektoren, som grunnlag for et planmessig arbeid med både utviklingen av fagmiljøet og utvikling av utdanningstilbud som arbeidslivet trenger.

I kapittel 4 omtaler vi viktigheten av at undersøkelser rettet mot studenter blir bedre tilpasset høyere yrkesfaglig utdanning. Et annet tiltak direkte rettet mot studentvelferden, er retten til medlemskap i studentsamskipnad. Basert på evalueringen som er gjennomført, er det Deloitte sin klare oppfatning at det er viktig med en *rett* til tilknytning til studentsamskipnad, men at det *ikke* bør innføres noen plikt. Bakgrunnen for denne vurderingen er informasjon som kommer frem i evalueringen om at mange fagskolestudenter ikke ønsker medlemskap i studentsamskipnad. Dette har sammenheng med at studentmassen innenfor høyere yrkesfaglig utdanning skiller seg vesentlig fra studentmassen innenfor UH-sektoren, og at velferdstilbud gjennom studentsamskipnad i mindre grad anses som relevant for store deler av studentmassen innenfor høyere yrkesfaglig utdanning. Deloitte mener samtidig at det kan være nyttig å se nærmere på fagskolestudentenes ønsker og behov, og om det eventuelt kan være behov for et differensiert velferdstilbud som i større grad enn i dag er tilpasset studentmassen også innenfor høyere yrkesfaglig utdanning.

I fagskolemeldingen ble det også foreslått en rekke tiltak som omhandler overganger mellom høyere yrkesfaglig utdanning og universitets- og høyskoleutdanning. Det ble konstatert at det skal være gode overganger, men samtidig ble det kommentert at det fra statlig side ikke skulle etablere en felles norm for innpassing. Basert på de siste års erfaringer, og det begrensede omfanget av overgangsordninger som er etablert fem år etter fagskolemeldingen, finner Deloitte grunn til å stille spørsmål om hvorvidt regjeringen – når fagskolemeldingen ble lagt frem, hadde for store forventninger til den samlede utdanningssektorens ønske om og vilje til å etablere overgangsordninger. Erfaringene kan tyde på at man i målet om at *det skal være* gode overganger, ikke tok høyde for kompleksiteten i denne tematikken. Fra fagskolesektoren er det ganske mange som gir uttrykk for at det er behov for mer felles løsninger. Deloitte er enig i at det er uheldig både at man ikke får på plass overgangsordninger i utgangspunktet, og at lokale avtaler får utslag i form av at studenter med identisk bakgrunn får ulike muligheter ulike steder. Samtidig er det også noen utfordringer knyttet til det å finne felles løsninger for en så sammensatt sektor som fagskolesektoren, med svært ulike utdanningstilbud og svært ulike utdanningsinstitusjoner. Også på den andre siden – i UH-sektoren – er det et stort mangfold av utdanningstilbud, noe som også bidrar til å gjøre disse prosessene krevende. Vi mener likevel at det å finne økt grad av felles løsninger er noe som bør vurderes, for å imøtekomme noen av utfordringene som påpekes fra fagskolesektorens side. Samtidig merker vi oss at tiltaket som omhandler overgangsordninger på ØKAD-området ikke er fulgt opp i det hele tatt (se kapittel 3), og at det stilles spørsmål ved relevansen av tiltaket. Deloitte vil bemerke at tiltaket kan ha blitt foreslått og vedtatt med bakgrunn i et for svakt kunnskapsgrunnlag, og mener det er viktig at tiltak som per i dag ikke er gjennomførte, blir gjennomgått av nasjonale myndigheter, i dialog med andre aktører i sektoren, for en vurdering av om de skal følges opp videre eller ikke. Dette er viktig for å fjerne usikkerhet rundt enkelte tiltak og oppfølgingen – eller manglende oppfølging – av disse.

Vi mener også det er verd å merke seg at manglende overgangsordninger av mange rektorer og styreledere trekkes frem som en vesentlig svakhet i oppfølgingen av fagskolemeldingen, samtidig som overgangsordninger sannsynligvis har relevans bare for en relativt liten del av studentmassen. Slik vi ser det kan dette muligens ha

sammenheng med at manglende overgangsordninger av mange presenteres like mye som et symptom på andre utfordringer enn som et vesentlig problem i seg selv. For mange synes de manglende overgangsordningene å symbolisere manglende anerkjennelse av høyere yrkesfaglig utdanning som en tertiær utdanning, og som et likeverdig alternativ til universitets- og høyskoleutdanning. Særlig henvises det av flere til en opplevd manglende anerkjennelse av høyere yrkesfaglig utdanning fra universitets- og høyskolesektorens side, og at studiepoengene – til tross for samme betegnelse som i UH-sektoren, ikke oppleves å ha samme verdi (jf. drøftingen over). Dermed oppleves det i liten grad å være ønske fra universitets- og høyskolesektorens side om å etablere overgangsordninger.

Vi vil også poengtere viktigheten av at det arbeides videre – på flere arenaer – for å sikre bedre informasjon om høyere yrkesfaglig utdanning både til potensielle studenter og til samfunnet for øvrig. Å øke kunnskapen til rådgivere og karriereveiledere er én vei å gå, men det er samtidig viktig at man er bevisst på at mange aktører må bidra i arbeidet for å lykkes med å få til god synliggjøring av høyere yrkesfaglig utdanning. Vi merker oss også at det kommer frem at høyere yrkesfaglig utdanning ofte ikke er en valgmulighet i offentlige skjemaer mv. Med den betydelige satsingen på høyere yrkesfaglig utdanning som vi har sett de senere årene, inkludert tydeliggjøring av plasseringen i utdanningssystemet og innføring av gradsbetegnelser, bør man også sikre at dette gjenspeiles i offentlige dokumenter og skjemaer.

Økt synlighet var også en viktig målsetning knyttet til inkludering av fagskoler i Samordna opptak. Samordna opptak er innført, men det er Deloitte sin vurdering at man bare delvis har lyktes med dette tiltaket. Under halvparten av fagskolene deltar i Samordna opptak, og også ved fagskolene som deltar er det deler av utdanningstilbudet som ikke «passer inn». Dette gjelder både nye utdanningstilbud og ikke minst korte utdanninger. Samordna opptak er per i dag best egnet til å ivareta stabile utdanningstilbud med årlige opptak. Når sektoren samtidig preges av, og ikke minst har mål om, rask omstilling og tilpasning til arbeidslivets behov, mener vi at begrensningen i Samordna opptak er et vesentlig dilemma. Det er slik vi ser det en risiko for at stadig større deler av opptaket, også ved fagskoler som deltar i Samordna opptak, må behandles utenfor Samordna opptak. Dette mener vi er en utfordring som må tas på alvor, og Deloitte mener det bør vurderes hvorvidt Samordna opptak kan tilpasses bedre til fagskolesektorens behov og utvikling.

7 Konklusjon og anbefalinger

7.1 Overordnede vurderinger

Gjennomgående gis det i evalueringen uttrykk for at fagskolesektoren har vært gjennom en positiv utvikling de senere årene. I stor grad tilskrives dette tiltak som fremgår av fagskolemeldingen, samt den oppmerksomhet rundt sektoren som blant annet fagskolemeldingen har bidratt til. Det er nå kun et fåtall av tiltakene i fagskolemeldingen som ikke er fulgt opp. Oppmerksomheten som de senere årene har vært rettet mot høyere yrkesfaglig utdanning, blant annet i forbindelse med Utdanningsløftet, anses også som en viktig drivkraft i seg selv.

Samtidig ser vi at det fremdeles er behov for å arbeide videre for å realisere de ønskede effektene av tiltakene, og for å nå målene og ambisjonene som ble fremmet gjennom fagskolemeldingen. Når det gjelder kunnskapsgrunnlaget, er det blant annet behov for ytterligere kunnskap om kompetansebehovene i arbeidslivet, og da særlig de nasjonale kompetansebehovene. I tillegg er det behov for mer kunnskap om ulike samarbeidsformer og samarbeidsarenaer mellom fagskoler og arbeids- og næringslivet, og effektene av disse. Det er også viktig å jobbe videre med blant annet undersøkelser rettet mot studenter for å sikre at de gir et godt kunnskapsgrunnlag.

Videre er det fremdeles behov for tiltak for å sikre tydeligere organisering og styring i sektoren, og fylkeskommunenes ulike roller bør etter vår vurdering tas opp til diskusjon igjen basert på de mange innspillene om ulike utfordringer både knyttet til forvalterrollen, eierrollen og ansvaret for regional kompetansepolitikk. Det er ikke nødvendigvis slik at ikke fylkeskommunene skal ha disse ulike rollene, men det er etter vår vurdering viktig å gjøre en del avklaringer i denne forbindelse, og vurdere mulige løsninger på utfordringer og dilemmaer som kommer frem i evalueringen. I denne sammenheng mener vi, som påpekt også i andre delrapport i evalueringen, at oppfølging av tiltaket i fagskolemeldingen om å etablere en arena for dialog mellom regionene og KD, bør følges opp. Når det gjelder ulike roller i sektoren, vil vi også trekke frem viktigheten av at det iverksettes tiltak for å redusere NOKUTs saksbehandlingstid i forbindelse med behandling av akkrediteringssøknader. Det er Deloitte vurdering at dagens saksbehandlingstid er en vesentlig hindring for å nå målene i fagskolemeldingen. Økt antall fagområdeakkrediteringer kan sannsynligvis bidra positivt i denne sammenheng, men det bør også vurderes andre tiltak med tanke på å redusere saksbehandlingstiden.

En annen vesentlig hindring for utviklingen og for måloppnåelse, er manglende forutsigbarhet med hensyn til vekst og finansiering. Som omtalt i andre delrapport i evalueringen, handler dette i stor grad om en opplevelse fra sektoren om underfinansiering, i tillegg til at det det er betydelig frustrasjon fra fagskolenes side med tanke på at uttalte mål om 1000 nye studieplasser per år så langt ikke har blitt realisert. Deloitte vil i denne forbindelse understreke viktigheten av at vår anbefaling om en ny kostnadskartlegging, med påfølgende vurderinger knyttet til felles tilskuddssatser, følges opp. Høringen Kunnskapsdepartementet har gjennomført, viste også at denne anbefalingen har bred støtte i sektoren. Videre er det vår vurdering at det bør etterstrebes økt forutsigbarhet også når det gjelder utviklingsarbeid, endringer i utdanningstilbudene og vekst. Dette handler blant annet om å kunne planlegge opprettelse av nye studieplasser i et litt lengre perspektiv enn man har hatt mulighet til så langt, og å redusere avhengigheten av kortsiktige prosjektmidler. Vi vil også fremheve det dilemmaet som påpekes i evalueringen, med at prosjektfinansiering kan bidra til å undergrave og hindre satsingen på solide fagmiljø. Dette mener vi er en vesentlig problemstilling, som må tas tak i.

Vi merker oss også at fagskolesektoren fremdeles er en svært sammensatt sektor, og at dette i seg selv oppfattes som en hindring for måloppnåelse av en del av de større aktørene i sektoren. Det stilles spørsmål både ved kvalitetsarbeid og seriøsitet, og vi spør oss hvorvidt det er mulig at det er for stort «streck i laget» med tanke på målene sektoren jobber mot, og ambisjonene deler av sektoren uttrykker. Deloitte mener derfor at det er behov for å gjøre en ny vurdering av hva fagskolesektoren skal være, og hvilke typer institusjoner det er naturlig at inngår i sektoren, i lys av de ambisjonene og målsetningene som fremmes om blant annet akkreditering på høyere nivå i NKR, forventninger til et solid fagmiljø mv.

7.2 Anbefalinger

Med bakgrunn i de undersøkelsene som er gjort, og de vurderingene som fremkommer av rapporten, mener Deloitte det er behov for å iverksette tiltak for å styrke utviklingsarbeidet og måloppnåelsen i sektoren ytterligere.

Nedenfor presenteres derfor Deloitte's anbefalinger. Disse kommer i tillegg til anbefalingene som er presentert i andre delrapport fra evalueringen, som omhandler finansieringssystemet. Denne siste fasen av evalueringen bekrefter at problemstillinger som drøftes i andre delrapport fremdeles er relevante, og at det er viktig å opprettholde fokus på oppfølgingen av anbefalingene som presenteres der, i tillegg til de punktene vi peker på nedenfor. Anbefalingene fra andre delrapport i evalueringen gjengis derfor helt til slutt i dette delkapittelet (se boks 7.2), og må ses i sammenheng med anbefalingene under.

Nedenfor følger en punktvis oppsummering av Deloitte's anbefalinger.

1. Fylkeskommunenes ansvar for sektoren - som eier, forvalter og som ansvarlig for regional kompetansepolitikk - bør avklares og tydeliggjøres

- i. Statlige myndigheter bør i dialog med fylkeskommunene bidra til å klargjøre hvordan fylkeskommunene kan skille sine roller som eier på den ene siden, og forvalter og ansvarlig for regional kompetansepolitikk på den andre siden. Fylkeskommunen har en svært sentral rolle i sektoren, og det er av stor betydning at det gjøres nødvendige avklaringer og at man kommer frem til omforente løsninger.
- ii. Statlige myndigheter bør bidra til å tydeliggjøre hvilket handlingsrom og begrensninger fylkeskommunen har til å styre egne fagskolene som den eier, sett opp mot rollen styret har som øverste ansvarlige styringsorgan.
- iii. Det er videre viktig å følge opp utfordringene som er adressert fylkeskommunalt eierskap av fagskoler, for eksempel knyttet til fylkeskommunale systemer og tariffavtaler, for å sikre at dette ikke er til hinder for en god utvikling i sektoren. Deloitte mener at man i lys av en del utfordringer som belyses i denne rapporten på nytt bør diskutere fordeler og ulemper ved fylkeskommunalt eierskap av fagskoler, og søke å finne løsninger på forhold som eventuelt kan bidra til å hindre en ønsket utvikling i sektoren.

2. Det bør arbeides videre for å identifisere hensiktsmessige og effektive samarbeidsformer og samarbeidsarenaer med relevant arbeids- og næringsliv, for å sikre høy grad av arbeidslivsrelevans

- i. Det synes å være ulike tilnærminger og praksiser knyttet til fagskolenes samarbeid med relevant arbeids- og næringsliv, og man vet per i dag lite om hvilke effekter ulike samarbeidsformer og samarbeidsarenaer har, og innenfor hvilken kontekst de eventuelt fungerer godt eller mindre godt. Som et ledd i den videre utviklingen, mener vi det er behov for å styrke kunnskapsgrunnlaget på dette området. En studie av ulike tilnærminger til samarbeidet kan være nyttig som inspirasjon og deling av beste praksis, og kan bidra til at man får en diskusjon rundt både fordeler og ulemper ved ulike samarbeidsformer.
- ii. Det bør arbeides for å avklare hvilken rolle de nasjonale fagrådene skal ha i sektoren, og hvordan de nasjonale fagrådene kan være en effektiv arena for samarbeid mellom fagskolesektoren og arbeidslivet. Fra flere medlemmer av fagrådene vises det til lite aktivitet og at det er uklart hvordan fagrådet kan bidra til utviklingen i sektoren. Deloitte mener derfor det er behov for å drøfte de nasjonale fagrådenes rolle og praksis, for å finne en hensiktsmessig vei videre. Disse prosessene bør ses i sammenheng med Nasjonalt fagskoleråds rolle og funksjon, for å sikre en helhetlig tilnærming til samarbeid og oppgaver.

3. Det bør arbeides videre med å styrke kunnskapsgrunnlaget i sektoren

- i. Det er viktig at statlige myndigheter – i samarbeid med øvrige aktører i sektoren – videreutvikler undersøkelsene som er rettet mot studenter og tidligere studenter slik at de i enda større grad kan gi et godt kunnskapsgrunnlag for kvalitetsarbeidet i sektoren. Dette handler i stor grad om treffsikkerhet og å tilpasse undersøkelsene til målgruppen, slik at undersøkelsene i størst mulig grad oppleves som relevante, noe som forhåpentligvis også kan bidra til å øke svarprosenten.
- ii. Det bør arbeides videre med tiltak for å styrke datakvaliteten i rapporteringen fra fagskoler og fylkeskommuner for å sikre at myndighetene og sektoren selv har tilstrekkelig gode styrings- og analysedata som kan brukes i kvalitets- og utviklingsarbeid.
- iii. Det bør arbeides videre med å legge til rette for at sektoren får mer kunnskap om arbeidslivets kompetansebehov både på kort og lengre sikt, og både på regionalt og nasjonalt nivå. Per i dag synes ikke kompetansebehovsutvalgets arbeid å dekke kunnskapsbehovene i sektoren på et tilstrekkelig detaljningsnivå, og det er viktig at det gjøres en vurdering av hvilket kunnskapsbehov sektoren har og hvordan det best kan dekkes. I denne forbindelse bør statlige myndigheter også vurdere i hvilke grad og eventuelt hvordan man kan sikre en bedre nasjonal koordinering enn det man har i dag.

4. Utfordringer knyttet til lang saksbehandlingstid hos NOKUT må følges opp

- i. NOKUT har en viktig rolle for å sikre kvalitet i utdanningstilbudene i sektoren, men er per i dag en «flaskehals» for at sektoren skal kunne oppfylle politiske målsetninger og intensjoner fremmet gjennom fagskolemeldingen. Deloitte mener det må sikres at kapasitet hos NOKUT ikke blir en barriere for utviklingen av sektoren og til hinder for at sektoren kan tilby utdanninger som arbeidslivet trenger og som studentene etterspør. Økt antall fagområdeakkrediteringer, og på sikt også institusjonsakkrediteringer, vil kunne avhjelpe noe av denne situasjonen. Samtidig mener vi at det er viktig å være oppmerksom på risikoen som trekkes frem i undersøkelsen, for at det kun er et fåtall av fagskolene som nyter godt av dette virkemiddelet. En ønsket effekt av et eventuelt økt antall fagområdeakkrediteringer, må være at saksbehandlingstiden i NOKUT også reduseres, og vi mener det er viktig å følge dette tett opp. Samtidig merker vi oss at det er en relativt høy andel akkrediteringssøknader som får avslag. Deloitte mener derfor at det også bør vurderes tiltak i lys av dette, med det formål å øke kvaliteten på søknadene.

5. Det bør arbeides videre med tiltak som kan bidra til økt synlighet og til å sikre at høyere yrkesfaglig utdanning er et attraktivt utdanningsvalg

- i. Det vil fremover være viktig å avklare hvordan studiepoeng tilknyttet høyere yrkesfaglig utdanning skal ses i forhold til studiepoeng i universitets- og høyskolesektoren. Evalueringen viser at det er ulike oppfatninger og forventninger på dette punktet, og Deloitte mener at statlige myndigheter bør initiere en dialog med fagskolene og eventuelle andre sentrale aktører i sektoren, for å drøfte betydningen av studiepoeng og opplevde utfordringer. I denne forbindelse vil det også være viktig å avklare eventuelle misforståelser. Innføringen av studiepoeng anses av mange som et viktig tiltak i fagskolemeldingen, og vi mener derfor det er sentralt å avklare de spørsmål og utfordringer aktører i sektoren peker på, både av hensyn til studentene og utdanningsinstitusjonene.
- ii. Statlige myndigheter bør vurdere om det er mulig å arbeide for å etablere noen felles løsninger for overganger mellom høyere yrkesfaglig utdanning og universiteter og høyskoler. Fra fagskolesektoren er det mange som gir uttrykk for at det er behov for mer felles løsninger for overganger. Deloitte er enig i at det er uheldig både at man ikke får på plass overgangsordninger i utgangspunktet, og at lokale avtaler får utslag i form av at studenter med identisk bakgrunn får ulike muligheter ulike steder. Samtidig er det også noen utfordringer knyttet til det å finne felles løsninger for en så sammensatt sektor som fagskolesektoren, men det er Deloittes vurdering at man av hensyn til studentenes muligheter for mobilitet bør etterstrebe å finne bedre løsninger enn man har i dag. Det videre arbeidet på dette området bør bygge på erfaringer fra de syv prosjektene som har mottatt støtte for å finne modeller for overgangsordninger.
- iii. *Høyere yrkesfaglig utdanning* bør i større grad erstatte *fagskoleutdanning* som betegnelse der dette er mulig og hensiktsmessig. Evalueringen viser viktigheten av begrepsbruk med hensyn til attraktivitet, og det er Deloittes vurdering at det er mulig å utnytte potensialet som ligger i begrepsbruken bedre enn man gjør i dag. I dette ligger det både et behov for økt bevissthet i sektoren generelt om hvilke begreper man bruker, og mer konkret en anbefaling om å vurdere å endre begrepsbruken for eksempel når det gjelder navnet på *Nasjonalt fagskoleråd*, som et ledd i arbeidet med å signalisere tydelig at høyere yrkesfaglig utdanning er en tertiær utdanning.
- iv. Som et ledd i arbeidet med synliggjøring av høyere yrkesfaglig utdanning, er det viktig å opprettholde fokus på arbeidet med å styrke kunnskapen og informasjonen om høyere yrkesfaglig utdanning i offentlige karriereveiledningstjenester. Dette er et kontinuerlig arbeid, og selv om det den senere tid er iverksatt aktiviteter for å følge opp dette tiltaket, er det fremdeles en vei å gå.

6. Det bør arbeides for å sikre økt forutsigbarhet i sektoren

- i. Det bør vurderes tiltak for å redusere omfanget av kortsiktig prosjektfinansiering, som medfører behov for innleid arbeidskraft. Innleie av arbeidskraft fremheves som en utfordring med hensyn til å sikre et solid fagmiljø, hvilket er sentralt for å nå øvrige målsetninger for sektoren. Innleie av arbeidskraft som følge av kortsiktig og usikker finansiering, er følgelig en vesentlig risiko med hensyn til kvalitetsarbeidet i sektoren. Dette henger også tett sammen med et mer generelt behov for forutsigbarhet i sektoren, ikke bare knyttet til ansettelse, men knyttet til utviklingsarbeid og vekst, under dette utvikling av nye studier. Som påpekt i andre delrapport i evalueringen (Deloitte 2022) er det behov for økt forutsigbarhet i arbeidet med etablering av nye studieplasser. I andre delrapport påpeker også Deloitte at utbredt bruk

av prosjektfinansiering bidrar til en ny fragmentering av finansieringssystemet, og krever betydelige administrative ressurser fra fagskolenes side, i tillegg til at prosjektfinansieringen medfører bruk av innleid arbeidskraft.

7. Det bør arbeides for å tydeliggjøre og avklare hva fagskolesektoren skal være i fremtiden

- i. Deloitte mener at det er behov for å drøfte hvilke typer institusjoner det er naturlig at inngår i fagskolesektoren, sett i lys av de ambisjonene og målsetningene som fremmes om blant annet akkreditering på høyere nivå i NKR, forventninger til et solid fagmiljø mv. Vi stiller spørsmål ved om sektoren per i dag deler de samme ambisjonene, og om for «stort strekk i laget» kan være en risiko med hensyn til måloppnåelse.
- ii. Det bør vurderes om og eventuelt hvordan man kan definere og synliggjøre enda bedre enn i dag hva som er å anse som kjennetegn på god kvalitet. I den forbindelse mener vi også det er relevant å ha en diskusjon rundt undervisningstimetallet i høyere yrkesfaglig utdanning, med hensyn til hva som er en hensiktsmessig utvikling og hva undervisningstimetall betyr – eller ikke betyr – for kvaliteten i utdanningen.
- iii. Enkelte tiltak i fagskolemeldingen er fremdeles ikke fulgt opp, og i noen tilfeller fremmes det spørsmål om tiltakenes relevans og om de i det hele tatt *bør* følges opp. Eksempler på dette er utredning av overgangsordninger på ØKAD-området, og utvikling av Europass fagbeskrivelser. Deloitte mener at man ikke kan se bort ifra at enkelte tiltak i fagskolemeldingen kan ha blitt foreslått og vedtatt på bakgrunn av et for svakt kunnskapsgrunnlag, og at det ikke er hensiktsmessig å gjennomføre tiltakene. Vi mener derfor det er viktig at tiltak som per i dag ikke er gjennomførte, blir gjennomgått av nasjonale myndigheter, i dialog med andre aktører i sektoren, for en vurdering av om de skal følges opp videre eller ikke. Dette er viktig for å fjerne usikkerhet rundt enkelte tiltak og oppfølgingen – eller manglende oppfølging – av disse.

I boksen under gjengis anbefalingene som fremgikk av andre delrapport fra evalueringen, som omhandlet finansieringssystemet (Deloitte, 2022).

Boks 7.2 Anbefalinger i andre delrapport om finansieringssystemet (Deloitte 2022).

Med bakgrunn i de undersøkelsene som er gjort, og de vurderingene som fremkommer av rapporten, mener Deloitte det er behov for å iverksette tiltak for å styrke finansieringssystemet ytterligere, og sikre at finansieringssystemet bidrar til å nå de mål som er satt for sektoren. Nedenfor følger en punktvis oppsummering av Deloittes anbefalinger.

1. Deloitte mener at det er viktig å følge opp fylkeskommunenes forvaltning av de statlige driftsmidlene, og å sikre en mer lik praksis på tvers av fylkeskommunene. Nye retningslinjer kan være et godt tiltak i så måte, men Deloitte mener også at det fremover vil være viktig å etablere systemer for å følge opp at praksisen er i samsvar med retningslinjene som er gitt fra Kunnskapsdepartementet. Blant de momentene vi mener det er viktig å følge opp, er blant annet overholdelse av saksbehandlingsfrister og tidsriktig utbetaling av tilskudd, samt informasjon om mulighet til å søke driftstilskudd, søknadsfrist, satser mv.
2. Det er etter Deloittes vurdering viktig at fylkeskommunene tar en aktiv rolle i forvaltningen, og gjør reelle og begrunnede vurderinger av hva som er arbeidslivets kompetansebehov. Deloitte mener derfor det bør iverksettes tiltak for å sikre tilstrekkelig forankring og forståelse for det ansvaret fylkeskommunene har når det kommer til forvaltning av de statlige driftsmidlene. Vi viser i denne forbindelse til tiltaket i fagskolemeldingen som innebærer å etablere en arena for dialog mellom regionene og KD, i praksis fylkeskommunene og KD (tiltak nr. 7). Dette tiltaket er så langt ikke fulgt opp, etter det vi er kjent med. Vi mener dette kan være en god arena for å bidra til økt forankring og forståelse for fylkeskommunenes rolle og ansvar.

3. Det bør etter vår vurdering iverksettes tiltak for å styrke kunnskapsgrunnlaget om nasjonale behov for kompetanse, og legges til rette for at fylkeskommunene i sine vurderinger også kan ta hensyn til disse behovene, i tillegg til lokale og regionale behov.
4. Det bør etter Deloittes vurdering iverksettes tiltak for å samordne praksisen knyttet til den resultatbaserte uttellingen, samt sørge for transparens og at det skilles mellom grunntilskudd og resultatbasert uttelling i tildelingene til fagskolene. Dette er viktig for å sikre at systemet fungerer i samsvar med intensjonen om å være et insentiv for kvalitet og gjennomføring. Samtidig bør disse prosessene ses i sammenheng med en vurdering av tilskuddsnivået i sektoren, jf. punktet under.
5. Det bør gjennomføres en oppdatert kostnadskartlegging i sektoren, som tar for seg de faktiske kostnadene knyttet til ulike utdanningstilbud, hvilke årsaker som ligger til grunn for eventuell variasjon i faktiske kostnader og hvordan man kan kompensere for de forholdene som driver variasjon i kostnader. Basert på en slik kartlegging bør det etableres et felles system for bruk av tilskuddssatser ved fordeling av driftsmidler, der fagskoler og utdanningstilbud som deler de samme forutsetninger og der reelle kostnader er sammenlignbare, mottar så lik finansiering som mulig.
6. Øremerkingen av midler til utvalgte fagskoler bør ikke videreføres som i dag. Ordningen medfører til dels svært store forskjeller i tilskudd per heltidsekvivalent, noe som etter Deloittes vurdering fremstår som urimelig. Deloitte mener det ved tildeling av midler også til disse fagskolene bør gjøres vurderinger opp mot arbeidslivets behov for kompetanse, i samsvar med målsettingene i fagskolemeldingen. Dersom det likevel er ønskelig med en videre skjerming av de aktuelle skolene, bør det gjøres en konkret vurdering og begrunnes. Videre bør tilskuddet tilpasses antall studenter ved utdanningstilbudene slik at tilskuddsnivået kan anses som rimelig sett i sammenheng med de satser som ellers benyttes.
7. Det bør vurderes hvordan det eventuelt kan være mulig å sikre økt forutsigbarhet i arbeidet med etablering av nye studieplasser, da dette er prosesser som er særs viktige i arbeidet mot å nå målet om god sammenheng mellom tilbud og etterspørsel. Samtidig bør det etterstrebtes tydeligere kommunikasjon knyttet til de faktiske implikasjonene av videreføring og opptrapping av nye studieplasser.
8. Deloitte mener det bør gjøres en nærmere vurdering av hvordan man kan redusere risikoen for at det tildeles utviklingsmidler til utvikling av utdanningstilbud som deretter ikke prioriteres av fylkeskommunene ved fordeling av driftsmidler. For å sikre et helhetlig og langsiktig utviklingsarbeid bør det vurderes å etablere enkle rutiner for samhandling mellom HK-dir og fylkeskommunene ved behandling av søknader om utviklingsmidler.
9. Det bør etter Deloittes mening vurderes om satsingen på den såkalte Industrifagskolen kan samordnes bedre med de ordinære driftsmidlene, eventuelt ved å inkludere det som per i dag er Industrifagskolen som en satsing innenfor de ordinære driftsmidlene. Dette for å sikre en helhetlig forvaltning, redusere det som per i dag kan se ut som en ny fragmentering av finansieringssystemet for sektoren, og redusere risikoen for at målkonflikter mellom ordninger hindrer måloppnåelsen for sektoren som helhet.
10. Det bør etter Deloittes vurdering gjøres en vurdering av hvordan man kan sikre at bransjeprogrammene er tilstrekkelig koordinert med øvrige deler av finansieringssystemet, slik at man sikrer at alle de ulike ordningene «drar i samme retning» og bidrar til de samme målene. Dette bør også ses i sammenheng med lovendringen som åpner for akkreditering av fagskoleutdanning på under et halvt års omfang.

Referanser

Arbeidsgruppe på tvers av fylkeskommunene (2022a): Regionale kompetanseindikatorer. Kunnskapsgrunnlag for regional kompetansepolitikk. Rapport, august 2022.

Arbeidsgruppe på tvers av fylkeskommunene (2022b): Regionale kompetanseindikatorer. Et kunnskapsgrunnlag for regional kompetansepolitikk. Kortversjon av rapport.

Deloitte (2021): *Evaluering av fagskolemeldingen. Første delrapport – status for implementeringen av tiltak i fagskolemeldingen*. Rapporten er utarbeidet for Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning av Deloitte.

Deloitte (2022): *Evaluering av fagskolemeldingen. Andre delrapport – finansieringssystemet*. Rapporten er utarbeidet for Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning av Deloitte.

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (2022a): Utviklingsmidler for høyere yrkesfaglig utdanning. Utlysning 2023.

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (2022b): Tilstandsrapport for høgare yrkesfagleg utdanning 2022. Rapport nr. 12/2022.

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (2022c): Årsrapport 2021 for Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse.

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (2022d): Søkertall til høyere yrkesfaglig utdanning ved fagskoler. Faktanotat. April 2022.

Fagskoleforskriften (2019) Forskrift om høyere yrkesfaglig utdanning (FOR-2019-07-11-1005.)

Hurdalsplattformen (2021): For en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet. 2021-2025

Høst, Håkon, Siv-Elisabeth Skjelbred og Trude Røsdal (2018): Hvordan er gjennomføringen i fagskoleutdanningene? En undersøkelse av særtrekk ved helsefag, kreative fag og tekniske fag. NIFU Rapport 2018:21

Jeløyaplattformen (2018): Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre. Jeløya, 14. januar 2018

Justis- og beredskapsdepartementet (2022): Prop. 1 S (2022–2023). For budsjettåret 2023. Utgiftskapittel: 61, 400–491 Inntektskapittel: 3400–3490. Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 23. september 2022, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Støre)

Kompetansebehovsutvalget (2022a): *Fremtidige kompetansebehov: Høyere yrkesfaglig utdanning for et arbeidsliv i endring*. Temarapport 1/2022.

Kompetansebehovsutvalget (2022b): Møte i Kompetansebehovsutvalget. Kort referat fra utvalgsmøtet 27. september 2022

Kunnskapsdepartementet (2017): Høringsbrev. Høring om ny fagskolelov. 28.6.2017

Kunnskapsdepartementet (2021a): *Videre vekst og kvalitet. Strategi for høyere yrkesfaglig utdanning*. Strategi.

Kunnskapsdepartementet (2021b): Tildelingsbrev til Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse for 2022. 22. desember 2021.

Kunnskapsdepartementet (2020): Tildelingsbrev 2021 for Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT). 18. desember 2020.

LO (2020) Veileder for Kompetanse-bransjeprogrammene. Et verktøy for tillitsvalgte til kompetanseheving på arbeidsplassen. Notat. Publisert av LO 12. oktober 2020.

Lov om høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoleloven). LOV-2018-06-08-28. Kunnskapsdepartementet

Lyckander, Rønnaug H. og Sidsel Øiestad Grande (2018): Kompetanse og kompetansebehov i fagskolene. OsloMet Rapport 2018 nr. 7.

Meld. St. 9 (2016–2017) Fagfolk for fremtiden — Fagskoleutdanning. Tilråding fra Kunnskapsdepartementet 2. desember 2016, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Solberg).

NOKUT (2019): Høringsnotat – forslag til ny forskrift om tilsyn med kvaliteten i høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoletilsynsforskrift)

Nordland fylkeskommune (2021): Valg av nytt styre - Nordland fagskole. Saksnummer 351/2021. Fylkesrådet. 17.12.2021.

NOU 2014: 14 Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Prop. 47 L (2017–2018) Lov om fagskoleutdanning (fagskoleloven)

Prop. 117 S (2019 – 2020), Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2020.

Prop.111 L (2020–2021) Endringer i universitets- og høyskoleloven, utdanningsstøtteloven, fagskoleloven og yrkeskvalifikasjonsloven mv. (samleproposisjon). Kunnskapsdepartementet.

Statistisk sentralbyrå (2022): Studenters levekår 2021. En levekårsundersøkelse blant studenter i høyere utdanning.

Universell (2019): Inkludering og tilrettelegging i fagskolen. Universellrapport 1:2019. Universell (2019): Inkludering og tilrettelegging i fagskolen. Universellrapport 1:2019.

Nettsider:

<https://www.universell.no/faglig-nytt/fagskoler/>

<https://kompetansebehovsutvalget.no/>

www.hkdir.no

www.nokut.no

www.diku.no

www.trondelagfylke.no



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NSE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's 330,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.

© 2022 Deloitte AS