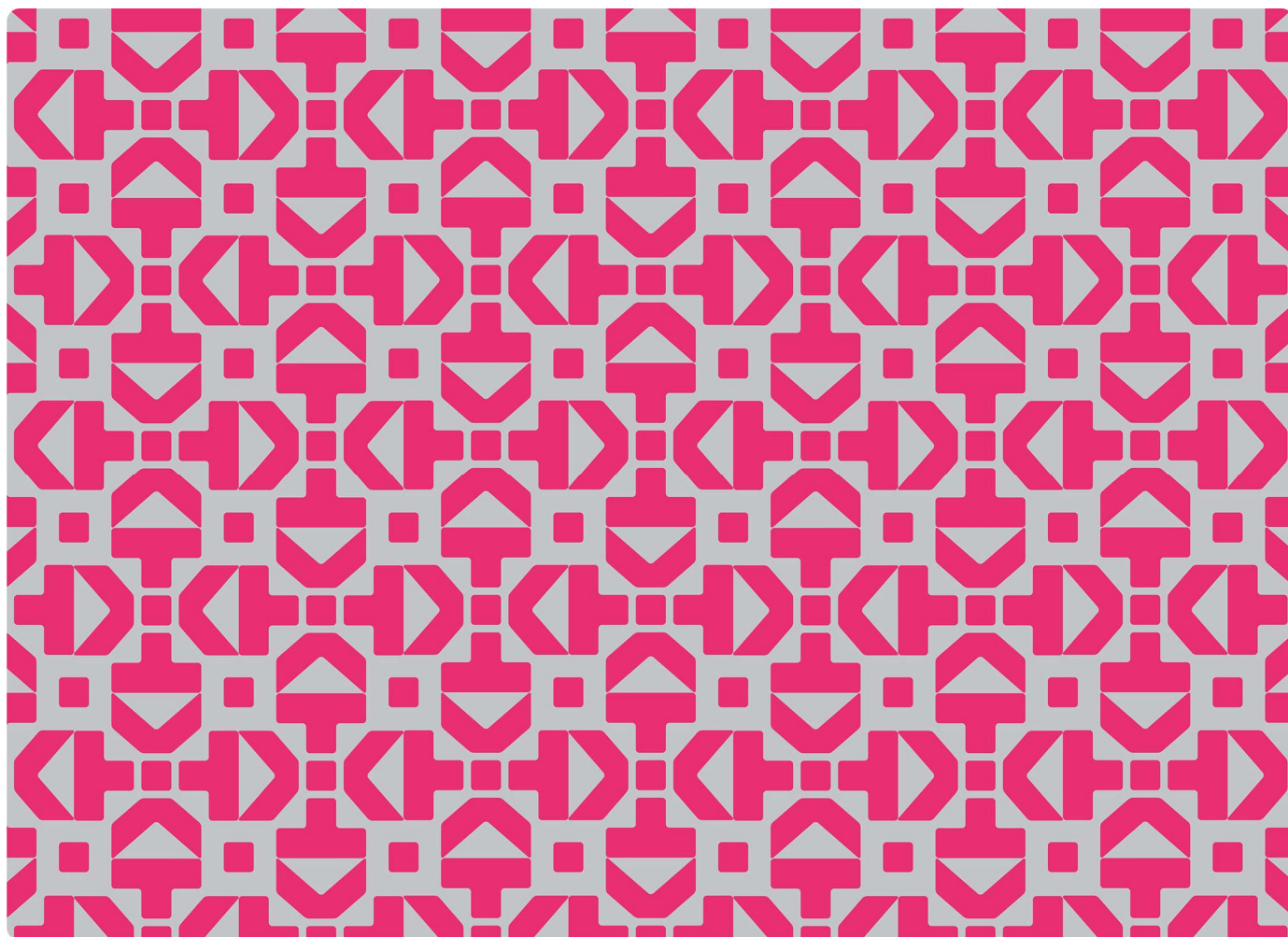




# Om Deloittes evaluering av fagskolemeldingen

HK-dirs vurderinger og anbefalinger





## **Om Deloitte's evaluering av fagskolemeldingen**

### HK-dirs vurderinger og anbefalinger

---

Redaktør:

Kristine Offerdal

Forfattere:

Anders Alvsåker Didriksen

Carl Endre Espeland

Kjersti Hopland Kvåle

Therese Halvorsen Røst

## Innholdsfortegnelse

|                                                                                                                                                                                                                                    |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Innledning .....</b>                                                                                                                                                                                                            | <b>3</b>  |
| <b>Notatets oppbygning.....</b>                                                                                                                                                                                                    | <b>3</b>  |
| <b>Hva skal HYU være? .....</b>                                                                                                                                                                                                    | <b>4</b>  |
| <b>Deloitte sine funn og anbefalinger kort oppsummert .....</b>                                                                                                                                                                    | <b>4</b>  |
| <b>Gjennomgang av Deloitte sine konkrete anbefalinger med HK-dirs vurderinger og anbefalinger .....</b>                                                                                                                            | <b>7</b>  |
| <b>1.    Organisering og styring .....</b>                                                                                                                                                                                         | <b>7</b>  |
| Deloitte anbefaling nummer 1: Fylkeskommunenes ansvar for sektoren - som eier, forvalter og som ansvarlig for regional kompetansepolitikk - bør avklares og tydeliggjøres .....                                                    | 7         |
| Deloitte anbefaling nummer 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 .....                                              | 9         |
| Deloitte anbefaling nummer 4: Utfordringer knyttet til lang saksbehandlingstid hos NOKUT må følges opp.....                                                                                                                        | 12        |
| <b>2.    Kunnskapsgrunnlaget.....</b>                                                                                                                                                                                              | <b>14</b> |
| Deloitte anbefaling nummer 3: Det bør arbeides videre med å styrke kunnskapsgrunnlaget i sektoren .....                                                                                                                            | 14        |
| Deloitte anbefaling nummer 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 ..... | 16        |
| <b>3.    Kvalitet i utdanningene .....</b>                                                                                                                                                                                         | <b>19</b> |
| Deloitte anbefaling nummer 6: Det bør arbeides for å sikre økt forutsigbarhet i sektoren.....                                                                                                                                      | 19        |
| Deloitte anbefaling nummer 7: Det bør arbeides for å tydeliggjøre og avklare hva fagskolesektoren skal være i fremtiden .....                                                                                                      | 21        |
| <b>HK-dirs anbefalinger oppsummert .....</b>                                                                                                                                                                                       | <b>24</b> |

## Innledning

Dette notatet oversendes Kunnskapsdepartementet (KD) sammen med Deloitte sin sluttrapport fra evalueringen av fagskolemeldingen (Meld. St. 9 (2016-2017)). I notatet presenterer HK-dir sine vurderinger av rapporten, og gir anbefalinger for videre arbeid med utvikling av høyere yrkesfaglig utdanning.

I supplerende tildelingsbrev nummer 2/2020 fra Kunnskapsdepartementet (KD) fikk Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (Diku) i oppdrag å organisere en evaluering av de kvalitetshevende tiltakene i fagskolemeldingen (Meld. St. 9 (2016-2017)) og en evaluering av finansieringssystemet for fagskoler. KD ga Diku frist til 1. mars 2022 med å levere en oppsummering av evalueringen av finansieringssystemet, og anbefalinger om oppfølging. Fristen for å levere en rapport om de kvalitetshevende tiltakene i fagskolemeldingen samt et notat med vurderinger og anbefalinger ble satt til 1. mars 2023.

Etter at Diku ble en del av det nyopprettede Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir), ligger oppdraget hos HK-dir.

Etter en åpen anbudskonkurranse fikk Deloitte oppdraget med å gjennomføre evalueringen. Den første delrapporten i prosjektet ble levert i januar 2021<sup>1</sup>. Den gir en oversikt over status for implementeringen av tiltakene i fagskolemeldingen.

Den andre delrapporten<sup>2</sup> i prosjektet ble oversendt til KD i mars 2022, sammen med HK-dirs oppsummering og anbefalinger om oppfølging. Den gir en oversikt over hvordan finansieringssystemet fungerer for de ulike aktørene og hvilken rolle finansieringssystemet spiller i arbeidet med å heve kvaliteten og forbedre sammenhengen mellom kompetansebehovet i arbeidslivet og utdanningstilbudene innen høyere yrkesfaglig utdanning. HK-dir sine anbefalinger til rapporten om finansieringssystemet må sees i sammenheng med anbefalingene til sluttrapporten.

Den 1. desember 2022 leverte Deloitte sluttrapporten for evalueringsoppdraget. Sluttrapporten har et hovedfokus på de kvalitetshevende tiltakene fra fagskolemeldingen, ettersom finansieringssystemet var tema i delrapport nummer to. I evalueringsarbeidet har Deloitte anvendt en rekke kilder, blant annet dokumentanalyser, registerdata, intervju med et stort utvalg representanter i sektoren i flere runder over to år, samt egne spørreundersøkelser. Mot slutten av evalueringsperioden gjennomførte de også en evalueringsworkshop med et bredt utvalg av representanter fra sektoren for å teste ut noen av konklusjonene før sluttrapporten ble ferdigstilt.

## Notatets oppbygning

Notatet innledes kort med HK-dir sine overordnede perspektiv på utviklingen som preger høyere yrkesfaglig utdanning. Deretter oppsummeres de viktigste punktene fra Deloitte sin sluttrapport. I notatets hoveddel presenteres Deloitte sine anbefalinger sammen med HK-dirs vurderinger og konkrete anbefalinger knyttet til de ulike problemstillingene som reises. Avslutningsvis gjengir vi HK-dir sine anbefalinger i en tabell, som også angir prioritering av de ulike anbefalingene.

---

<sup>1</sup> [Evaluering av fagskolemeldingen Første delrapport – status for implementering av tiltak i fagskolemeldingen](#)

<sup>2</sup> [Evaluering av fagskolemeldingen Andre delrapport – finansieringssystemet](#)

## Hva skal HYU være?

Det har skjedd store og positive endringer i høyere yrkesfaglig utdanning i etterkant av fagskolemeldingen. Deloitte viser at de fleste tiltakene fra meldingen er implementert, og har hatt en positiv effekt. Sektoren har vokst betydelig, kvaliteten er hevet, sektoren opplever økt attraktivitet og kunnskapsgrunnlaget er bedre. Samtidig viser Deloitte at det med denne store utviklingen også har utviklet seg et strekk i laget, og de stiller spørsmålsteget ved om sektoren samlet sett fortsatt deler de samme ambisjonene og forutsetningene for videre utvikling. HK-dir mener at dette er et viktig spørsmål å ta med i arbeidet med en ny melding til Stortinget. Flere av anbefalingene HK-dir presenterer i dette notatet, omhandler rammene og vilkårene for videre utvikling av sektoren.

Spørsmålet om dimensjonering og finansiering står også sentralt i det videre arbeidet. Hvor mye og hvor fort sektoren skal vokse, innenfor hvilke fagområder og med hvilke typer utdanningstilbud, blir avgjørende for hva slags sektor høyere yrkesfaglig utdanning blir i fremtiden. Her er det etter HK-dirs vurdering viktig at fagarbeiderne og andre yrkesaktive uten høyere utdanning i langt større grad enn i dag skal ha gode og gratis muligheter til faglig utvikling og styrket kompetanse.

Spørsmålet om innplassering av utdanninger på et høyere nivå i kvalifikasjonsrammeverket, er et tredje spørsmål som vi antar vil definere hva høyere yrkesfaglig utdanning skal være. Med utgangspunkt i forskjellene som eksisterer innbyrdes i sektoren, er det viktig at en eventuell endring i rammeverket sees i sammenheng med endringer i forvaltningen av sektoren. Det er viktig at krav til kvalitet, arbeidslivsrelevans og sektorens egenart ivaretas. En endring i rammeverket vil også åpne for å se på avgrensningen mot høyere utdanning, blant annet med tanke på hvordan vi best utnytter de menneskelige ressursene vi har, og hvordan vi sikrer rett kompetanse på rett nivå for å dekke behovene i arbeidslivet.

HK-dir mener at høyere yrkesfaglig utdanning må vokse, videreutvikles og styrkes slik at vi sikrer behovet for rett kompetanse på rett nivå, både fra et samfunnsperspektiv, bedriftsperspektiv, og individperspektiv. For at fagskolene i fortsettelsen også skal være arbeidslivets skole, er det viktig å ha fokus på å bevare og styrke egenarten med praksisrettede utdanninger og en tydelig kobling til fagutdanninger i en tid med store endringer i sektoren.

## Deloitte sine funn og anbefalinger kort oppsummert

I sluttrapporten viser Deloitte at fagskolesektoren har vært gjennom en markant utvikling de senere årene, noe som i stor grad tilskrives tiltakene i fagskolemeldingen og den oppmerksomheten meldingen har bidratt til for denne sektoren. Det har vært en omfattende konsolidering av offentlige fagskoler, vekst i antall studenter og styrking gjennom flere offentlig finansierte studieplasser. Det er mange indikasjoner på økt kvalitet, økt synlighet, økt attraktivitet, og et styrket kunnskapsgrunnlag. Rapporten peker likevel på en del vesentlige utfordringer som det er viktig å ta tak i fremover.

Deloitte sin sluttrapport følger opp første delrapport om status på tiltakene fra fagskolemeldingen, og presenterer oppdatert status på tiltakene som fikk status «ikke fulgt opp» (rød) eller «påbegynt, men ikke ferdigstilt» (gul) i første delrapport. Status per desember 2022 er at 39 av de 48 tiltakene er gjennomført. Dette er seks flere tiltak enn da statusrapporten ble levert vinteren 2021. Fire tiltak er fremdeles under arbeid, mot ni tiltak vinteren 2021. Totalt fem tiltak er ikke fulgt opp, dels fordi tiltakene er nedprioritert og dels fordi de ikke har vært mulig å gjennomføre.

HK-dir mener Deloitte har levert en god rapport innenfor oppdragets rammer. Imidlertid er det fremdeles enkelte tiltak vi gjerne skulle fått dokumentert bedre og analysert enda grundigere. Vi mener likevel at evalueringen er svært relevant og nyttig for den videre politikktutviklingen.

Hovedfunnene i rapporten kan oppsummeres på denne måten, her gruppert etter den tematiske inndelingen som Deloitte har strukturert sin rapport etter:

**a) Organisering og styring**

- Tiltakene er gjennomført, og har bidratt til en positiv utvikling i sektoren. Særlig fremheves god involvering av arbeidslivet.
- Utover tiltakene i fagskolemeldingen, peker Deloitte også på opprettelsen av HK-dir, og oppgavefordeling mellom departementet og HK-dir, som viktig for å sikre en samordnet praksis i forvaltningen av sektoren.
- Ikke alle gjennomførte tiltak fungerer helt etter intensjonen:
  - Studentmedvirkning er utfordrende på en del områder.
  - Utøvelsen av fylkeskommunalt eierskap og avgrensning opp mot fagskolenes styre er uavklart og problematisk.
  - Den fylkeskommunale forvaltningen av tilskudd, og skillet mellom forvalterrollen og eierrollen, trenger fortsatt tett oppfølging.
- Omfanget av fagområdeakkreditering er for lite, derfor er det for mange fagskoler som er avhengig av å søke NOKUT om akkreditering av enkelttilbud. Dette medfører lang saksbehandlingstid og vanskeliggjør ønsket utvikling av sektoren.

**b) Kunnskapsgrunnlaget**

- Tiltakene er i all hovedsak gjennomført.
- Kunnskapsgrunnlaget har blitt styrket, og både fagskoler og myndigheter har et bedre grunnlag for videre utvikling.
- Det er fremdeles en del svakheter og mangler knyttet til kunnskapsgrunnlaget.
  - Det eksisterende kunnskapsgrunnlaget brukes i for liten grad av fagskolene i utviklingsarbeidet.
  - Kunnskap om kompetansebehov i arbeidslivet er ikke tilstrekkelig utviklet, og det er i tillegg behov for avklaringer knyttet til hvem som har ansvar for å fremskaffe slik kunnskap, og hvilke ulike behov kunnskapen skal dekke.

**c) Kvalitet i utdanningene**

- Mange av tiltakene i meldingen var rettet mot kvalitet, både direkte og indirekte, og det er gjort et betydelig arbeid for å utvikle fagskolene og sektoren som helhet.
- Gjennomgående har det vært en positiv utvikling. Tiltakene har bidratt til økt attraktivitet, økt relevans, mer solide fagmiljø, og til dels bedre læringsmiljø.
- Det finnes fremdeles vesentlige barrierer for den videre utviklingen, og det er trekk som muligens motvirker ønsket utvikling, blant annet:

- Fremveksten av større og mer robuste enheter har bidratt til bedre kvalitetsarbeid og styrket fagmiljø i deler av sektoren. Et strekk i laget medfører at de ulike delene av sektoren har til dels svært ulike behov, og at felles rammebetingelser ikke lenger fungerer like bra.
- Stor grad av prosjektfinansiering hindrer langsiktig utvikling, blant annet pga. høy grad av innleide lærerkrefter.
- Det er utfordringer knyttet til rekruttering av lærere, særlig i bransjer der lønnsnivået er høyt.
- Det trengs en større bevissthet om hva kvalitet i utdanning innebærer utover minimumskravene som må tilfredsstilles i forbindelse med akkreditering.
- Samordna opptak har fungert svært bra, men har samtidig betydelige begrensninger som motvirker de positive effektene. Dette skyldes i hovedsak at systemet ikke er tilpasset fleksible utdanningstilbud med varierende oppstart gjennom året. Dette er trolig også noe av grunnen til at bare om lag halvparten av institusjonene er med i Samordna opptak.
- Synliggjøring av høyere yrkesfaglig utdanning (HYU) i offentligheten og i utdanningspolitikken er viktig for attraktiviteten. Her har det skjedd mye positivt, men det er fremdeles mye arbeid som gjenstår.

I den neste delen av notatet presenteres de konkrete anbefalingene Deloitte kommer med i sluttrapporten. Alle anbefalingene etterfølges av HK-dir sine anbefalinger knyttet til den aktuelle tematikken. Gjennomgangen av Deloitte's anbefalinger er organisert etter de samme tre temaene som oppsummeringen over: 1) organisering og styring, 2), kunnskapsgrunnlag og 3) kvalitet. Dette innebærer at anbefalingene ikke gjengis i den samme nummererte rekkefølgen som Deloitte presenterer dem i sitt avsluttende kapittel, men i den rekkefølgen som passer best med de tre temaene.

## Gjennomgang av Deloitte sine konkrete anbefalinger med HK-dirs vurderinger og anbefalinger

### 1. Organisering og styring

En rekke gjennomførte tiltak var rettet inn mot å styrke organiseringen og styringen av høyere yrkesfaglig utdanning. Deloitte viser at tiltakene har hatt positiv effekt, og at det er en positiv utvikling i sektoren. De peker samtidig på at selv om tiltakene er gjennomført, er det fortsatt et behov for å følge dem opp, og eventuelt vurdere nye tiltak.

Tre av anbefalingene fra Deloitte omhandler temaet organisering og styring. De tre anbefalingene handler overordnet sett om (1) fylkeskommunenes rolle og ansvar, (5) om synlighet, og (4) om NOKUTs rolle og kapasitet.

#### ***Deloittes anbefaling nummer 1: Fylkeskommunenes ansvar for sektoren - som eier, forvalter og som ansvarlig for regional kompetansepolitikk - bør avklares og tydeliggjøres***

Den første anbefalingen fra Deloitte omhandler fylkeskommunenes rolle og ansvar. Ett av punktene her er rettet mot fylkeskommunenes rolle som forvalter overfor sektoren, mens to av punktene er rettet mot fylkeskommunene som eier, og hvordan dette påvirker de fylkeskommunale fagskolene.

*1.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.*

Utfordringer knyttet til fylkeskommunenes dobbeltrolle som både skoleeier og forvalter av det statlige driftstilskuddet ble utfyllende behandlet i delrapport nummer to om finansieringssystemet. Sluttrapporten understreker behovet for et fortsatt fokus på forbedring av forvaltningspraksisen. Det er om lag fem år siden det nye finansieringssystemet ble iverksatt, og oppgaven med å forvalte tilskuddet ble lagt til fylkeskommunene. I denne perioden har flere fylkeskommuner gått gjennom store fusjonsprosesser, noe som har bidratt til at det har tatt tid å få på plass en god forvaltning. I tillegg ble det overordnede ansvaret for forvaltningen lagt til HK-dir (den gang Diku), som trengte tid på å opparbeide seg inngående kompetanse om sektoren. Dette har trolig medvirket til at implementering og rolleavklaringer har tatt tid.

HK-dir er enig i utfordringene som beskrives av Deloitte, og ser behovet for at statlige myndigheter bidrar aktivt i det videre arbeidet med å avklare fylkeskommunenes rolle. Vi ser også at fylkeskommunene ønsker og trenger mer veiledning for å ivareta sitt ansvar på dette området, men vi vil likevel understreke at ansvaret for å løse oppgaven ligger hos fylkeskommunene. HK-dir opplever fylkeskommunene som svært samarbeidsorienterte og åpne for veiledning og bistand. HK-dir ser imidlertid med en viss bekymring på den kommende prosessen med oppsplitting av fylkeskommuner som nå skal i gang i flere steder. En oppsplitting av forvaltningen i regioner der fagskolene selv har gjennomgått konsolideringer som fremstår som vellykkede, kan bidra negativt til utviklingen av de



fylkeskommunale fagskolene, og i verste fall til forvaltningen av sektoren som helhet. Vi merker oss også at premisset med store regioner som ble lagt til grunn i fagskolemeldingen med tanke på fylkeskommunenes rolle i oppbyggingen av høyere yrkesfaglig utdanning, blir betydelig endret.

- Det er HK-dirs oppfatning at en medvirkende årsak til at det har tatt tid å forme den fylkeskommunale forvaltningen av HYU på en god måte, har vært manglende ressurser til oppgaven. I perioden som kommer, vil det være helt avgjørende at fylkeskommuner setter inn tilstrekkelige ressurser til å forvalte sektoren høyere yrkesfaglig utdanning på en god måte. Etter HK-dirs vurdering utgjør oppsplittingen av flere fylkeskommuner i denne sammenheng en økt risiko.
- I etterkant av Deloitte's delrapport om finansieringssystemet har HK-dir styrket veiledningen av fylkeskommunene og etablert en møteplass for fylkeskoordinatorene. Arbeid med å utvikle maler og system for forvaltning, og samordnet søknadssystem, er startet og må prioriteres videre.

De to neste anbefalingene fra Deloitte handler begge om fylkeskommunenes utøvelse av eierskap overfor egen fagskole og dens styre.

*1.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.*

*1.iii. Det er videre viktig å følge opp utfordringene som er adressert vedrørende 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.*

Det fremstår tydelig at en del fylkeskommuner opplever balansegangen mellom eierrollen og fagskolestyrets selvstendighet som utfordrende. I tillegg er det uklareheter om rektors rolle, og hvordan hen skal forholde seg til styret som ansvarlig organ og fylkeskommune som arbeidsgiver. Problemstillingen er knyttet til både bestemmelser i fagskoleloven og kommuneloven.

Selv om reglene i de to lovene i utgangspunktet er forenelige, er det flere fylkeskommuner og fagskoler som har problemer med å operasjonalisere forholdet på en god måte. Deloitte beskriver en reell utfordring som medfører mye unødvendig arbeid fra både den fylkeskommunale administrasjonen og den fylkeskommunale fagskolen og dens styre.

- HK-dir anbefaler at KD ser nærmere på muligheten for å gi juridisk rådgivning til fylkeskommunene og de fylkeskommunale fagskolene med tanke på eierskapsrollen og fagskolestyrets rolle. I forbindelse med slik rådgivning kan det vurderes om en veileder, som foreslått av Nasjonalt Fagskoleråd, kan være hensiktsmessig. I tillegg bør konkrete utfordringer diskuteres på en passende arena. HK-dir mener at en større diskusjon om fordeler og ulemper med fylkeskommunalt eierskap av fagskoler ikke bør prioriteres nå.

***Deloitte anbefaling nummer 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***

*5.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.*

Deloitte viser at tiltakene i fagskolemeldingen har bidratt til økt attraktivitet, økt relevans, til dels bedre læringsmiljø og mer solide fagmiljø. Samtidig peker de på noen vesentlige barrierer for ønsket utvikling. Av tiltak som har hatt særlig positiv effekt på omdømme og attraktivitet, nevner de blant annet innføringen av betegnelsene høyere yrkesfaglig utdanning og studiepoeng. Samtidig peker de på at det er behov for en avklaring av hva det innebærer at høyere yrkesfaglig utdanning gir studiepoeng, særlig med tanke på opptaksgrunnlag til høyere utdanning (HU) og betydningen for internasjonalt samarbeid.

Fagskoleloven definerer studiepoeng som et mål på studiets omfang og læringsutbytte. Som et mål på omfang virker betegnelsen studiepoeng å være uproblematisk, tilsvarende som for HU. Imidlertid ser det ut til at læringsutbyttebeskrivelser gir utfordringer ved overgang mellom HYU og HU. Utfordringene blir særlig tydelig der utdanningen fra fagskolen ligger faglig tett på utdanningen det søkes om opptak til ved universitet/høyskole. Deloitte peker på at det er vanskelig å forstå hvorfor det ikke finnes standardiserte og forutsigbare regler for slike overganger.

En særlig utfordring med studiepoeng i høyere yrkesfaglig utdanning, er den manglende koblingen til ECTS<sup>3</sup>. Koblingen til ECTS er tett knyttet til internasjonale retningslinjer for kvalitet og kontroll i høyere utdanning. HYU er ikke underlagt det samme regimet for kvalitetskontroll som HU. Dette innebærer at spørsmålet om å knytte HYU til ECTS blir et langt mer omfattende spørsmål enn bare studiepoengenes verdi. I tillegg til å utgjøre en utfordring for overganger mellom HYU og HU, utgjør det et konkret hinder for utviklingen av internasjonalt samarbeid i denne sektoren. Det er særlig den internasjonale studentmobiliteten som blir utfordrende.

- HK-dir mener at vi i samarbeid med NOKUT bør informere bedre om sammenhengen mellom ECTS og det europeiske kvalitetsstyringsrammeverket (ESG). Samtidig må det internasjonale arbeidet ved fagskolene styrkes innenfor de eksisterende rammene. Bedre informasjon om arbeidsmåter og muligheter i internasjonale samarbeidsprogram kan bidra til en positiv utvikling. Her kan det være erfaringer å hente fra internasjonalt samarbeid på videregående fagopplæring.
- Med utgangspunkt i utfordringene som følger av at studiepoeng fra HYU ikke er knyttet til ECTS, anbefaler HK-dir at KD utreder muligheten for å knytte HYU til Det europeiske utdanningsområdet.

---

<sup>3</sup> The European Credit and Accumulation System, et system for å sammenligne vekt og karakter i høyere utdanning.

En slik utredning må også vurdere mulighetene i det europeiske initiativet for et felles-europeisk kvalitetsrammeverk for fagopplæring.

*5.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.*

HK-dir finansierer syv samarbeidsprosjekter som jobber med å lage overgangsordninger mellom HYU og UH, som ferdigstilles høsten 2023. Erfaringene så langt peker i retning av at det vil være svært vanskelig å lage generelle overgangsordninger. Utfordringer prosjektene peker på er blant annet knyttet til opptaksforskrift og godskriving av læringsutbytter. Utfordringer knyttet til opptak og godskriving blir også pekt på i rapporten *Dobbelkompetanse; yrkesfaglig og forskningsbasert* (UHR, 2021).<sup>4</sup> Prosjektene rapporterer om økt felles forståelse for problematikken knyttet til overganger. Dette er i seg selv en positiv effekt og gir bedre forutsetninger for å finne gode løsninger.

Juridiske hindringer for gode overgangsordninger er i enkelte tilfeller uintenderte konsekvenser av et regelverk som ellers fungerer til formålet. Det er viktig å undersøke hvilke hindringer som eventuelt finnes, og hvordan dette kan løses. Dette kan gjelde overganger begge veier.

Den pågående revideringen av nasjonale planer, i regi av Nasjonalt fagskoleråd, kan også ha en betydning for mulighetene for overgangsordninger. Nasjonale planer har som mål å sikre at utdanninger kan få et likt læringsutbytte på tvers av fagskoler der det er relevant, og dermed bidra til forenklet saksbehandling ved godskriving av studiepoeng.

- HK-dir mener at overgangsordninger mellom HYU og HU må være forutsigbare for studentene, og praktiseres likt mellom institusjoner der premisene er like. Erfaringene fra de pågående prosjektene for overgangsordninger bør legges til grunn for videre arbeid med slike ordninger. HK-dir vil likevel fremheve at høyere yrkesfaglig utdanning ikke bør utvikles til å bli en direkte rekrutteringskanal til universitets- og høyskolesektoren.
- HK-dir mener at det bør sees nærmere på i hvilke fagområder det er størst omfang av overganger mellom HYU og HU, og hvilken vei overgangene skjer. Det bør gjøres en vurdering av årsakene til overgangene, særlig med tanke på om noe av overgangene fra HYU til HU skyldes svak arbeidslivsrelevans av utdanningstilbudene ved høyere yrkesfaglig utdanning. Og tilsvarende om overganger fra HU til HYU kan henge sammen med en svak praksisorientering/svak arbeidslivsrelevans i HU-utdanningene. Noe av dette vil dekkes av arbeid som allerede er i gang hos Statistisk Sentralbyrå (SSB).

---

<sup>4</sup> [Dobbelkompetanse; yrkesfaglig og forskningsbasert](#)

- NOKUT bør se nærmere på aspekt ved gjeldende regelverk som medfører uintenderte hindringer for overganger mellom HYU og HU. Dette arbeidet bør gjøres i samarbeid med HK-dir og må sees i sammenheng med oppfølgingen av prosjektene for overgangsordninger, som omtalt over.

*5.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 Deloitte 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.*

HK-dir deler synspunktet om at begrepsbruk er viktig. Betegnelsen høyere yrkesfaglig utdanning bør brukes så ofte som mulig for at bevisstheten om hvilket utdanningsnivå dette er, skal sette seg i den offentlige samtalen. Samtidig vil HK-dir påpeke at det er helt nødvendig med en institusjonsbetegnelse i tillegg til en sektorbetegnelse – på samme måte som høyere utdanning har universitet og høyskole, må høyere yrkesfaglig utdanning ha sin institusjonsbetegnelse. Dersom det i fremtiden gjøres en helhetlig vurdering av vokabularet om høyere yrkesfaglig utdanning, kan institusjonsbetegnelsen vurderes i lys av helheten.<sup>5</sup> Når det gjelder forslaget om å endre rådsbetegnelsen, er direktoratet positiv til dette forslaget. Vi merker oss imidlertid at betegnelsen for rådet for høyere utdanning, også benytter institusjonsbetegnelsen i navnet: Universitets- og høyskolerådet.

- HK-dir støtter anbefalingen til Deloitte om at betegnelsen høyere yrkesfaglig utdanning bør brukes i større utstrekning enn i dag, og at betegnelsen på Nasjonalt fagskoleråd bør endre til Nasjonalt råd for høyere yrkesfaglig utdanning, eventuelt med kortformen «Fagskolerådet». En slik endring vil gjenspeile den nye loven om høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoleloven) på en god måte.

*5.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.*

Stortingets ambisjon er at flere skal velge HYU. Deloitte påpeker at HYU må være både anerkjent og synlig for utdanningssøkende og arbeidsgivere for at det skal være et attraktivt utdanningsvalg, slik fagskolemeldingen beskriver. Deloitte trekker frem at det fremdeles er et betydelig behov for å gjøre HYU kjent. Spesielt i rådgivningstjenesten i skolen er det liten kjennskap til HYU. Dette bekreftes i rapporten *Kvalitet i karriereveiledning i skolen* (NTNU Samfunnsforskning, 2022<sup>6</sup>) der høyere yrkesfaglig utdanning blir trukket frem som et av de emner rådgivere savner kunnskap om. Synlighet nevnes flere steder i Deloitte sin rapport og løftes frem som en forutsetning for flere av de tiltak som ønskes løst

<sup>5</sup> Se for øvrig omtale av institusjonsbetegnelse under punkt 7.i.

<sup>6</sup> [Kvalitet i karriereveiledning i skolen](#)

gjennom fagskolemeldingen og som vi belyser i dette notatet. I HK-dir sitt arbeid med synlighet er utdanning.no og karrieretjenesten særlig viktig.

- HK-dir støtter Deloitte sin anbefaling om å styrke kunnskap og informasjon om HYU, blant annet gjennom den offentlige karriereveiledningstjenesten og utdanning.no.
- HK-dir bør vurdere å utrede om eksisterende utdanningstilbud for karriereveiledere er oppdatert om høyere yrkesfaglig utdanning sin plass i utdanningssystemet.
- Som et ledd i det bredere informasjonsarbeidet om HYU, utover det nasjonale myndigheter har ansvar for, vil HK-dir anbefale å utforske hvordan strukturene som allerede finnes for samhandling mellom veisøkere, utdanningsinstitusjoner og arbeidsliv, kan brukes for å spre kunnskap om høyere yrkesfaglig utdanning. Opplæringskontorene vurderes som særlig interessante med tanke på å nå ut til elever, lærlinger og bedrifter i hele landet. De har allerede et godt og bredt nettverk blant bedrifter med tanke på rekruttering og formidling av lærlinger. Opplæringskontorene er også viktige aktører i informasjonsarbeidet om hva fagopplæring er og hvilke muligheter som ligger i forlengelsen av et fagbrev.
- HK-dir mener at partene i arbeidslivet også har et selvstendig ansvar for å bidra til synlighet og attraktivitet. Blant annet gjennom hvilken kompetanse som etterspørres i stillingsutlysninger og hvordan høyere yrkesfaglig utdanning lønnes. Nasjonalt fagskoleråd bør utfordres på hva de kan gjøre med tanke på dette spørsmålet.
- HK-dir anbefaler at det i forbindelse med arbeidet med ny stortingsmelding gjøres en vurdering av om det bør innføres titler for enkelte av utdanningene. Dette vil kunne være et viktig bidrag til å synliggjøre utdanningene, heve statusen og gjøre det enklere for arbeidslivet å etterspørre denne type kompetanse. Som eksempler på mulige titler innen de to dominerende fagområdene kan nevnes spesialhelsefagarbeider og fagskoleingeniør.

#### ***Deloitte anbefaling nummer 4: Utfordringer knyttet til lang saksbehandlingstid hos NOKUT må følges opp***

*4.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.*

Deloitte beskriver en utfordrende situasjon som følge av manglende samsvar mellom behov for nye utdanningstilbud og kapasiteten hos NOKUT til å behandle akkrediteringssøknadene<sup>7</sup>. Dette medfører at mange utdanningstilbud som er etterspurt av arbeidslivet blir utsatt i påvente av akkreditering. Usikkerheten om hva som blir akkreditert og når, kan også medføre utfordringer for fylkeskommunenes prioritering av tilskudd til drift. Deloitte stiller spørsmål ved om forarbeidet til fagskolene er godt nok før de søker om akkreditering, gitt at mange får avslag i første runde.

HK-dir deler oppfatningen av at akkrediteringskøen skaper utfordringer på kort sikt. På lengre sikt ser HK-dir at denne utfordringen kan løses med at flere fagskoler får fagområdeakkreditering og etter hvert institusjonsakkreditering dersom det blir innført. NOKUT har tidligere påpekt at det har vært utfordrende å få fagskoler til å søke fagområdeakkreditering. HK-dir stiller i denne sammenheng spørsmål ved om insentivene for å søke om fagområdeakkreditering har vært sterke nok, og om betydningen av fagområdeakkreditering har vært tydelig nok formidlet blant annet gjennom forvaltningen av HK-dirs tilskuddsmidler.

Det er sannsynlig at dagens situasjon med kø hos NOKUT vil stimulere flere fagskoler til å jobbe mot fagområdeakkreditering. HK-dir mener dette vil bidra til å heve kvaliteten i sektoren, spesielt om det følges opp med fremtidig innføring av institusjonsakkreditering. Det økonomiske virkemiddelapparatet bør brukes strategisk for å bidra til en slik utvikling.

- HK-dir må vurdere om det er hensiktsmessig å justere innretningen av tilskuddordninger for å stimulere til fagområdeakkreditering og eventuell fremtidig institusjonsakkreditering i større grad enn i dag. På kort sikt er det viktig med en god dialog mellom NOKUT, HK-dir og fylkeskommunene om fremdrift i akkrediteringssakene.
- HK-dir mener at en eventuell innføring av institusjonsakkreditering bør sees i sammenheng med endringer i forvaltningen av tilskudd til drift fra fylkeskommunene. En slik endring kan innebære mer forutsigbare rammer for fagskoler med institusjonsakkreditering for å styrke det langsiktige kvalitetsarbeidet. Det må samtidig legges til rette for fortsatt utvikling av fagskoler som ikke har oppnådd slik fremtidig akkreditering, men som har potensiale til det.

---

<sup>7</sup> I tillegg kommer fremveksten av nye aktører som ønsker å få akkreditering for å kunne tilby høyere yrkesfaglig utdanning.

## 2. Kunnskapsgrunnlaget

Deloitte sin hovedkonklusjon på kunnskapsgrunnlag, er at tiltakene er gjennomført og at kunnskapsgrunnlaget har blitt forbedret. Deloitte viser til at sektoren selv opplever at kunnskapsgrunnlaget har blitt bedre. Det er samtidig en like klar oppfatning, at det fortsatt mangler mye kunnskap. Deloitte peker på noen konkrete områder der det er behov for å styrke arbeidet med kunnskapsgrunnlaget i sine anbefalinger ([nr. 2](#) og [nr. 3](#)). Underpunktene til anbefaling nummer tre omhandler utforming av undersøkelser rettet mot sektoren, om datakvaliteten i DBH-F, og om arbeidslivets kompetansebehov.

### ***Deloittes anbefaling nummer 3: Det bør arbeides videre med å styrke kunnskapsgrunnlaget i sektoren***

*3.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.*

I sluttrapporten trekkes det frem at særlig Organisasjon for norske fagskolestudenter (ONF) påpeker at undersøkelsene i for liten grad er spisset mot fagskolestudentene og denne gruppens særpreg. Deloitte mener det er grunn til å stille spørsmål ved om de studentrettede undersøkelsene gir god nok kunnskap når det er slik at mange studenter lar være å delta i undersøkelser fordi de ikke kjenner seg igjen i spørsmålene som stilles.

Dette er en viktig utfordring å løse for å sikre et best mulig kunnskapsgrunnlag. Samtidig er det HK-dir sin oppfatning at det har skjedd en positiv utvikling de siste årene, i retning av at fagskolestudentene i stor grad tas med som rådgivere i viktige prosesser. Dette mener vi er den viktigste forutsetningen for å få til endring og bedre kvalitet.

- HK-dir er enig i at det bør arbeides videre med å styrke kunnskapsgrunnlaget i sektoren. Nasjonale myndigheter bør ta et særlig ansvar for å sikre at kunnskapsgrunnlag myndighetene selv utarbeider eller bestiller, utformes på en slik måte at de er målrettet og tilpasset fagskolestudenter og høyere yrkesfaglig utdanning. Imidlertid er fagskolestudenter en mer sammensatt gruppe enn øvrige studenter. De fleste fagskolestudenter studerer på deltid og er også arbeidstakere. Over halvparten får hele eller deler av opplæringen digitalt. Dette kan påvirke deres oppfattelse av seg som student og dermed også i hvilken grad en studentundersøkelse er rettet mot dem.
- Selv om det kan være forbedringspotensial i utformingen av spørreundersøkelser rettet mot studenter i høyere yrkesfaglig utdanning, er det samtidig viktig å ta med seg at det er en utfordring for forskning at for mange og for omfattende spørreundersøkelser generelt kan føre til lav svarprosent. Nasjonale myndigheter må ta et særlig ansvar for å samarbeide der det er mulig og hensiktsmessig, se ulike undersøkelser i sammenheng og unngå undersøkelsestretthet hos målgruppen.
- HK-dir vil jobbe for å utvikle indikatorer basert på registerdata om studentene som hentes etter modell fra Kompetansebehovutvalgets rapport om fagskoleutdanning 2022. Dette vil kunne bli en

form for registerbasert kandidatundersøkelse. Disse kan vise lønn, arbeidstid, yrke, næring, mv. og gi et nyttig bilde av utviklingen over tid. KD bør sikre at HK-dir har nødvendige hjemler til et slikt arbeid.

*3.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.*

Deloitte omtaler et prosjekt i regi av HK-dir for styrking av kvaliteten på data som rapporteres fra fagskolene, datakvalitetsprosjektet. Arbeidet innebærer en gjennomgang av de ulike rapporteringene fra fagskolene og en vurdering av hva som leder til lav kvalitet på enkelte data. Det er gjort vurderinger av hva som er årsaken til lav kvalitet og hvilke tiltak som kan iverksettes for å bedre kvaliteten. Som et ledd i prosjektet har HK-dir startet med rapporteringsseminar i forkant av rapporteringsfristene for å bidra til økt oppmerksomhet på datakvalitet, og skape en arena for samtale om datakvalitet og rapportering i sektoren.

- Datakvalitetsarbeidet er viktig for å sikre et godt kunnskapsgrunnlag om sektoren. HK-dir vil fortsette datakvalitetsprosjektet og arbeidet med å utvikle gode data til styring og analyse.
- Fagskolene må styrke kvaliteten i data som rapporteres til DBH-F. Det er en tett kobling mellom god datakvalitet og et godt studieadministrativt system. Et godt studieadministrativt system kan bidra til dette. HK-dir og SIKT bør sammen vurdere om myndighetene kan legge bedre til rette for fagskolenes arbeid med datakvalitet.

*3.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 detaljeringsnivå, 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.*

I sluttrapporten trekker Deloitte blant annet frem at flere aktører hadde forventninger til kompetansebehovsutvalgets rapport om fagskoler, som ikke ble innfridd. Det trekkes frem at behovene som beskrives av kompetansebehovsutvalget vanskelig lar seg operasjonalisere når konkrete prioriteringer skal gjøres og tilbud dimensjoneres. Det er HK-dir sin vurdering at Kompetansebehovsutvalget ikke har som mandat å vurdere behovene på en slik operasjonalisert måte. I hvilken grad KBU vil analysere kompetansebehov som dekkes av HYU, vil variere fra rapport til rapport avhengig av tema, som skifter over tid.

Både fagskoler og fylkeskommuner peker på at nasjonale myndigheter må ta ansvar for å kartlegge nasjonale kompetansebehov. Samtidig er det høyst uklart om alle mener det samme når de refererer til nasjonale behov, og hvordan slike behov skal avgrenses mot lokale og regionale kompetansebehov. Fra 2023 har HK-dir fått et utvidet mandat på dette området, gjennom oppdraget om å utarbeide kunnskapsgrunnlag for dimensjonering av høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning. Selv om



dette er et ambisiøst prosjekt som HK-dir har forventninger til, er det sannsynlig med fortsatt ubesvarte spørsmål når det gjelder kompetansebehov og dimensjonering av spesifikke utdanningstilbud.

Utover dette peker Deloitte på at det ikke er tilstrekkelig at kunnskapsgrunnlag utvikles og publiseres. Det er like viktig å se på *hvordan kunnskapsgrunnlaget brukes* av fagskoler, fylkeskommuner og nasjonale myndigheter. Dette gjelder for eksempel hvordan fagskolene best kan jobbe med kunnskap som ligger i studiebarometer og kandidatundersøkelser og rapporter om kompetansebehov som NAVs bedriftsundersøkelse.

- HK-dir vurderer at det er behov for en tydeliggjøring av hvilke formål ulike kompetansekartlegginger skal tjene, og hvilke aktører som har og bør ha ansvar for å kartlegge kompetansebehov. Det kan være forskjell på kunnskapen som trengs til ulike formål som utviklingsarbeid, dimensjonering av utdanningstilbud og tilskuddsforvaltning. For å ivareta de ulike behovene vil det være viktig å legge til rette for at det gjennomføres kompetansekartlegginger som bygger på kunnskap og data fra fagskolenes og fylkeskommunenes egne analyser, i tillegg til brede analyser av utviklingstrender og registerdata. For å ivareta de ulike behovene er det viktig med sterke fagmiljøer, god innsikt i eksisterende data, godt samarbeid/koordinering mellom de ulike aktørene som gjennomfører kartlegginger.
- Fagskolenes samarbeid med arbeidslivet er en viktig kilde til kunnskap om kompetansebehov, og HK-dir mener dette bør brukes mer systematisk. Mange fagskoler har opparbeidet seg god kunnskap og informasjon om arbeidslivets behov gjennom konkret samarbeid. Denne kunnskapen bør systematiseres og dokumenteres gjennom samarbeid med fylkeskommunene og HK-dir, blant annet gjennom forvaltningen av finansieringssystemet og gjennom utviklingen av regionale kompetanseindikatorer.
- HK-dir mener at det er hensiktsmessig med en regelmessig sammenstilling av de ulike rapportene som dekker kompetansebehov, som NAVs bedriftsundersøkelse, NHOs kompetansebarometer, KBUs rapporter, de kompetansepoltiske planene til fylkeskommunene og lignende. Dette representerer en tilnærming basert på bredere analyser av trender og behov innen ulike bransjer, som vil supplere den kunnskapen som springer ut av fagskolenes eget arbeid. Det finnes i dag flere slike analyser enn tidligere, men det er likevel behov for slike analyser om flere bransjer.
- HK-dir anbefaler at det vurderes å videreutvikle NAVs bedriftsundersøkelse for bedre å fange opp behovet for høyere yrkesfaglig utdanning og andre utdanningsgrupper.
- HK-dir mener at det bør etableres nye metoder for å overvåke hvilken kompetanse som etterspørres i arbeidslivet, herunder vurdere analyser av stillingsannonser.
- Fylkeskommunene har i flere år hatt rollen som kompetansepoltisk aktør, og det er gjort mye arbeid med kompetansepoltiske planer og prosjekter knyttet til regionale kompetansepiloter. Det bør sees nærmere på hvordan kunnskapen og erfaringene fra dette arbeidet kan brukes for å styrke kunnskapen om kompetansebehov knyttet til høyere yrkesfaglig utdanning.

***Deloitte anbefaling nummer 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***

*2.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.*

Deloitte peker særlig på behovet for mer systematisert kunnskap om fagskolenes samarbeid med arbeidslivet. Det å forstå hvordan dette samarbeidet foregår, og hvilken verdi det har for kunnskapen om kompetansebehovet i arbeidslivet, vil være viktig for å legge til rette for styrket samarbeid og deling av beste praksis. Det kan også være sentralt for å forstå variasjoner i arbeidslivsrelevans mellom ulike utdanninger.

- HK-dir er enig i at det er viktig å kartlegge og forstå samarbeidsformer mellom fagskoler og arbeidslivet. HK-dir vil ta initiativ til en slik kartlegging. Vi vil inkludere spørsmålet om arbeidslivsrelevans i spesifikke fagområder, i tråd med KBU sin anbefaling om å vurdere hvorvidt utdanningstilbud innen fagområder med relativt lav arbeidslivsrelevans samt mindre utdanningstilbud med lignende utfordringer, etterlever fagskolelovens intensjoner i tilstrekkelig grad (KBU 1/2022, s. 144<sup>8</sup>).

*2.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.*

Deloitte fremhever at det er behov for å klargjøre de nasjonale fagrådenes rolle i sektoren. De peker også på behov for å videreutvikle arbeidsformen for at fagrådene på best mulig måte kan bidra i utviklingen av sektoren. Grunnlaget for vurderingen er observasjoner av varierende aktivitetsnivå, og at fagrådene selv rapporterer at det er vanskelig å operasjonalisere rolle og arbeidsform. Ambisjonen med de nasjonale fagrådene slik det ble beskrevet i NOU 2014:14, var at de skulle være faglig styrte ledd mellom institusjonsledelsen og det politiske nivået, og blant annet gi råd om dimensjonering.

HK-dir vil presisere at de nasjonale fagrådene slik de ble foreslått i NOU 2014:14, ikke er det samme som i dag eksisterer under Nasjonalt fagskoleråd. Slike fagråd som NOUen viser til er heller ikke foreslått i fagskolemeldingen. I dag er det seks nasjonale fagråd som er underlagt Nasjonalt fagskoleråd. Denne organiseringen har kommet på plass etter fagskolerådets og de enkelte fagrådenes eget initiativ. Fagskolerådet bruker også noe av sin bevilgning fra KD til sekretariatsressurs for de nasjonale fagrådene, slik at de bedre skal være i stand til å ta en aktiv rolle.

---

<sup>8</sup> [KBU-temarapport-2022.pdf \(kompetansebehovsutvalget.no\)](https://www.kbu.no/tema/kompetanse/kompetansebehovsutvalget.no)

- På bakgrunnen av dagens fagrådstruktur er det etter HK-dir sin vurdering opp til Nasjonalt fagskoleråd og de ulike nasjonale fagrådene å finne ut hvordan de best organiserer arbeidet for å fylle den funksjonen de har blitt enige om.
- HK-dir mener at de nasjonale fagrådene har et stort potensial som faglig rådgiver til Nasjonalt fagskoleråd. De nasjonale fagrådene er en viktig forankring inn mot de sentrale fagområdene. Utformingen av roller og struktur er i en tidlig fase, og det krever tid og arbeid å få dette til å sette seg. HK-dir anbefaler derfor at Nasjonalt fagskoleråd, sammen med de nasjonale fagrådene, jobber videre med å finne ut hvordan arbeidet best kan organiseres for å oppfylle sine mandat på best mulig måte.
- HK-dir anbefaler at det gjennomføres en ny evaluering av Nasjonalt fagskoleråd og de nasjonale fagrådene i perioden frem mot neste melding til Stortinget. En evaluering av Nasjonalt fagskoleråd ble sist gjennomført av NIFU i starten av 2016. Det er store endringer i sektoren siden den gang.

### 3. Kvalitet i utdanningene

Deloitte legger fagskolemeldingens brede definisjon av kvalitet til grunn. Dette innebærer at de fleste tiltak som ble foreslått i fagskolemeldingen direkte eller indirekte omhandler kvalitet i utdanningene. Deloitte har likevel gjort et forsøk på å avgrense noen tiltak og anbefalinger som er særlig viktig for kvaliteten i utdanningene, og som er behandlet under temaet kvalitet.

Et viktig funn i evalueringens andre delrapport om finansieringssystemet er manglende forutsigbarhet i finansieringen av sektoren. Deloitte peker i sluttrapporten på at dette fortsatt er et sentralt problem, og da særlig omfanget av prosjektfinansiering og antallet ulike ordninger med søkbare midler. Det er et sentralt poeng at de søkbare ordningene i stor grad overlapper hverandre i mål og innretning, og oppdelingen i ulike ordninger springer til dels ut fra andre hensyn enn hvordan fagskolene best kan jobbe for å svare på arbeidslivets behov.

#### ***Deloitte anbefaling nummer 6: Det bør arbeides for å sikre økt forutsigbarhet i sektoren***

*6.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 ansettelser, 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.*

Deloitte poengterte i delrapport nummer to om finansieringssystemet at de overordnede grepene som ble gjort med å samle finansieringen av sektoren i ett system var hensiktsmessig. De peker imidlertid på at finansieringen av sektoren fragmenteres igjen, få år etter at all finansiering ble samlet i ett finansieringssystem for drift og én søknadsbasert ordning for utvikling. Dette ble gjort for å sikre et enkelt og forutsigbart system for sektoren.

Deloitte peker på at spørsmålet om forutsigbarhet handler om flere ting. Det er bruken av prosjektbaserte tilskuddsmidler og omfanget av disse, samt opptrappingen og forvaltningen av de ordinære driftsmidlene. Prosjekt- og konkurransebaserte ordninger er ikke i seg selv et problem. Tvert imot kan en slik forvaltning virke skjerpene og stimulere til forbedring. Utfordringen Deloitte trekker frem handler om at summen av søknadsbaserte ordninger bidrar til å skape en urimelig uforutsigbarhet og uoversiktighet for sektoren.

Fagskolene må årlig søke fylkeskommunene om tilskudd til drift, i tillegg til at det finnes flere ulike søkbare ordninger til utvikling og drift som forvaltes av HK-dir og andre offentlige aktører. Relevante ordninger som forvaltes av HK-dir er:

- utviklingsmidlene for kvalitet, som ble opprettet sammen med det nye finansieringssystemet for driftsmidler;
- ordningen Industrifagskolen som er midler til drift av korte moduler øremerket industri- og bygg;
- treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling, der fagskolene har vært en sentral leverandør i enkelte av programmene;
- ordningen for fleksible og desentraliserte utdanningstilbud;
- program for maritim kompetanse.

Tre av disse ordningene har i hovedsak det til felles at de gir tilskudd til utvikling og/eller drift av korte og fleksible utdanningstilbud. Etter HK-dirs vurdering er det stor grad av overlapp mellom flere av ordningene, samtidig som de har ulik innretning og forvaltning.

Uforutsigbarheten knyttet til prosjektf finansiering av utviklingsarbeid er også relevant for den fylkeskommunale forvaltningen av driftsmidler. Det er en risiko for at fagskolene bruker mye ressurser på å utvikle og pilotere nye utdanningstilbud med prosjektf finansiering fra HK-dir, uten at fylkeskommunen har ressurser til, eller vurderer det som relevant, å prioritere videre drift etter prosjektfasen.

I etterkant av Deloitte's rapport om finansieringssystemet har HK-dir søkt å samordne de ulike ordningene som treffer fagskolene. Eksempelvis har både Industrifagskolen og Bransjeprogrammet blitt utvidet fra ettårige ordninger til treårige rammetildelinger. Dette gir fagskolene større fleksibilitet og forutsigbarhet og letter den administrative byrden noe. Fylkeskommunene har også blitt mer inkludert i søknadsprosessene. Det gjenstår imidlertid å se om en slik involvering fungerer etter hensikten. Samordningsarbeidet som HK-dir har startet fortsetter, men dette arbeidet er ikke helt rett frem. Det er ulike rasjoner og dels ulike målgrupper for de ulike tilskuddsordningene som treffer fagskolene.

HK-dir mener det må være et mål å legge bedre til rette for en mer forutsigbar og god drift av sektoren, slik at de kan levere kvalitet over lang tid. Deloitte peker tydelig på at dagens situasjon utarmer fagskolene, og gjør arbeidet med kvalitet sårbart.

For at fagskolene best skal kunne tilby høyere yrkesfaglig utdanning som arbeidslivet har behov for, mener HK-dir at:

- Antall søknadsbaserte ordninger knyttet til utvikling av nye utdanningstilbud bør reduseres og forenkles, særlig der det er stort overlapp i målsetting. Det samlede tilskuddsnivået til sektoren bør imidlertid ikke reduseres, men det bør gjøres en helhetlig vurdering av hvor stor andel av finansieringen som bør gjøres konkurransebasert.
- KD og HK-dir bør gjennomgå finansieringssystemet for driftsmidler til fagskolene med sikte på å skape mer langsiktige rammer for fagskoler som skal finansieres av offentlige midler. Dette vil innebære en endring i retningslinjene for den fylkeskommunale forvaltningen. Dette må sees i sammenheng med spørsmålet om kvalitet og differensiering i sektoren, jf. omtale under anbefaling 7. Det må også legges til rette for en bedre sammenheng mellom fagskolenes utviklingsarbeid og finansiering av drift.
- HK-dir anbefaler at regjeringen konkretiserer målene i Hurdalsplattformen om å gjennomføre en opptrappingsplan med tusen nye studieplasser i året og styrket finansiering. Dette vil være et viktig tiltak for å legge til rette for bedre forutsigbarhet og en best mulig utvikling av kvalitet i utdanningene.

***Deloitte anbefaling nummer 7: Det bør arbeides for å tydeliggjøre og avklare hva fagskolesektoren skal være i fremtiden***

*7.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.*

I rapporten stilles det spørsmålstegn ved om små institusjoner har den faglige og administrative styrken til å opprettholde et godt kvalitetsarbeid. Store enheter bidrar til økt profesjonalisering. Det stilles også spørsmålstegn ved om de minste fagmiljøene er i stand til å tilpasse seg arbeidslivets behov.

Deloitte reiser et stort spørsmål som bør diskuteres. HK-dir er enig i at det kan være utfordrende å sidestille fagskoler med 4-50 studenter med fagskoler som har mellom 2 000 og 3 000 studenter. Vilårene for drift og utvikling er ulike, og fagskolenes behov er svært ulike. Hvert år kommer det også til nye fagskoler. Dette synliggjør at det bare skal akkreditering av ett utdanningstilbud til, før en tilbyder kan kalle seg for fagskole og slik sett sidestille seg med resten av sektoren. Det er en utfordring for forutsigbarheten i sektoren at det er en relativt lav terskel for å kunne kalle seg fagskole,<sup>9</sup> når man da sidestilles med den etablerte sektoren i konkurransen om tilskudd. Dette gjelder også de ordinære driftsmidlene som forvaltes av fylkeskommunene.

- HK-dir mener at det er relevant med en tydeligere differensiering i sektoren for bedre å kunne tilpasse de ulike virkemidlene til ulike behov. Det bør vurderes om differensieringen i sektoren skal tydeliggjøres ved å innføre ulike institusjonsbetegnelser. Relevante kriterier som kan vektlegges er for eksempel skillet mellom store og brede versus små og smale, eller mellom de med og uten fagområdeakkreditering og institusjonsakkreditering.
- Fagskoler som har innrettet seg etter målsettingen i fagskolemeldingen om å bygge større og mer solide fagmiljø med høyere kvalitet, har bedre forutsetninger for å utvikle tilbud som arbeidslivet trenger. HK-dir mener at det også må være en tydeligere prioritering av offentlige midler for å støtte opp under denne målsettingen. De overordnede målene om at sektoren skal levere yrkesrettede utdanninger av høy kvalitet, og at det skal være et attraktivt utdanningsvalg, bør settes foran hensyn til at alle aktører skal kunne konkurrere fritt om alle offentlige tilskudd.

*7.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.*

Rapporten viser hvordan den brede forståelsen av kvalitet gjør det relevant å se på svært mange ulike aspekt ved utdanning når vi snakker om kvalitet. De viser også til hvordan representanter i sektoren påpeker at arbeidet med kvalitet i stor grad preges av de formelle og tekniske kravene fra NOKUT i

---

<sup>9</sup> Lav terskel i den forstand at det bare krever ett akkreditert utdanningstilbud for å kunne bruke tittelen fagskole.

tilknytning til akkreditering. HK-dir vil legge til at en del fagskoler i tillegg må forholde seg til kvalitetskrav fra direktorat og tilsynsmyndighet, som for eksempel sjøfartsdirektoratet eller luftfartstilsynet.

Studentmedvirkning er også viktig for kvalitetsutviklingen. I fagskolemeldingen var økt studentmedvirkning et sentralt mål for å styrke kvaliteten. Som rapporten peker på, er tiltakene innført, men flere melder at det kan være vanskelig å få til god medvirkning i praksis. Deloitte trekker frem høy andel deltids- og nettstudenter og korte utdanninger som noen av årsakene til dette. Deloitte peker videre på at selv om studenten selv har ansvar for å engasjere seg, så må fagskolene og sektoren jobbe videre med å finne gode løsninger for økt studentmedvirkning. HK-dir har i tildeling av Senter for fremragende høyere yrkesfaglig utdanning (SFY) utfordret sentrene til å prøve ut nye former for involvering, særlig av deltidsstudenter for å styrke studentmedvirkning også i denne store studentgruppen.

- Kvalitet i utdanning må bli et sentralt tema i den varslede stortingsmeldingen om høyere yrkesfaglig utdanning. HK-dir og NOKUT bør samarbeide om å videreutvikle og operasjonalisere et kvalitetsbegrep for HYU som tar utgangspunkt i sektorens egenart.
- HK-dir mener at de nasjonale og fylkeskommunale myndighetene, sammen med de nye sentrene for fremragende høyere yrkesfaglig utdanning, må å løfte frem en bredere diskusjon om kvalitet i utdanningen. Spørsmål om hva som kjennetegner god kvalitet i høyere yrkesfaglig utdanning og hvordan fagskoler bør jobbe for å oppnå best mulig kvalitet, må i enda større grad settes i fokus. Fremover er det derfor viktig med styrket studentmedvirkning og å jobbe enda mer målrettet med deling av gode praksiser for kvalitetsutvikling. Det er også viktig å legge til rette for god bruk av eksisterende kunnskapsgrunnlag i dette arbeidet.

*7.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.*

Deloitte omtaler de fem tiltakene som de har kategorisert som ikke fulgt opp/ikke prioritert, og forklarer hvorfor de er kategorisert slik. HK-dir er enig i at det er behov for å avklare statusen til disse tiltakene. I tillegg til disse tiltakene, vil HK-dir trekke frem tiltak nummer 10 om felles nasjonal opptaksforskrift for HYU. Deloitte har kategorisert dette tiltaket som fullført, blant annet med grunnlag i at det ikke lenger er de samme signalene fra sektoren om et behov for en slik opptaksforskrift. HK-dir mener at dette tiltaket *ikke* skal vurderes som fullført.

- HK-dir mener at tiltak 10 om nasjonal opptaksforskrift ikke skal ansees som fullført. Det er viktig å jobbe aktivt for en større grad av harmonisering av opptak. En søker kan i dag bli tatt opp ved én fagskole og avvist ved en annen, selv om faget er det samme ved begge fagskolene. For å styrke arbeidet med harmonisering av opptak må HK-dir settes bedre i stand til å forvalte bestemmelsene om opptak i fagskoleforskriften, som i dag forvaltes av NOKUT.
- HK-dir mener at tiltaket om å utrede overgangsordninger innen økonomi- og administrasjonsfag skal ansees som fullført. HK-dir lyste høsten 2020 ut midler til samarbeidsprosjekt mellom fagskoler og universitet/høyskoler for å utarbeide modeller for overgangsordninger uavhengig av fagområder. Det bør derfor ikke igangsettes en egen utlysning for tiltak 16 (45) om overgangsordninger innenfor økonomi- og administrasjonsfag.
- HK-dir mener at tiltaket om å følge opp universiteter og høyskolars behandling av fritakssøknader fra fagskolekandidater bør settes på vent til resultatene fra samarbeidsprosjektene om overgangsordninger er klare. Tiltaket kan eventuelt vurderes igjen dersom resultatene fra samarbeidsprosjektene viser et behov for å følge opp tiltak 17 (44).
- HK-dir mener at målet med en egen dialogarena mellom KD og fylkeskommunene til dels er ivaretatt gjennom at de nasjonale myndighetene inviteres med i Fylkesutdanningsdirektørenes møter. Det kan imidlertid fortsatt være relevant å møtes på en arena der KD setter agendaen. Dette behovet kan dekkes på flere ulike måter, og krever ikke nødvendigvis en fast dialogarena.
- HK-dir vil følge opp tiltaket om å sikre informasjon om fagskoleansattes kvalifikasjoner i forbindelse med datakvalitetsprosjektet som er omtalt tidligere. Tiltaket er midlertidig utsatt, dels fordi andre rapporteringer fra fagskolene er vurdert som viktigere å ta først, og dels fordi det er behov for å undersøke mulighetene for å benytte data fra SSB til noe av formålet.
- HK-dir vil følge opp om tiltaket om å utvikle Europass fagbeskrivelser for høyere yrkesfaglig utdanning kan kobles til arbeidet med Nasjonalt utdanningsregister i regi av Sikt.



## HK-dirs anbefalinger oppsummert

I denne tabellen oppsummeres alle anbefalingene fra HK-dir. Vi har også angitt forslag til prioritering av anbefalingene ved bruk av fargekoder som vist under.

| Høyt prioritert og/eller enkel å gjennomføre | Middels prioritert og/eller middels krevende | Lavt prioritert og/eller krevende å gjennomføre |
|----------------------------------------------|----------------------------------------------|-------------------------------------------------|
|----------------------------------------------|----------------------------------------------|-------------------------------------------------|

### **Deloitte anbefaling nummer 1: Fylkeskommunenes ansvar for sektoren - som eier, forvalter og som ansvarlig for regional kompetansepolitikk - bør avklares og tydeliggjøres**

- Det er HK-dirs oppfatning at en medvirkende årsak til at det har tatt tid å forme den fylkeskommunale forvaltningen av HYU på en god måte, har vært manglende ressurser til oppgaven. I perioden som kommer, vil det være helt avgjørende at fylkeskommuner setter inn tilstrekkelige ressurser til å forvalte sektoren høyere yrkesfaglig utdanning på en god måte. Etter HK-dirs vurdering utgjør oppsplittingen av flere fylkeskommuner i denne sammenheng en økt risiko.
- I etterkant av Deloitte delrapport om finansieringssystemet har HK-dir styrket veiledningen av fylkeskommunene og etablert en møteplass for fylkeskoordinatorene. Arbeid med å utvikle maler og system for forvaltning, og samordnet søknadssystem, er startet og må prioriteres videre.
- HK-dir anbefaler at KD ser nærmere på muligheten for å gi juridisk rådgivning til fylkeskommunene og de fylkeskommunale fagskolene med tanke på eierskapsrollen og fagskolestyrets rolle. I forbindelse med slik rådgivning kan det vurderes om en veileder, som foreslått av Nasjonalt Fagskoleråd, kan være hensiktsmessig. I tillegg bør konkrete utfordringer diskuteres på en passende arena. HK-dir mener at en større diskusjon om fordeler og ulemper med fylkeskommunalt eierskap av fagskoler ikke bør prioriteres nå.

### **Deloitte anbefaling nummer 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**

- HK-dir mener at vi i samarbeid med NOKUT bør informere bedre om sammenhengen mellom ECTS og det europeiske kvalitetsstyringsrammeverket (ESG). Samtidig må det internasjonale arbeidet ved fagskolene styrkes innenfor de eksisterende rammene. Bedre informasjon om arbeidsmåter og muligheter i internasjonale samarbeidsprogram kan bidra til en positiv utvikling. Her kan det være erfaringer å hente fra internasjonalt samarbeid på videregående fagopplæring.
- Med utgangspunkt i utfordringene som følger av at studiepoeng fra HYU ikke er knyttet til ECTS, anbefaler HK-dir at KD utreder muligheten for å knytte HYU til Det europeiske utdanningsområdet. En slik utredning må også vurdere mulighetene i det europeiske initiativet for et felles-europeisk kvalitetsrammeverk for fagopplæring.
- HK-dir mener at overgangsordninger mellom HYU og HU må være forutsigbare for studentene, og praktiseres likt mellom institusjoner der premissene er like. Erfaringene fra de pågående prosjektene for overgangsordninger bør legges til grunn for videre

arbeid med slike ordninger. HK-dir vil likevel fremheve at høyere yrkesfaglig utdanning ikke bør utvikles til å bli en direkte rekrutteringskanal til universitets- og høyskolesektoren.

- HK-dir mener at det bør sees nærmere på i hvilke fagområder det er størst omfang av overganger mellom HYU og HU, og hvilken vei overgangene skjer. Det bør gjøres en vurdering av årsakene til overgangene, særlig med tanke på om noe av overgangene fra HYU til HU skyldes svak arbeidslivsrelevans av utdanningstilbudene ved høyere yrkesfaglig utdanning. Og tilsvarende om overganger fra HU til HYU kan henge sammen med en svak praksisorientering/svak arbeidslivsrelevans i HU-utdanningene. Noe av dette vil dekkes av arbeid som allerede er i gang hos Statistisk Sentralbyrå (SSB).
- NOKUT bør se nærmere på aspekt ved gjeldende regelverk som medfører uintenderte hindringer for overganger mellom HYU og HU. Dette arbeidet bør gjøres i samarbeid med HK-dir og må sees i sammenheng med oppfølgingen av prosjektene for overgangsordninger, som omtalt over.
- HK-dir støtter anbefalingen til Deloitte om at betegnelsen høyere yrkesfaglig utdanning bør brukes i større utstrekning enn i dag, og at betegnelsen på Nasjonalt fagskoleråd bør endre til Nasjonalt råd for høyere yrkesfaglig utdanning, eventuelt med kortformen «Fagskolerådet». En slik endring vil gjenspeile den nye loven om høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoleloven) på en god måte.
- HK-dir støtter Deloitte sin anbefaling om å styrke kunnskap og informasjon om HYU, blant annet gjennom den offentlige karriereveiledningstjenesten og utdanning.no.
- HK-dir bør vurdere å utrede om eksisterende utdanningstilbud for karriereveiledere er oppdatert om høyere yrkesfaglig utdanning sin plass i utdanningssystemet.
- Som et ledd i det bredere informasjonsarbeidet om HYU, utover det nasjonale myndigheter har ansvar for, vil HK-dir anbefale å utforske hvordan strukturene som allerede finnes for samhandling mellom veisøkere, utdanningsinstitusjoner og arbeidsliv, kan brukes for å spre kunnskap om høyere yrkesfaglig utdanning. Opplæringskontorene vurderes som særlig interessante med tanke på å nå ut til elever, lærlinger og bedrifter i hele landet. De har allerede et godt og bredt nettverk blant bedrifter med tanke på rekruttering og formidling av lærlinger. Opplæringskontorene er også viktige aktører i informasjonsarbeidet om hva fagopplæring er og hvilke muligheter som ligger i forlengelsen av et fagbrev.
- HK-dir mener at partene i arbeidslivet også har et selvstendig ansvar for å bidra til synlighet og attraktivitet. Blant annet gjennom hvilken kompetanse som etterspørres i stillingsutlysninger og hvordan høyere yrkesfaglig utdanning lønnes. Nasjonalt fagskoleråd bør utfordres på hva de kan gjøre med tanke på dette spørsmålet.
- HK-dir anbefaler at det i forbindelse med arbeidet med ny stortingsmelding gjøres en vurdering av om det bør innføres titler for enkelte av utdanningene. Dette vil kunne være et viktig bidrag til å synliggjøre utdanningene, heve statusen og gjøre det enklere for arbeidslivet å etterspørre denne type kompetanse. Som eksempler på mulige titler innen de to dominerende fagområdene kan nevnes spesialhelsefagarbeider og fagskoleingeniør.
- **Deloittes anbefaling nummer 4: Utfordringer knyttet til lang saksbehandlingstid hos NOKUT må følges opp**
- HK-dir må vurdere om det er hensiktsmessig å justere innretningen av tilskuddordninger for å stimulere til fagområdeakkreditering og eventuell fremtidig institusjonsakkreditering i større grad enn i dag. På kort sikt er det viktig med en god dialog mellom NOKUT, HK-dir og fylkeskommunene om fremdrift i akkrediteringssakene.

- HK-dir mener at en eventuell innføring av institusjonsakkreditering bør sees i sammenheng med endringer i forvaltningen av tilskudd til drift fra fylkeskommunene. En slik endring kan innebære mer forutsigbare rammer for fagskoler med institusjonsakkreditering for å styrke det langsiktige kvalitetsarbeidet. Det må samtidig legges til rette for fortsatt utvikling av fagskoler som ikke har oppnådd slik fremtidig akkreditering, men som har potensiale til det.

### **Deloitte anbefaling nummer 3: Det bør arbeides videre med å styrke kunnskapsgrunnlaget i sektoren**

- HK-dir er enig i at det bør arbeides videre med å styrke kunnskapsgrunnlaget i sektoren. Nasjonale myndigheter bør ta et særlig ansvar for å sikre at kunnskapsgrunnlag myndighetene selv utarbeider eller bestiller, utformes på en slik måte at de er målrettet og tilpasset fagskolestudenter og høyere yrkesfaglig utdanning. Imidlertid er fagskolestudenter en mer sammensatt gruppe enn øvrige studenter. De fleste fagskolestudenter studerer på deltid og er også arbeidstakere. Over halvparten får hele eller deler av opplæringen digitalt. Dette kan påvirke deres oppfattelse av seg som student og dermed også i hvilken grad en studentundersøkelse er rettet mot dem.
- Selv om det kan være forbedringspotensial i utformingen av spørreundersøkelser rettet mot studenter i høyere yrkesfaglig utdanning, er det samtidig viktig å ta med seg at det er en utfordring for forskning at for mange og for omfattende spørreundersøkelser generelt kan føre til lav svarprosent. Nasjonale myndigheter må ta et særlig ansvar for å samarbeide der det er mulig og hensiktsmessig, se ulike undersøkelser i sammenheng og unngå undersøkelsestretthet hos målgruppen.
- HK-dir vil jobbe for å utvikle indikatorer basert på registerdata om studentene som hentes etter modell fra Kompetansebehovutvalgets rapport om fagskoleutdanning 2022. Dette vil kunne bli en form for registerbasert kandidatundersøkelse. Disse kan vise lønn, arbeidstid, yrke, næring, mv. og gi et nyttig bilde av utviklingen over tid. KD bør sikre at HK-dir har nødvendige hjemler til et slikt arbeid.
- Datakvalitetsarbeidet er viktig for å sikre et godt kunnskapsgrunnlag om sektoren. HK-dir vil fortsette datakvalitetsprosjektet og arbeidet med å utvikle gode data til styring og analyse.
- Fagskolene må styrke kvaliteten i data som rapporteres til DBH-F. Det er en tett kobling mellom god datakvalitet og et godt studieadministrativt system. Et godt studieadministrativt system kan bidra til dette. HK-dir og SIKT bør sammen vurdere om myndighetene kan legge bedre til rette for fagskolenes arbeid med datakvalitet.
- HK-dir vurderer at det er behov for en tydeliggjøring av hvilke formål ulike kompetansekartlegginger skal tjene, og hvilke aktører som har og bør ha ansvar for å kartlegge kompetansebehov. Det kan være forskjell på kunnskapen som trengs til ulike formål som utviklingsarbeid, dimensjonering av utdanningstilbud og tilskuddsforvaltning. For å ivareta de ulike behovene vil det være viktig å legge til rette for at det gjennomføres kompetansekartlegginger som bygger på kunnskap og data fra fagskolenes og fylkeskommunenes egne analyser, i tillegg til brede analyser av utviklingstrender og registerdata. For å ivareta de ulike behovene er det viktig med sterke fagmiljøer, god innsikt i eksisterende data, godt samarbeid/koordinering mellom de ulike aktørene som gjennomfører kartlegginger.
- Fagskolenes samarbeid med arbeidslivet er en viktig kilde til kunnskap om kompetansebehov, og HK-dir mener dette bør brukes mer systematisk. Mange fagskoler har opparbeidet seg god kunnskap og informasjon om arbeidslivets behov gjennom konkret samarbeid.

Denne kunnskapen bør systematiseres og dokumenteres gjennom samarbeid med fylkeskommunene og HK-dir, blant annet gjennom forvaltningen av finansieringssystemet og gjennom utviklingen av regionale kompetanseindikatorer.

- HK-dir mener at det er hensiktsmessig med en regelmessig sammenstilling av de ulike rapportene som dekker kompetansebehov, som NAVs bedriftsundersøkelse, NHOs kompetansebarometer, KBUs rapporter, de kompetansepoltiske planene til fylkeskommunene og lignende. Dette representerer en tilnærming basert på bredere analyser av trender og behov innen ulike bransjer, som vil supplere den kunnskapen som springer ut av fagskolenes eget arbeid. Det finnes i dag flere slike analyser enn tidligere, men det er likevel behov for slike analyser om flere bransjer.
- HK-dir anbefaler at det vurderes å videreutvikle NAVs bedriftsundersøkelse for bedre å fange opp behovet for høyere yrkesfaglig utdanning og andre utdanningsgrupper.
- HK-dir mener at det bør etableres nye metoder for å overvåke hvilken kompetanse som etterspørres i arbeidslivet, herunder vurdere analyser av stillingsannonser.
- Fylkeskommunene har i flere år hatt rollen som kompetansepoltisk aktør, og det er gjort mye arbeid med kompetansepoltiske planer og prosjekter knyttet til regionale kompetansepiloter. Det bør sees nærmere på hvordan kunnskapen og erfaringene fra dette arbeidet kan brukes for å styrke kunnskapen om kompetansebehov knyttet til høyere yrkesfaglig utdanning.

**Deloitte's anbefaling nummer 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**

- HK-dir er enig i at det er viktig å kartlegge og forstå samarbeidsformer mellom fagskoler og arbeidslivet. HK-dir vil ta initiativ til en slik kartlegging. Vi vil inkludere spørsmålet om arbeidslivsrelevans i spesifikke fagområder, i tråd med KBU sin anbefaling om å vurdere hvorvidt utdanningstilbud innen fagområder med relativt lav arbeidslivsrelevans samt mindre utdanningstilbud med lignende utfordringer, etterlever fagskolelovens intensjoner i tilstrekkelig grad (KBU 1/2022, s. 144<sup>10</sup>).
- På bakgrunnen av dagens fagrådstruktur er det etter HK-dir sin vurdering opp til Nasjonalt fagskoleråd og de ulike nasjonale fagrådene å finne ut hvordan de best organiserer arbeidet for å fylle den funksjonen de har blitt enige om.
- HK-dir mener at de nasjonale fagrådene har et stort potensial som faglig rådgiver til Nasjonalt fagskoleråd. De nasjonale fagrådene er en viktig forankring inn mot de sentrale fagområdene. Utformingen av roller og struktur er i en tidlig fase, og det krever tid og arbeid å få dette til å sette seg. HK-dir anbefaler derfor at Nasjonalt fagskoleråd, sammen med de nasjonale fagrådene, jobber videre med å finne ut hvordan arbeidet best kan organiseres for å oppfylle sine mandat på best mulig måte.
- HK-dir anbefaler at det gjennomføres en ny evaluering av Nasjonalt fagskoleråd og de nasjonale fagrådene i perioden frem mot neste melding til Stortinget. En evaluering av Nasjonalt fagskoleråd ble sist gjennomført av NIFU i starten av 2016. Det er store endringer i sektoren siden den gang.

<sup>10</sup> [KBU-temarapport-2022.pdf \(kompetansebehovsutvalget.no\)](#)

#### **Deloitte's anbefaling nummer 6: Det bør arbeides for å sikre økt forutsigbarhet i sektoren**

- Antall søknadsbaserte ordninger knyttet til utvikling av nye utdanningstilbud bør reduseres og forenkles, særlig der det er stort overlapp i målsetting. Det samlede tilskuddsnivået til sektoren bør imidlertid ikke reduseres, men det bør gjøres en helhetlig vurdering av hvor stor andel av finansieringen som bør gjøres konkurransebasert.
- KD og HK-dir bør gjennomgå finansieringssystemet for driftsmidler til fagskolene med sikte på å skape mer langsiktige rammer for fagskoler som skal finansieres av offentlige midler. Dette vil innebære en endring i retningslinjene for den fylkeskommunale forvaltningen. Dette må sees i sammenheng med spørsmålet om kvalitet og differensiering i sektoren, jf. omtale under anbefaling 7. Det må også legges til rette for en bedre sammenheng mellom fagskolenes utviklingsarbeid og finansiering av drift.
- HK-dir anbefaler at regjeringen konkretiserer målene i Hurdalsplattformen om å gjennomføre en opptrappingsplan med tusen nye studieplasser i året og styrket finansiering. Dette vil være et viktig tiltak for å legge til rette for bedre forutsigbarhet og en best mulig utvikling av kvalitet i utdanningene.

#### **Deloitte's anbefaling nummer 7: Det bør arbeides for å tydeliggjøre og avklare hva fagskolesektoren skal være i fremtiden**

- HK-dir mener at det er relevant med en tydeligere differensiering i sektoren for bedre å kunne tilpasse de ulike virkemidlene til ulike behov. Det bør vurderes om differensieringen i sektoren skal tydeliggjøres ved å innføre ulike institusjonsbetegnelser. Relevante kriterier som kan vektlegges er for eksempel skillet mellom store og brede versus små og smale, eller mellom de med og uten fagområdeakkreditering og institusjonsakkreditering.
- Fagskoler som har innrettet seg etter målsettingen i fagskolemeldingen om å bygge større og mer solide fagmiljø med høyere kvalitet, har bedre forutsetninger for å utvikle tilbud som arbeidslivet trenger. HK-dir mener at det også må være en tydeligere prioritering av offentlige midler for å støtte opp under denne målsettingen. De overordnede målene om at sektoren skal levere yrkesrettede utdanninger av høy kvalitet, og at det skal være et attraktivt utdanningsvalg, bør settes foran hensyn til at alle aktører skal kunne konkurrere fritt om alle offentlige tilskudd.
- Kvalitet i utdanning må bli et sentralt tema i den varslede stortingsmeldingen om høyere yrkesfaglig utdanning. HK-dir og NOKUT bør samarbeide om å videreutvikle og operasjonalisere et kvalitetsbegrep for HYU som tar utgangspunkt i sektorens egenart.
- HK-dir mener at de nasjonale og fylkeskommunale myndighetene, sammen med de nye sentrene for fremragende høyere yrkesfaglig utdanning, må å løfte frem en bredere diskusjon om kvalitet i utdanningen. Spørsmål om hva som kjennetegner god kvalitet i høyere yrkesfaglig utdanning og hvordan fagskoler bør jobbe for å oppnå best mulig kvalitet, må i enda større grad settes i fokus. Fremover er det derfor viktig med styrket studentmedvirkning og å jobbe enda mer målrettet med deling av gode praksiser for kvalitetsutvikling. Det er også viktig å legge til rette for god bruk av eksisterende kunnskapsgrunnlag i dette arbeidet.
- HK-dir mener at tiltak 10 om nasjonal opptaksforskrift ikke skal ansees som fullført. Det er viktig å jobbe aktivt for en større grad av harmonisering av opptak. En søker kan i dag bli tatt opp ved én fagskole og avvist ved en annen, selv om faget er det samme ved begge fagskolene. For å styrke arbeidet med harmonisering av opptak må HK-dir settes bedre i stand til å forvalte bestemmelsene om opptak i fagskoleforskriften, som i dag forvaltes av NOKUT.

- HK-dir mener at tiltaket om å utrede overgangsordninger innen økonomi- og administrasjonsfag skal ansees som fullført. HK-dir lyste høsten 2020 ut midler til samarbeidsprosjekt mellom fagskoler og universitet/høyskoler for å utarbeide modeller for overgangsordninger uavhengig av fagområder. Det bør derfor ikke igangsettes en egen utlysning for tiltak 16 (45) om overgangsordninger innenfor økonomi- og administrasjonsfag.
- HK-dir mener at tiltaket om å følge opp universiteter og høyskolars behandling av fritakssøknader fra fagskolekandidater bør settes på vent til resultatene fra samarbeidsprosjektene om overgangsordninger er klare. Tiltaket kan eventuelt vurderes igjen dersom resultatene fra samarbeidsprosjektene viser et behov for å følge opp tiltak 17 (44).
- HK-dir mener at målet med en egen dialogarena mellom KD og fylkeskommunene til dels er ivaretatt gjennom at de nasjonale myndighetene inviteres med i Fylkesutdanningsdirektørenes møter. Det kan imidlertid fortsatt være relevant å møtes på en arena der KD setter agendaen. Dette behovet kan dekkes på flere ulike måter, og krever ikke nødvendigvis en fast dialogarena.
- HK-dir vil følge opp tiltaket om å sikre informasjon om fagskoleansattes kvalifikasjoner i forbindelse med datakvalitetsprosjektet som er omtalt tidligere. Tiltaket er midlertidig utsatt, dels fordi andre rapporteringer fra fagskolene er vurdert som viktigere å ta først, og dels fordi det er behov for å undersøke mulighetene for å benytte data fra SSB til noe av formålet.
- HK-dir vil følge opp om tiltaket om å utvikle Europass fagbeskrivelser for høyere yrkesfaglig utdanning kan kobles til arbeidet med Nasjonalt utdanningsregister i regi av Sikt.

