



# Opptrapping av høyere yrkesfaglig utdanning

Arbeidsgruppens rapport til Nasjonalt fagskoleråd

## Innhold

Om mandatet og nødvendige avgrensninger.....	2
Ulike prosesser og relevant kunnskapsgrunnlag.....	2
Mål 1: Plan for opptrapping .....	2
Anbefaling .....	2
Begrunnelse.....	2
Utfyllende beskrivelse av anbefaling.....	4
Sektorens kapasitet og kvalitetssikring .....	4
Arbeidslivets behov .....	4
Balansen mellom gradsutdanninger og EVU .....	4
Rekruttering av studenter .....	5
Andre utfordringer for vekst .....	5
Mål 2: Finansieringsmodell .....	6
Anbefaling .....	6
Utdypende beskrivelse av anbefaling .....	7
1. Grunnfinansiering.....	7
2. Resultatbasert element .....	7
3. Kvalitet – en styrking av fagskoler med særs høy kvalitet (fagområdeakkreditering).....	8
4. Utviklingsmidler.....	8
Mål 3: Behov i arbeidslivet .....	9
Anbefaling .....	9
Utdypende vurderinger .....	10
Mål 4 og 5: Fagskolenes egenart og en egen yrkesfaglig utdanningssøyle.....	11
Anbefaling .....	11
Vurdering.....	11
Anbefalinger fra arbeidsgruppen .....	13
Anbefaling mål 1.....	13
Anbefaling mål 2.....	13
Anbefaling mål 3.....	14
Anbefaling mål 4 og 5.....	14



## Om mandatet og nødvendige avgrensninger

Mandatet ble utformet i fem punkt, og rapporten er i hovedsak strukturert etter disse. Unntaket er moment 4 og 5 som gruppen har sett som hensiktsmessig å behandle i samme kapittel.

Hvert av punktene i mandatet er i seg selv svært omfattende. Gruppen har gjennom arbeidet bestrebet seg på å svare på punktene så konkret og konsist som mulig, og med tydelige anbefalinger der det bes om dette. Det har vært et mål for gruppen å levere en rapport som er kort nok til å være leservennlig, men likevel gir rom for problemstillinger som krever utdypende omtale.

Kapitlene innledes med å gjengi de respektive punktene i mandatet. Deretter følger en kortfattet anbefaling for hvert av punktene. Anbefalingene utdypes og begrunnes deretter i hvert kapittel.

## Ulike prosesser og relevant kunnskapsgrunnlag

Det pågår for tiden en hel del prosesser som er relevant for mye av det som behandles i denne rapporten. I tillegg finnes det mye nytt og oppdatert kunnskapsgrunnlag som er relevant. Gruppen har kartlagt disse prosessene og relevant kunnskapsgrunnlag, og forsøkt å ta høyde for dette i vurderingene som er gjort. En oversikt over dette ligger vedlagt rapporten.

Av særlig relevans kan likevel nevnes Statistisk Sentralbyrå sin framskrivning av arbeidsstyrke og sysselsetting frem mot 2040 (SSB 2020). Denne rapporten viser, som flere tidligere rapporter, at vi står overfor en stor mangel av arbeidstakere med yrkesfaglig bakgrunn, samtidig som vi får et stort overskudd av arbeidstakere med en høyere akademisk utdanning. Forslagene i denne rapporten mener vi vil bidra til å korrigere denne skjevheten, slik at utviklingen mot 2040 kan endres i tråd med SSBs konklusjon om at korrigerende tiltak er nødvendig.

## Mål 1: Plan for opptrapping

Mandatets ordlyd:

*Skissere en plan for opptrapping av antall studieplasser etter ulike kriterier (heltid vs deltid, nasjonalt vs regionalt behov etc) for å sikre en bedre balanse i fremtiden mellom yrkesrettet kompetanse og akademisk kompetanse*

## Anbefaling

Arbeidsgruppen anbefaler at høyere yrkesfaglig utdanning tilføres 1.000 nye toårige studieplasser årlig i tre år, og deretter 2.000 studieplasser i ytterligere syv år, slik at sektoren tilføres totalt 17.000 toårige studieplasser. Med en studieplass menes her produksjon av 60 studiepoeng. En studieplass skal imidlertid kunne brukes til å finansiere alle tilbud fra høyere fagskolegrad til korte videreutdanningstilbud slik dette for eksempel er utviklet i bransjeprogrammene. Tilbudene skal være basert på regionalt og nasjonalt kompetansebehov i arbeids- og næringslivet.

Dersom en gjennomsnittlig fagskolestudent avlegger 60 studiepoeng vil dette innebære en økning på 34.000 individ som får ta fagskoleutdanning i løpet av et år. Med dagens studenttall i bunn vil sektoren da omfatte rundt 50.000 studenter årlig.

## Begrunnelse

Høyere yrkesfaglig utdanning har et bredt rekrutteringsgrunnlag. Fra nyutdannet fagarbeider med fag- eller svennebrev, generell studiekompetanse, eller personer med flere års arbeidserfaring.



Veksten i sektoren må skje både innenfor de lengre utdanningene og innenfor etter- og videreutdanningssegmentet.

Utviklingen av, og veksten i, høyere yrkesfaglig utdanning må sees i sammenheng med fremtidige kompetansebehov i arbeidslivet. Det er allerede tilfellet at vi i Norge mangler kvalifiserte fagarbeidere på flere områder, og framskrivninger fra SSB (2020) viser at vi vil mangle 88.000 fagarbeidere i 2040. I slike framskrivninger vises det gjerne til personer med fagbrev, fordi fagarbeidere stort sett har vært begrenset til å ta utdanning på videregående nivå. Fagskoleutdanningen har vært relativt lite utbredt, og andre kompetansehevende tiltak skjer gjerne i arbeidslivet, og blir ikke dokumentert eller formelt anerkjent som kompetanseheving. NHOs kompetansebarometer underbygger også behovet for fagarbeidere og personer med høyere yrkesfaglig utdanning.

For at vi skal klare å dekke inn behovet samfunnet vil ha for kvalifiserte fagarbeidere i nær fremtid er det viktig at vi ser helhetlig på det yrkesfaglige utdanningsløpet; at vi ser på fagskolen som en leverandør av livslang læring for fagarbeidere, like mye som en leverandør av ferdig utdannede fagskolekandidater. Dette i seg selv fordrer en vekst i antall studieplasser. Fremtidige arbeidstakers utdanningsvalg formes allerede i ungdomsårene når de velger videregående utdanning. I dag velger om lag 50 % av årskullene yrkesfag etter ungdomsskolen, men en mindre andel går ut med fagbrev, blant annet fordi mange velger påbygg til studiekompetanse før læretiden.

Den yrkesfaglige utdanningsveien skal ikke i fremtiden omtales som en utdanningsvei for *de som ikke ønsker en lang, akademisk utdanning*, eller for *de skoleleie*. Det skal betraktes som en utdanningsvei for *de arbeidsvillige* og for *de med anlegg for praksis*. En større høyere yrkesfaglig utdanningssektor og et tydeligere utdanningsløp innen høyere yrkesfaglig utdanning vil kunne gi større og bedre rekruttering til både videregående yrkesopplæring og høyere yrkesfaglig utdanning. Når denne sektoren blir større og mer kjent vil den også bidra til at det blir mer attraktivt å fullføre et påbegynt yrkesfaglig løp på videregående nivå, fremfor å ta påbygg for å kunne ta annen høyere utdanning.

Foruten videreutdanning og spesialisering for fagarbeidere som har gått yrkesfaglig løp på videregående skole, så representerer også høyere yrkesfaglig utdanning en alternativ utdanning for de som har fullført med et studiespesialiserende løp fra videregående skole. Dette utgjør rundt en tredjedel av dagens studenter i høyere yrkesfaglig utdanning, og for disse blir fagskoleutdanningen en praktisk og yrkesrettet grunnutdanning. Dette innebærer blant annet utdanninger innen IKT, medier og kommunikasjon, økonomi og administrasjon, samt kunsthøgskolefag.

I universitets- og høyskolesektoren er det under 70 prosent av hvert årskull som fullfører en grad. Med andre ord; av studenter som startet i 2011 var det mer enn 30 prosent som ikke fullførte en grad etter åtte år (ref. [SSB](#)). Av de om lag 50.000 som startet på et universitet eller høyskole i 2011 er det altså om lag 16.000 som ikke har fullført en utdanning derfra. Noen av disse studentene hadde trolig hatt en bedre utdanningsvei gjennom høyere yrkesfaglig utdanning. Feilvalg av utdannings- og yrkesvei koster samfunnet dyrt, noe som blant annet er løftet frem i det nye Kompetansebehovsutvalgets (2020-2026) mandat. En større og tydeligere fagskolesektor vil gi tydeligere alternativer for de som står overfor utdanningsvalg, og vil bidra til at flere får en arbeidslivsrelevant utdanning. Tar man med i betraktning at høyere yrkesfaglig utdanning har kortere varighet og gir rask adgang til arbeidsmarkedet, blir den samfunnsøkonomiske gevinsten enda større.

## Utfyllende beskrivelse av anbefaling

### Sektorens kapasitet og kvalitetssikring

Våren 2020 ble sektoren tilført 1.500 studieplasser med oppstart allerede høsten 2020. På noen korte sommermåneder klarte fagskolene sammen med fylkeskommunene å rekruttere mange nye studenter, slik at studenttallet ved telletidspunktet i oktober var 22.650, en økning på mer enn 4.300 studenter fra høsten 2019. Omregnet til heltidsstudenter basert på forventet studiepoengproduksjon utgjør dette 15.352 studenter høsten 2020. Når vi isolerer studenter på tilbud som er helt eller delvis offentlig finansiert får vi 10 328 heltidsstudenter, en økning på 1 750 studenter fra året før.<sup>1</sup> Sektoren har med andre ord levert godt til tross for verst tenkelige forutsetninger: en pandemi og svært kort tidshorisont.

Det har blitt stilt spørsmålsteget ved hvorvidt sektoren er i stand til å håndtere en slik vekst, og samtidig ivareta kvaliteten som kreves i tilbudet som gis. Sektoren har kvalitetssystemer på plass som sikrer at utvidelsen av tilbud skjer i henhold til de krav som stilles til denne utdanningen. Det er flere skoler som begynner å bli relativt store, og flere har oppnådd fagområdeakkreditering. Dette gir gode forutsetninger for å håndtere vekst i sektoren.

Utfordringen som først gjør seg gjeldende med tanke på vekst er behovet for mer areal og mer utstyr, i tillegg til flere lærerressurser. Her er *forutsigbarhet* helt avgjørende – sektoren må få rammer som tillater langsiktig planlegging av ressurser. Forutsigbarhet og langsiktig planlegging er det viktigste premisset for kvalitet. Dette er også avgjørende for fylkeskommunenes rolle som forvalter av sektoren.

### Arbeidslivets behov

Veksten i sektoren må først og fremst skje på bakgrunn av arbeidslivets behov. Studenters etterspørsel må også kunne tillegges noe vekt, men dette kan ikke være styrende for utviklingen. Studenter må rekrutteres til de tilbudene som arbeidslivet etterspør. Dette spørsmålet behandles under Mål 3 under.

### Balansen mellom gradsutdanninger og EVU

Videre må veksten balanseres mellom gradsutdanningene og etter- og videreutdanningstilbudene (EVU). De lengre utdanningstilbudene er svært viktige for å bygge opp den yrkesfaglige søylen i utdannings-Norge, og for å synliggjøre for fremtidige generasjoner at yrkesutdanning er utdanningsvei med mange muligheter. De lange utdanningsløpene er også avgjørende for å bygge og opprettholde et solid fagmiljø som også kan utvikle og tilby kortere moduler innen EVU. Arbeidsgruppen forutsetter at lovendringen som er på høring om å fjerne nedre grense for utdanningstilbud følges av et krav knyttet til kvalitet i retning av det som er foreslått i høringen.

Samtidig så har kortere og fleksible EVU-tilbud basert på løpende kompetansebehov i arbeidslivet, og som det er mulig å kombinere med familie og jobb, en lavere terskel for deltakelse. Jevnlig deltakelse i kortere EVU kan igjen inspirere til å bygge de enkelte emnene sammen til en fagskolegrad over tid. På den måten kan EVU-tilbud også bidra til en rekrutteringsbase for de lengre studietilbudene som

---

<sup>1</sup> Omregning til heltidsstudenter innebærer at vi ser på antall studenter i 60 studiepoengsenheter slik at tallene blir sammenlignbare med måten nye studieplasser tildeles på.



fører fram til en grad. I forlengelsen av dette bør det legges til rette for innføringen av en sammensatt (høyere) fagskolegrad.

Dette innebærer at de kortere emnene må være mulig å bygge inn i en fagskolegrad. De fleste av EVU-tilbudene leveres på NKR nivå 5.1, men en god del av tilbudene er derivater av fagemner levert på høyere fagskolegrad NKR nivå 5.2. Det må derfor legges til rette for at EVU-tilbudene kan «konverteres» til korrekt nivå i forbindelse med sammensatte grader. Rapporten om Nasjonalt Kvalifikasjonsrammeverk fra Technopolis<sup>2</sup> peker også på andre gode løsninger på dette spørsmålet.

### Rekruttering av studenter

Studenter i HYU er, og skal være, en heterogen gruppe, og må derfor rekrutteres på ulike måter. Undersøkelser viser at det er en sammenheng mellom utdanningsnivå og tilbøyeligheten til å benytte seg av muligheter til etter- og videreutdanning (Meld. St. 14 (2019-2020)). På kort sikt må vi derfor identifisere individuelle motivasjonsfaktorer for å sikre arbeidslivet tilgang på den kompetansen de trenger.

Et premiss for å rekruttere studenter er imidlertid at det finnes et tilbud å rekruttere de til. Det er derfor avgjørende at sektoren har tilstrekkelig finansiering til at nye tilbud kan utarbeides og tilbys. Ved opptaket gjennom Samordna Opptak (SO) våren 2020 erfarte SO at flere fagskoler trakk tilbake tilbud som hadde gode søkertall. Nærmere 1 000 studenter hadde søkt seg til tilbud som ble trukket tilbake etter søknadsfristen. Dette skyldtes at en del fagskoler ikke hadde penger nok til å gjennomføre alle tilbudene som var lagt ut. Alt ble imidlertid lagt ut for å se hvor etterspørselen var. Da de ekstraordinære studieplassene kom i RNB fikk flere skoler penger til å sette i gang tilbud som var trukket tilbake på grunn av økonomi.

Et annet viktig moment knyttet til rekruttering er at når nye tilbud utvikles og tilbys i samarbeid med arbeidslivet kan det ofte ta både ett og to år før tilbudet har blitt tilstrekkelig kjent og studenter søker seg til det. Dette må anses som en naturlig kostnad ved å utvikle tilbud basert på arbeidslivets etterspørsel fremfor studenters etterspørsel.

Med tanke på en langsiktig vekst i sektoren må vi også tenke rekruttering på lang sikt. Arbeidet som i dag gjøres med å heve statusen til yrkesfag, og den langsiktige konsekvensen av å bygge en yrkesfaglig utdanningssøyle, vil skape et annet grunnlag for å rekruttere studenter til høyere yrkesfaglig utdanning og til EVU-tilbud enn det vi ser i dag.

### Andre utfordringer for vekst

En stor vekst i antall studenter vil fort kreve flere lærerressurser for å opprettholde en god kvalitet på utdanningstilbudet. I tillegg rekrutteres mange lærere fra arbeidslivet uten pedagogisk bakgrunn, noe som innebærer at de må få nødvendig kompetanseheving innen undervisningsmetodikk generelt og nettpedagogikk spesielt. Det siste fordi en stadig økende del av studiene leveres som fleksible tilbud på deltid hvor store deler av læringen skjer nettbasert. Det kan være utfordrende å rekruttere undervisere på kort sikt, særlig innenfor enkelte fagområder i perioder med stort press på arbeidsmarkedet. Det beste virkemiddelet for å sikre nok lærerressurser og gi dem nødvendig pedagogisk opplæring er *forutsigbarhet* for fagskolene, og muligheten til å tilby *attraktive stillinger*.

---

<sup>2</sup> Almerud m.fl. (2020): Utredning om mulig parallell struktur i nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring



En utfordring av mer teknisk karakter som må besvares er: administrativ kapasitet, utstyr og areal. Med alle endringene som har skjedd i sektoren de senere årene har den administrative byrden blitt betydelig større. Den store endringstakten i arbeidslivet, særlig med tanke på digitalisering, gir også et økt behov for investering i nytt utstyr og kompetanseheving av egne lærere. I tillegg gir en økning i antall studenter behov for større areal, flere lisenser på digitale plattformer og så videre.

Her har Utviklingsmidlene fra Diku spilt en viktig rolle for sektoren, og det er viktig at en slik ordning opprettholdes og eventuelt økes. Dette omtales mer under Mål 2.

Vekst innenfor EVU er utfordrende innenfor dagens finansieringssystem da tiltakene er kortsiktige og det ikke tilføres langsiktige driftsmidler. Det medfører at man må overbelaste eksisterende personal, eller benytte korttidsansettelser, noe som må sees på i forhold til kvalitetsutvikling. I tillegg er det krevende å ansette administrasjonskapasitet for kortsiktige leveranser som følger av slik prosjektorganisering. Finansiering av EVU-tilbud må integreres i de ordinære driftsmidlene til høyere yrkesfaglig utdanning.

## Mål 2: Finansieringsmodell

Mandatets ordlyd:

*Komme med forslag til endringer i dagens finansieringsmodell, ved å se på en finansiering basert på nasjonalt og regionalt kompetansebehov, på reelt kostnadsnivå og uttelling for etter- og videreutdanning*

### Anbefaling

Arbeidsgruppen anbefaler at dagens finansieringsmodell opprettholdes med tanke på en grunnbevilgning og en resultatbasert del og søkbare utviklingsmidler. Imidlertid vil vi peke på behovet for å gjøre visse endringer og justeringer som blant annet skal bidra til å rette opp skjevheter i grunnlaget for finansiering samt styrke insentivene for å styrke kvaliteten.

1. Grunnfinansiering: Tilskuddssatsene må bygge på et oppdatert og dokumentert kostnadsnivå, kontra et historisk tilskuddsnivå. Satsene må økes. Det er behov for en oppdatering av Deloitte og NIFU sin rapport fra 2016<sup>3</sup>.
2. Resultatbasert element: Øke satsen for resultatbasert tilskudd generelt for å styrke insentivet for å øke antall studenter
3. Kvalitet: Fagskoler med fagområdeakkreditering (og eventuelt institusjonsakkreditering) må få kompensert merkostnadene som følger med lokal godkjenning av studier og tilhørende ekstra administrasjon. Dette som et viktig insentiv til at flere søker fagområdeakkreditering med tilhørende krav til økt systematisk kvalitetsarbeid.
4. Utviklingsmidler: Øke tilskudd til utviklingsmidler, og samtidig endre innretningen.
  - midler til små prosjekt og forprosjekt gjennom enkle søknader med enkel administrasjon og rapportering
  - midler til store prosjekt som har varighet over flere år
  - innføring av en charter-ordning etter modell fra det internasjonale utdanningsprogrammet Erasmus+

<sup>3</sup> <https://www.nifu.no/publications/1356339/>



5. Vurdere stipend på lån til skolepenger for å stimulere flere til å ta fagskoleutdanninger som ikke er offentlig finansiert. Dette på lik linje med utenlandsstudenter hvor mottak av stipend forutsetter fullført og bestått utdanning, som igjen stimulerer til gjennomføring.

### Utdypende beskrivelse av anbefaling

Grunnlaget for forslagene er tilbakemeldinger fra sektoren om forhold ved dagens finansieringssystem som ikke fungerer tilfredsstillende. Forslagene her er ment å bøte på de svakhetene som er meldt tilbake fra sektoren, uten at det innebærer radikale endringer i systemet som er etablert. Arbeidsgruppen er kjent med at Diku har gitt Deloitte et oppdrag med å gjennomføre en større evaluering av tiltakene iverksatt etter fagskolemeldingen, herunder også finansieringssystemet. Vi mener imidlertid at en del endringer allerede kan vurderes på bakgrunn av sektorens tilbakemeldinger.

#### 1. Grunnfinansiering

Det er viktig at politikerne tar innover seg konsekvensen av de store endringene som er gjort i sektoren. Summen av alle tiltakene har bidratt til økt belastning på den administrative delen av fagskolene. Endringene er av det gode, og bidrar samlet sett til en styrking av sektoren, men dette må følges opp med en finansiering som gir rom for å styrke den administrative kapasiteten og handlingsrommet for å drive utviklingsarbeid. Satsene som ligger til grunn for tildeling av nye studieplasser må derfor økes. Dette er avgjørende blant annet for å kunne oppnå og videreutvikle fagområdeakkreditering, og for å søke og administrere søknadsbaserte utviklingsprosjekt.

Prinsippet med en stabil og forutsigbar grunnfinansiering er god. Tilbakemeldingene fra sektoren tyder også på at fylkeskommunene fyller sin rolle som forvalter av disse midlene på en god måte overfor både offentlige og private tilbydere. Imidlertid kan det se ut til at det historiske grunnlaget for beregning av grunntilskuddet til den enkelte fylkeskommune har slått svært skjevt ut, og det er behov for å se på om det bør korrigeres for dette. Dette gjenspeiles blant annet i den ulike bruken av frie midler i fylkeskommunene. Noen steder er nær 40 % av driftsbudsjettet til fagskolene fra fylkeskommunens frie midler.

Når det gjelder satsene til nye studieplasser er den lik uavhengig av hvilket fagområde plassene går til. Dette ble i sin tid valgt for å skape et enkelt finansieringssystem, noe som i seg selv er gunstig. Ulempen er at det ikke treffer de faktiske kostandene ved mange tilbud. Her ser vi imidlertid at det er behov for et bedre og mer oppdatert kunnskapsgrunnlag for å foreslå noe helt konkret. Det bør gjennomføres en ny kostnadskartlegging av tilbud i sektoren, i tillegg til evaluering fra Deloitte som kommer i januar 2022.

Samtidig vet vi at en del fylkeskommuner opererer med differensierte satser i sine tildelinger til fagskoler. Det er nødvendig å se nærmere på erfaringene med disse praksisene og vurdere grunnlaget som satsene er basert på for det videre arbeidet. Diku må sørge for at fylkeskommunene koordinerer bruken av differensierte satser for å sikre likebehandling på tvers av fylkeskommuner.

#### 2. Resultatbasert element

Ordningen med resultatbasert finansiering basert på produserte studiepoeng er god og fremtidsrettet. Denne tilnærmingen sikrer blant annet en likebehandling av alle typer tilbud, fra høyere fagskolegrad til små moduler innen EVU.



Satsen som legges til grunn for beregning av resultatbasert tilskudd er for lav og må økes. Da den nye finansieringsmodellen ble innført ble forholdstallet mellom grunnfinansiering og resultatbasert tilskudd per studieplass satt til 20 prosent. Dette er et godt insentiv for å sikre gjennomføring av tildelte studieplasser, men det treffer ikke med tanke på å oppskalere tilbud på egen regning. Det vil si at dersom en skole klarer å produsere flere studiepoeng enn det tilskuddet skulle tilsi, gir det en dårlig uttelling. Satsen som legges til grunn for beregning av resultatbasert tilskudd må derfor økes.

### 3. Kvalitet – en styrking av fagskoler med særs høy kvalitet (fagområdeakkreditering)

For å stimulere til kvalitet må fagskoler som oppnår fagområdeakkreditering gis en form for økonomisk kompensasjon for de økte administrative kostnadene som følger av dette. Som et eksempel kan satsene – enten generelt eller på resultatbasert tilskudd – økes for fagskoler med fagområdeakkreditering. Alternativt kan det innføres en direkte økonomisk kompensasjon for merkostnadene. Det siste vil også gi en positiv likviditetseffekt, da merkostnadene dekkes når de oppstår, i stedet for at de blir tilført gradvis over flere etterfølgende år. På denne måten vil finansieringssystemet bygge opp under det grunnleggende kvalitetsarbeidet vel så mye som den rene studentproduksjonen. Dette vil også bøte på den økte administrative kostnaden som følger av et slikt omfattende kvalitetsarbeid, og det vil stimulere til at kvalitetsarbeid settes i fokus.

I dag er situasjonen den at fagskoler som har fått fagområdeakkreditering har en betydelig økt administrativ belastning, uten at dette kompenseres økonomisk. Akkrediteringen innebærer at arbeid som tidligere ble gjort av NOKUT uten kostnad for den enkelte skole, i dag gjøres av fagskolen selv. Gevinsten for den enkelte skole har blant annet vært bedre kvalitetssystemer, og ikke minst bedre kontroll med utvikling av eget tilbud og kortere prosesser. Imidlertid har NOKUT nå kortet ned sin behandlingstid av nye akkrediteringer. Dette er i og for seg et gode, men innebærer at gevinsten for skolene med fagområdeakkreditering forsvinner, og disse skolene sitter igjen med en økt administrativ og økonomisk byrde.

For å stimulere til ytterligere arbeid med kvalitet og fagområdeakkreditering er det også behov for å gjøre intensjonen om å prioritere fagskoler med fagområdeakkreditering ved tildeling av utviklingsmidlene mer konkret. Med dagens ordning er det høyst uklart om det gir noen fordeler å være fagområdeakkreditert når man søker utviklingsmidler. Dette utdypes i følgende punkt.

### 4. Utviklingsmidler

De bevilgede utviklingsmidlene over de siste årene har vært av stor betydning for den faglige og pedagogiske utviklingen i høyere yrkesfaglig utdanning. Det er derfor særs viktig at disse videreføres og økes i takt med veksten i høyere yrkesfaglig utdanning. Det å søke og administrere prosjektmidler tar imidlertid mye administrative ressurser. Innretningen på søkbare midler må være slik at vinningen ikke går opp i spinningen. Vi foreslår derfor tre ulike endringer knyttet til utviklingsmidlene.

- a. Det åpnes for en *enklere søknadsprosedyre for alle fagskoler for å søke om mindre midler til prosjektinitiering, nødvendig forundersøkelser i forbindelse med en større søknad og lignende.*
- b. Det åpnes for *større prosjekt med lengre prosjektperioder* enn i dag. Dette vil gi bedre muligheter for å jobbe langsiktig, og gjøre det lettere å sette inn dedikerte personalressurser på kvalitetsutvikling.





- c. Det innføres en «charter-ordning» som i praksis gir fagskoler med fagområdeakkreditering en konkret fordel. Dette skal bidra til å styrke arbeidet med kvalitetsutvikling. I dagens innretning av utviklingsmidlene står det at skoler med fagområdeakkreditering skal prioriteres ved ellers like gode søknader. Etter det arbeidsgruppen har fått oppgitt har dette så langt ikke resultert i en reell fordel for disse fagskolene. For at denne statusen skal gi en reell uttelling foreslår vi at fagskoler med fagområdeakkreditering tildeles et charter. Et slikt charter må være basert på en langsiktig utviklingsplan, og kan for eksempel innebære mulighet for å søke om lengre og mer omfattende prosjektperioder som overskrider konkrete enkeltprosjekt.

En lignende charter-ordning ble innført i EU sitt utdanningsprogram Erasmus+ i 2015. Institusjoner som kan dokumentere et høyt nivå på kvalitets- og prosjektstyring, samt en langsiktig plan for utvikling på det aktuelle feltet, tildeles et slikt charter. I praksis betyr dette at de aktuelle skolene kan drive mer langsiktig planlegging, og ikke utvikle omfattende søknader på enkeltprosjekt. Erfaringene fra Erasmus+ er svært gode, og ordningen har blitt kraftig utvidet i den nye programperioden. Dette vil være et svært godt virkemiddel for å gi statusen som fagområdeakkreditering innebærer et konkret innhold, og stimulere til å sette langsiktig kvalitetsarbeid i fokus.

### Mål 3: Behov i arbeidslivet

Mandatets ordlyd:

*Gi en vurdering om dagens metoder og systemer for kompetansebehov sikrer at fagskoleutdanningene møter reelle og dokumenterte kompetansebehov i arbeids- og næringslivet*

#### Anbefaling

Arbeidsgruppen anbefaler at det lages en modell for hvordan sektoren skal trappes opp for å sikre at veksten i sektoren kommer der behovene i arbeids- og næringslivet er. Modellen som gruppen skisserer her, tar utgangspunkt i fagråd ved fagskolene fordi dette er et konkret kontaktpunkt mellom fagskoler og arbeidsliv. Mange nye tilbud blir utviklet med bakgrunn i en slik kontakt. Videre bygger modellen på etablerte aktører og prosesser for ikke å skape unødvendig mye byråkrati. I det følgende skisseres noen *hovedlinjer* i en slik modell:

1. Fagråd på den enkelte skole vurderer behov og kapasitet for tilbud. Arbeidslivets parter eller andre arbeidslivsrepresentanter skal være representert i slike råd. Videreutdanningstilbud må ha en tydelig forankring i et lokalt, regionalt og/eller nasjonalt behov. Et eksempel på en slik tilnærming til videreutdanning er bransjeprogrammene som sikrer tett involvering av arbeidslivets parter.
2. Forankring i skolens ledelse – innspillene fra fagråd prioriteres av ledelsen ved den enkelte skole. Fagskolene vil ofte være/bør være representert i en eller annen form for arena eller samarbeidsstruktur mellom utdanningssektor, arbeidsliv og fylkeskommune, slik vi ser eksempler på i flere regioner.
3. Styret ved den enkelte fagskole avgjør prioriteringer og utvikling av tilbud. Styret har alltid representanter fra arbeids- eller næringsliv. Styret må sikre at prioriteringene svarer på behovene i arbeidslivet regionalt og/eller nasjonalt.



4. Fagskolene sender innspill til fylkeskommune gjennom etablerte kanaler for å søke om driftsmidler for kommende år, og planer for påfølgende år med dimensjonering av tilbudene.
5. Fylkeskommunene – som forvalter av driftsmidler, ikke som skoleeier – vurderer og prioriterer de ulike fagskolenes tilbud med grunnlag i styrenes begrunnelser og prioriteringer og fylkeskommunens kompetanseplan, eventuelt gjennom etablerte arenaer for samarbeid – ulike modeller for slik samarbeid er under utvikling i fylkeskommunene. Resultatet skal være en samlet og prioritert oversikt over tilbud av høyere yrkesfaglig utdanning som fylkeskommunen ønsker å finansiere med offentlige driftsmidler kommende år, og plan for påfølgende år basert på innspill fra fagskolene.
6. Diku mottar oversikt over det samlede behovet – både det fylkeskommunene finansierer kommende år, og plan/behov for påfølgende år.
7. Fordeling av midler til nye studieplasser fra Diku baseres på innspillene fra fylkeskommunene. Tildeling gjøres på bakgrunn av vurdering av behov.
8. Nasjonale fagråd kan brukes av Diku til å vurdere dimensjonering, særlig med henblikk på områder av nasjonal betydning/fagområder som er små, men viktige. De nasjonale fagrådene har medlemmer fra relevant arbeids- eller næringsliv.

### Utdypende vurderinger

Arbeidslivets behov kan identifiseres på makronivå og mikronivå. Begge nivå er nyttige, men til ulike formål. På makronivå skjer det mye relevant kartleggings- og analysearbeid, blant annet gjennom Kompetansebehovsutvalget og NHOs kompetansebarometer og Veikart. Et nytt Kompetansebehovsutvalg skal snart i gang med sitt arbeid, og skal blant annet analysere fremtidig kompetansebehov og utdanningssektorens evne til å dekke dette behovet. Det er viktig at det yrkesfaglige perspektivet ivaretas i utvalgets arbeid. Dette arbeidet som gjøres på makronivå er imidlertid ikke alltid egnet til å dimensjonere utdanningstilbudet i de enkelte regionene, men kan i beste fall brukes til å si noe om dimensjoneringen mellom de ulike fagområdene på overordnet nivå, innen smale fagområder, eller i bransjer med mange små aktører.

For å kartlegge arbeidslivets behov på et nivå som gir grunnlag for å utvikle konkrete utdanningstilbud og dimensjonere tilbudet riktig trengs det en annen tilnærming i tillegg til de nasjonale analysene.

Dagens metoder og systemer for å sikre at høyere yrkesfaglig utdanning møter reelle og dokumenterte kompetansebehov i arbeidslivet er fragmentert. Det mangler en god og systematisk metode for å sikre dette med tanke på en opptrapping i sektoren og fordeling av nye studieplasser. En ny og helhetlig modell må etableres, og må så langt som mulig trekke inn etablerte strukturer og aktører.

En slik modell må også bidra til at tilbud som bare har et begrenset nasjonalt rekrutteringsgrunnlag og behov innen bransjer med mange små bedrifter ivaretas. Dette skal bidra til at det ikke etableres konkurrerende tilbud der det knapt er et samlet nasjonalt rekrutteringsgrunnlag, med den konsekvens at ingen tilbud får nok studenter til å sette i gang. Videre må modellen dekke både EVU-behov og behovet for gradsutdannelse.

Fylkeskommunenes rolle som forvalter av driftsmidler og av fagskolesektoren må videreutvikles i tett samarbeid med Diku, og skilles tydelig fra rollen som skoleeier. Fylkeskommunene åpner for at fagskolene kan søke om studieplasser med frist den 15. oktober hvert år. Studieplassene det søkes



om gjelder kommende år (oppstart stort sett høstsemesteret). Dette kan tjene som et startpunkt for kartlegging av behov og kapasitet.

Denne modellen vil kunne fungere både for EVU-tilbud og de mer tradisjonelle utdanningene fordi den tar utgangspunkt i samarbeidsarenaen mellom skole og arbeidsliv på det laveste nivået, involverer representanter fra arbeidslivet på flere nivå, samtidig som den sikrer det nasjonale perspektivet. Det er viktig at EVU innlemmes som en del av fagskolenes ordinære drift, og ikke forblir en alternativ struktur på siden av det ordinære finansieringssystemet. Dette må likevel gjøres sammen med partene som har utarbeidet og utviklet bransjeprogrammene.

## Mål 4 og 5: Fagskolenes egenart og en egen yrkesfaglig utdanningssøyle

Mandatets ordlyd:

*Sikre at en opptrapping av høyere yrkesfaglig utdanning ivaretar fagskolenes egenart og ikke fører til en akademisering*

*Si litt om hvordan en opptrapping og bedre balanse kan bidra til en videre utvikling mot et mer binært utdanningssystem*

### Anbefaling

I forlengelsen av anbefalingen om opptrapping som beskrevet i mål 1 anbefaler arbeidsgruppen at det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket revideres slik at det bedre reflekterer det europeiske kvalifikasjonsrammeverket, og at man gjennom dette anerkjenner at man kan ha høyt spesialisert kunnskap og kompetanse, og høy grad av ansvar og autonomi, også innenfor de yrkesfaglige utdanningene. Dette vil samtidig synliggjøre at *utvikling* og *innovasjon* har en naturlig plass innen høykompetente yrkesfaglige miljøer.

### Vurdering

Det ligger ikke til gruppens mandat å vurdere utviklingen av et binært utdanningssystem som sådan. Nasjonalt fagskoleråd har tidligere vurdert spørsmålet om innføring av nivå 6, og anbefalt at en slik prosess startes ([se vedtaket i rådet januar 2020 og tilhørende rapport](#)). Gruppen tar derfor som premiss at en slik utvikling er ønskelig.

Kjetil Tvedt (Norsk Industri) mener at man ikke bør utvikle et binært utdanningssystem, men heller bør legge bedre til rette for at den akademiske utdanningssøylen også svarer ut behovene for utdanningsløp på nivå 6 og oppover for de praktiske fagene. Tvedt tar derfor dissens på mål 4 og 5.

Arbeidsgruppen vil også peke på rapporten fra Technopolis<sup>4</sup> som ble lever til NOKUT den 9. november 2020. Arbeidsgruppen har ikke i sitt mandat å vurdere innholdet i denne, men vil peke på at denne rapporten trekker opp noen muligheter som blir svært viktig for sektorens videre utvikling.

Både rapporten fra Technopolis og vedtaket fra Nasjonalt Fagskoleråd peker på at det ikke er en naturlig eller nødvendig avgrensning av yrkesbasert kompetanse på nivå 5 i kvalifikasjonsrammeverket, eller at nivået på kvalifikasjonene avgjøres av lengden på utdanningene.

---

<sup>4</sup> Almerud m.fl. (2020): Utredning om mulig parallell struktur i nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring



Kunnskap og kompetanse kan tilegnes på ulike måter og på ulike arenaer, og bør derfor ikke knyttes til konkrete institusjoner. En god illustrasjon på dette er at en del læringsutbyttebeskrivelser må «skrives ned» i nivå for at NOKUT skal kunne godkjenne de som høyere yrkesfaglig utdanning innenfor nivå 5, mens kompetansen i realiteten ligger på nivå 6. Dette er en klar indikasjon på sektorens modenhet.

At høyere yrkesfaglige utdanninger skal være korte trenger ikke å være ensbetydende med at de skal være på et lavt NKR-nivå; Utdanningstilbudene kan være av kortere varighet, men må kunne tilbys som kompetanseheving gjennom et langt *yrkesliv*, med fokus på spesialisering for fagarbeiderne. I tråd med beskrivelsene av de ulike nivåene i det europeiske kvalifikasjonsrammeverket må det åpnes opp for at det kan tilbys praksis- og utviklingsbasert kompetanseheving på svært høye spesialiseringsnivå. Det er ingen grunn til at graden av spesialisert kompetanse skal holdes på et lavere nivå i kvalifikasjonsrammeverket enn i forskningsbasert utdanning – det er bare en annen type kompetanse.

Å bygge en yrkesfaglig søyle som dekker alle nivå i det europeiske kvalifikasjonsrammeverket vil være viktig for det norske utdanningssystemet som helhet, fordi det vil gi et bredere og bedre utdanningstilbud til en større del av befolkningen.

Først og fremst vil et slikt system bidra til å synliggjøre yrkesfaglig utdanning som et attraktivt utdanningsvalg som ikke har overgang til academia som eneste utviklingsvei. Det vil kunne påvirke ungdommers valg og gjennomføring av videregående utdanning på en positiv måte, blant annet ved at det vil kunne bidra til at holdningen om at yrkesfag er for de skoleleie endres. For at vi skal få nok fagarbeidere i fremtiden, og godt nok kompetente fagarbeidere til fremtidens arbeidsmarked, må disse grunnleggende holdningene endres slik at flere ser en karrierevei ved å velge en yrkesfaglig utdanning. En slik yrkesfaglig søyle vil bidra til dette, og vil være en utvikling som baserer seg på yrkesfagenes egenart. Flere land i Europa har gått i forveien her, og vi ser at endringene går i denne retning når andre land oppdaterer sine kvalifikasjonsrammeverk.

Å bevare yrkesfagenes egenart er helt avgjørende for sektoren. En utvikling av kvalifikasjonsrammeverket er ikke en motsetning til dette, men heller et premiss for videre utvikling av egenarten. Å bevare egenarten (og unngå en akademisering) forstår arbeidsgruppen som å handle om hvordan man sikrer fortsatt tett arbeidslivstilknytning og arbeidslivsrelevans i utdanningene, og unngå at utdanning og grader i seg selv blir målet.

En utvikling på sektorens egne premiss innebærer blant annet å utvikle et vokabular for å snakke om høyere yrkesfaglig utdanning som gjør det mulig å snakke om det som en utdanningsretning i seg selv, og ikke som «det motsatte av», eller «alternativet til» en akademisk utdanning. Høyere yrkesfaglig utdanning skal ikke være et «alternativ for de som ikke ønsker å ta en lang akademisk utdanning», slik man ofte kan høre politikere og andre omtale det. På samme måte skal ikke yrkesutdanning som sådan være et alternativ «for de skoleleie», men «for de arbeidsvillige» og «de med praktiske ferdigheter og kompetanse.» Muligheten til å oppnå en høy grad av kunnskap og kompetanse som også anerkjennes i et utdanningssystem er en del av dette bildet.

Men sektorens egenart hviler på mer enn vokabular og språklige vendinger. Det mest sentrale er, som sagt, arbeidslivstilknytningen og arbeidslivsrelevansen i utdanningene som gir studentene kompetanse og ferdigheter som er direkte anvendbare i arbeidslivet. Dette er et styrende prinsipp som må ligge til grunn for all opptrapping og utvikling, enten det er opptrapping i form av flere



studenter, utvikling av små etter- og videreutdanningstilbud eller lengre utdanninger, eller om det er utvikling i form av tilbud over nivå 5 i NKR dersom det åpnes for det.

Denne tilnærmingen innebærer at høyere yrkesfaglig utdanning allerede er godt forberedt på å svare på kompetansereformen og behovet for livslang læring – som vist gjennom sektorens bidrag inn i bransjeprogrammene. Noe av høyere yrkesfaglig utdannings egenart er søkelyset på kompetanse på det *nivået* det er behov for den, og *når* det er behov for den. Yrkesutøvere skal kunne få faglig påfyll – alt fra mer omfattende opplæringspakker til mindre moduler som gir rom for faglig utvikling gjennom en hel yrkeskarriere; alt fra grunnleggende innføringsemner på NKR-nivå 5 til høyt spesialisert kompetanse på NKR-nivå over 5. Med dette som tilnærming kan utviklingen av høyere yrkesfaglig utdanning bli prototypen på en utdanningssektor som setter «lære-hele-livet» i system.

## Anbefalinger fra arbeidsgruppen

### Anbefaling mål 1

Arbeidsgruppen anbefaler at høyere yrkesfaglig utdanning tilføres 1.000 nye toårige studieplasser årlig i tre år, og deretter 2.000 studieplasser i ytterligere syv år, slik at sektoren tilføres totalt 17.000 toårige studieplasser. Med en studieplass menes her produksjon av 60 studiepoeng. En studieplass skal imidlertid kunne brukes til å finansiere alle tilbud fra høyere fagskolegrad til korte videreutdanningstilbud slik dette for eksempel er utviklet i bransjeprogrammene. Tilbudene skal være basert på regionalt og nasjonalt kompetansebehov i arbeids- og næringslivet.

Dersom en gjennomsnittlig fagskolestudent avlegger 60 studiepoeng vil dette innebære en økning på 34.000 individ som får ta fagskoleutdanning i løpet av et år. Med dagens studenttall i bunn vil sektoren da omfatte rundt 50.000 studenter årlig.

### Anbefaling mål 2

Arbeidsgruppen anbefaler at dagens finansieringsmodell opprettholdes med tanke på en grunnbevilgning og en resultatbasert del og søkbare utviklingsmidler. Imidlertid vil vi peke på behovet for å gjøre visse endringer og justeringer som blant annet skal bidra til å rette opp skjevheter i grunnlaget for finansiering samt styrke insentivene for å styrke kvaliteten.

1. Grunnfinansiering: Tilskuddssatsene må bygge på et oppdatert og dokumentert kostnadsnivå, kontra et historisk tilskuddsnivå. Satsene må økes. Det er behov for en oppdatering av Deloitte og NIFU sin rapport fra 2016<sup>5</sup>.
2. Resultatbasert element: Øke satsen for resultatbasert tilskudd generelt for å styrke insentivet for å øke antall studenter
3. Kvalitet: Fagskoler med fagområdeakkreditering (og eventuelt institusjonsakkreditering) må få kompensert merkostnadene som følger med lokal godkjenning av studier og tilhørende ekstra administrasjon. Dette som et viktig insentiv til at flere søker fagområdeakkreditering med tilhørende krav til økt systematisk kvalitetsarbeid.
4. Utviklingsmidler: Øke tilskudd til utviklingsmidler, og samtidig endre innretningen.
  - midler til små prosjekt og forprosjekt gjennom enkle søknader med enkel administrasjon og rapportering
  - midler til store prosjekt som har varighet over flere år

<sup>5</sup> <https://www.nifu.no/publications/1356339/>



- innføring av en charter-ordning etter modell fra det internasjonale utdanningsprogrammet Erasmus+
- 5. Vurdere stipend på lån til skolepenger for å stimulere flere til å ta fagskoleutdanninger som ikke er offentlig finansiert. Dette på lik linje med utenlandsstudenter hvor mottak av stipend forutsetter fullført og bestått utdanning, som igjen stimulerer til gjennomføring.

### Anbefaling mål 3

Arbeidsgruppen anbefaler at det lages en modell for hvordan sektoren skal trappes opp for å sikre at veksten i sektoren kommer der behovene i arbeids- og næringslivet er. Modellen som gruppen skisserer her, tar utgangspunkt i fagråd ved fagskolene fordi dette er et konkret kontaktpunkt mellom fagskoler og arbeidsliv. Mange nye tilbud blir utviklet med bakgrunn i en slik kontakt. Videre bygger modellen på etablerte aktører og prosesser for ikke å skape unødvendig mye byråkrati. I det følgende skisseres noen *hovedlinjer* i en slik modell:

1. Fagråd på den enkelte skole vurderer behov og kapasitet for tilbud. Arbeidslivets parter eller andre arbeidslivsrepresentanter skal være representert i slike råd. Videreutdanningstilbud må ha en tydelig forankring i et lokalt, regionalt og/eller nasjonalt behov. Et eksempel på en slik tilnærming til videreutdanning er bransjeprogrammene som sikrer tett involvering av arbeidslivets parter.
2. Forankring i skolens ledelse – innspillene fra fagråd prioriteres av ledelsen ved den enkelte skole. Fagskolene vil ofte være/bør være representert i en eller annen form for arena eller samarbeidsstruktur mellom utdanningssektor, arbeidsliv og fylkeskommune, slik vi ser eksempler på i flere regioner.
3. Styret ved den enkelte fagskole avgjør prioriteringer og utvikling av tilbud. Styret har alltid representanter fra arbeids- eller næringsliv. Styret må sikre at prioriteringene svarer på behovene i arbeidslivet regionalt og/eller nasjonalt.
4. Fagskolene sender innspill til fylkeskommune gjennom etablerte kanaler for å søke om driftsmidler for kommende år, og planer for påfølgende år med dimensjonering av tilbudene.
5. Fylkeskommunene – som forvalter av driftsmidler, ikke som skoleeier – vurderer og prioriterer de ulike fagskolenes tilbud med grunnlag i styrenes begrunnelser og prioriteringer og fylkeskommunens kompetanseplan, eventuelt gjennom etablerte arenaer for samarbeid – ulike modeller for slik samarbeid er under utvikling i fylkeskommunene. Resultatet skal være en samlet og prioritert oversikt over tilbud av høyere yrkesfaglig utdanning som fylkeskommunen ønsker å finansiere med offentlige driftsmidler kommende år, og plan for påfølgende år basert på innspill fra fagskolene.
6. Diku mottar oversikt over det samlede behovet – både det fylkeskommunene finansierer kommende år, og plan/behov for påfølgende år.
7. Fordeling av midler til nye studieplasser fra Diku baseres på innspillene fra fylkeskommunene. Tildeling gjøres på bakgrunn av vurdering av behov.
8. Nasjonale fagråd kan brukes av Diku til å vurdere dimensjonering, særlig med henblikk på områder av nasjonal betydning/fagområder som er små, men viktige. De nasjonale fagrådene har medlemmer fra relevant arbeids- eller næringsliv.

### Anbefaling mål 4 og 5

I forlengelsen av anbefalingen om opptrapping som beskrevet i mål 1 anbefaler arbeidsgruppen at det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket revideres slik at det bedre reflekterer det europeiske



kvalifikasjonsrammeverket, og at man gjennom dette anerkjenner at man kan ha høyt spesialisert kunnskap og kompetanse, og høy grad av ansvar og autonomi, også innenfor de yrkesfaglige utdanningene. Dette vil samtidig synliggjøre at *utvikling* og *innovasjon* har en naturlig plass innen høykompetente yrkesfaglige miljø.

Arbeidsgruppen anbefaler at Nasjonalt Fagskoleråd oversender rapporten til Kunnskapsdepartementet.



Referanser

**Almerud, Mikaela**, Maria Ricksten, Amanda Bengtsson Jallow, Ida Pettersson & Göran Melin (2020): *Utredning om mulig parallell struktur i nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring*

**Melding til Stortinget** nr. 14 (2019-2020): *Kompetansereformen – Lære hel livet*

**Statistisk Sentralbyrå** - Rapporter (2020/41): Framskrivinger av arbeidsstyrken og sysselsettingen etter utdanning mot 2040.