Deloitte.

Evaluering av fagskolemeldingen

Andre delrapport – finansieringssystemet

Januar 2022

«Evaluering av fagskolemeldingen. Andre delrapport – finansieringssystemet»

Januar 2022

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

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

www.deloitte.no

Innhold

FORORD 4
SAMMENDRAG 5
1 INNLEDNING 11
1.1 BAKGRUNN 11
1.1.1 Om fagskolemeldingen 11
1.1.2 Om evalueringen 11
1.2 OM DELRAPPORTEN 12
1.3 METODE OG DATAGRUNNLAG 13
1.3.1 Dokumentanalyse 13
1.3.2 Intervju 14
1.3.3 Spørreundersøkelse 14
1.4 LESERVEILEDNING 17
1.4.1 Rapportens oppbygging 17
2 BRUK AV ØKONOMISKE VIRKEMIDLER 18
2.1 INNLEDNING 18
2.2 STATLIG VIRKEMIDDELBRUK 18
2.3 STATLIG DRIFTSTILSKUDD 19
2.4 UTVIKLINGSMIDLER 20
2.5 KVALITETSPRIS 21
2.6 ANDRE STATLIGE TILSKUDDSORDNINGER SOM ER KOMMET UTENOM FAGSKOLEMELDINGEN 21
2.6.1 Bransjeprogram – midler til kompetanseutvikling innen utvalgte bransjer 21
2.6.2 Industrifagskolen – øremerking av midler til studieplasser innen industri og bygg 22
3 FINANSIERINGEN AV HØYERE YRKESFAGLIG UTDANNING 23
3.1 INNLEDNING 23
3.2 FINANSIERINGSKILDER 23
3.2.1 Statlige driftsmidler 27
3.2.2 Fylkeskommunale frie midler 29
3.2.3 Studentbetaling 34
3.2.4 Andre finansieringskilder - Prosjektmidler 36
3.3 UTVIKLING/ENDRINGER I FINANSIERINGEN 37
3.3.1 Statlig driftstilskudd 38
3.3.2 Fylkeskommunale frie midler 42
3.3.3 Studentbetaling 44
3.3.4 Andre finansieringskilder - Prosjektmidler 45
3.4 OPPSUMMERING OG VURDERING 46
4 STATLIGE DRIFTSMIDLER 48
4.1 INNLEDNING 48
4.2 PRINSIPPER FOR FORDELING AV DRIFTSMIDLENE 48
4.3 FYLKESKOMMUNENES FORVALTNING AV DRIFTSMIDLENE 51
4.3.1 Om fylkeskommunenes rolle 51
4.3.2 Oppdragsbrev og retningslinjer fra Kunnskapsdepartementet 54
4.3.3 Kriterier for fordeling av driftsmidlene i fylkeskommunene 56
4.3.4 Bruk av ulike satser i fylkeskommunene 58
4.3.5 Oppfølging av retningslinjer fra KD og sentrale krav i forvaltningsloven 64
4.4 ØREMERKING AV MIDLER TIL ENKELTE FAGSKOLER 69
4.5 NYE STUDIEPLASSER 73
4.5.1 Utvikling i antall nye studieplasser 73

4.5.2 Finansielle implikasjoner av ettårige og toårige nye studieplasser ... 74
4.5.3 Fordeling av nye studieplasser ... 75
4.6 OPPSUMMERING OG VURDERING ... 79

5 ANDRE STATLIGE TILSKUDD ... 84

5.1 INNLEDNING ... 84
5.2 UTVIKLINGSMIDLER ... 84
5.3 KVALITETSPRIS ... 87
5.4 BRANSJEPROGRAM ... 88
5.5 INDUSTRIFAGSKOLEN ... 89
5.6 OPPSUMMERING OG VURDERING ... 91

6 AVSLUTTENDE VURDERINGER OG ANBEFALINGER ... 95

6.1 INNLEDNING ... 95
6.2 INSENTIVER I FINANSIERINGSSYSTEMET ... 95
6.3 VIRKNINGER OG MÅLOPPNÅELSE ... 98
6.4 ANBEFALINGER ... 101

REFERANSER ... 103

Figurer

Figur 1: Tema og problemstillinger for evalueringen av finansieringssystemet 13
Figur 2: Fagskolens eierskap (offentlig eller privat) i prosent. Rektorer og styreledere (n=64) 16
Figur 3: Antall aktive studenter ved skolene. Prosentandel per kategori, 2020. Rektorer og styreledere (n=64) 16
Figur 4 Resultatkjede for effektevaluering av en tilskuddsordning. 19
Figur 5: Sammensetning av finansiering av fagskolesektoren 2020, i MNOK 23
Figur 6: Andelen av rektorer som vurderer de ulike finansieringskildene som den viktigste for sin fagskole, prosent 25
Figur 7: Fylkeskommunalt frie midler og statlig driftstilskudd per heltidsekvivalent, 2020. 30
Figur 8: Antall (andel) fagskolestudenter fordelt på finansieringsform ved offentlige og private fagskoler, høst 2021. 35
Figur 9: Vurdering av endringer i fagskolens finansiering, rektorer 37
Figur 10: Statlig driftstilskudd fra 2018 til 2022 i MNOK 39
Figur 11: Grunntilskudd fra 2018 til 2022 i MNOK 39
Figur 12: Resultatbasert uttelling fra 2018 til 2022 i MNOK 40
Figur 13: Statlig driftstilskudd per heltidsekvivalent 2018 – 2021, helt og delvis offentlig finansierte studier 41
Figur 14: Utvikling i omfang av statlig driftstilskudd til private fagskoler fra 2018 til 2020, i MNOK. 42
Figur 15: Fylkeskommunale frie midler, utvikling fra 2018 til 2020 i MNOK 42
Figur 16: Fylkeskommunale frie midler og statlig driftstilskudd, utvikling fra 2018 til 2020 i MNOK 44
Figur 17: Studentbetaling ved offentlige og private fagskoler 2018 – 2020, i MNOK 44
Figur 18: Utvikling i antall studenter (heltidsekvivalenter) ved studier med ulik finansieringsform 2018 – 2021. 45
Figur 19: Utvikling i omfanget av utviklingsmidler fra 2018 til 2022, i MNOK 46
Figur 20: Forskjeller i kostnader mellom utdanningstilbud og ulike fagskoler, rektorer 50
Figur 21: Hensiktsmessighet og resultatoppnåelse med det statlige driftstilskuddet - rektorer og styreledere 64
Figur 22: Tilskudd per heltidsekvivalent ved fagskoler som mottar øremerkede midler. 71
Figur 23: Gjennomsnittlig studentbetaling per semester ved fagskoler som mottar øremerkede midler, i NOK. 72
Figur 24: Videreføring og opptrapping av midler til 1600 nye studieplasser i 2020 75
Figur 25: Tilskudd til nye studieplasser 2020, rektorer 78
Figur 26: Involvering av fagskolene forut for fordeling av nye studieplasser, rektorer 78
Figur 27: Utviklingsmidler som egen søkbar ordning, rektorer 86
Figur 28: Fagskoler som har søkt om utviklingsmidler et eller flere av de siste årene, rektorer 86
Figur 29: Utdanningskvalitetsprisen som et insentiv for kvalitetsutvikling i fagskolene, rektorer 88
Figur 30: Insentivordninger i dagens tilskuddsordninger for fagskolene, rektorer og styreledere 98

Tabeller

Tabell 1: Svar per respondentgruppe 15
Tabell 2: Antall studenter fordelt på ulike finansieringsformer – private fagskoler. 2021. 26
Tabell 3: Antall studenter fordelt på ulike finansieringsformer – offentlige fagskoler. 2021. 27
Tabell 4: Statlig driftstilskudd og fylkeskommunale frie midler 2020. 29
Tabell 5: Fylkeskommunale fagskoler og husleiekostnader. 32
Tabell 6: Gjennomsnittsbetaling per student 2020, fordelt etter eierskap og finansieringskilde. 35
Tabell 7: Fylkeskommunale frie midler gitt fra fylkeskommunen som skoleeier til egen fagskole, 2018 – 2020 i NOK. 43
Tabell 8: Bruk av differensierte satser i fylkeskommunene 59
Tabell 9: Søknadsfrister i fylkeskommunene 65
Tabell 10: Tilskudd til 13 fagskoler som er skjermet fra fylkeskommunenes vurderinger 70
Tabell 11: Oversikt over omfanget av søkere og mottakere av utviklingsmidler i perioden 2017-2021 85

Forord

Dette er andre delrapport i en evaluering av fagskolemeldingen (Meld. St. 9 (2016-2017) *Fagfolk for fremtiden – Fagskoleutdanning*). Rapporten omhandler finansieringssystemet for fagskolesektoren. Evalueringen av fagskolemeldingen gjennomføres av Deloitte på oppdrag fra Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir). Evalueringsprosjektet startet opp i august 2020 og skal gå frem til desember 2022. I løpet av denne perioden vil det som del av evalueringen utarbeides ytterligere én rapport, som er en sluttrapport med en helhetlig gjennomgang og vurdering av måloppnåelse og virkninger av de iverksatte tiltakene i *fagskolemeldingen*.

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

Vi ønsker å takke alle informanter som har bidratt med sin kunnskap om sektoren, og sine erfaringer og betraktninger som danner grunnlag for rapporten. Videre vil vi takke HK-dir for oppdraget og vår kontaktperson i HK-dir, Martin Paulsen, for god og konstruktiv dialog. Vi ser frem til det videre arbeidet med evalueringen.

Bergen, 17. januar 2022

Stein Ove Songstad

Ansvarlig partner

Sammendrag

Innledning og bakgrunn

Gjennom Meld. St. 9 (2016-2017) *Fagfolk for fremtiden – Fagskoleutdanning* (også omtalt som fagskolemeldingen) foreslo regjeringen til sammen 48 tiltak som skal bidra til å styrke og videreutvikle fagskolesektoren. Det foreslåtte spekteret av tiltak treffer fagskolesektoren bredt og på flere nivå, og forutsetter bruk av flere av nasjonale myndigheters sentrale virkemidler for å bidra til endring og nå nasjonale målsetninger for fagskolesektoren.

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) har gitt Deloitte i oppdrag å gjennomføre en evaluering av fagskolemeldingen. Denne rapporten er andre delrapport i forbindelse med evalueringen, og omhandler finansieringssystemet for høyere yrkesfaglig utdanning. Rapporten retter blant annet oppmerksomhet mot hvordan finansieringssystemet fungerer for ulike involverte aktører og som et bidrag til økt kvalitet og bedre sammenheng mellom utdanningstilbudene og kompetansebehov i arbeidslivet.

I evalueringen er det valgt en metodisk tilnærming som kombinerer kvalitative og kvantitative metoder. Datagrunnlaget omfatter både dokumentanalyse, kvalitative intervjuer og en elektronisk spørreundersøkelse. Dataene fra første fase av evalueringen er i andre fase supplert med ytterligere data, i form av ytterligere dokumentanalyse og intervjuer som er spesifikt rettet mot å besvare problemstillingene som omhandler finansieringssystemet.

Bruk av økonomiske virkemidler

Staten har ulike virkemidler som kan benyttes for å påvirke samfunnsutviklingen og nå nasjonale målsetninger på ulike samfunnsområder. Dette er både juridiske virkemidler, økonomiske virkemidler, fysiske virkemidler, organisatoriske virkemidler og informasjon. Ofte brukes flere virkemidler i kombinasjon, noe som også er tilfelle når regjeringen gjennom fagskolemeldingen foreslo 48 tiltak for videreutvikling av fagskolesektoren. Fire av tiltakene i fagskolemeldingen er direkte knyttet til finansieringssystemet i sektoren, og innebærer etablering av én felles tilskuddsordning for driftstilskudd for fagskoler, samt søkbare utviklingsmidler og etableringen av en kvalitetspris. Opprettelsen av en ny felles tilskuddsordning for driftsmidler skal bidra til en mer forutsigbar og oversiktlig finansiering av sektoren. I tillegg er det en intensjon å stimulere til kvalitet og gjennomføring gjennom at 20 prosent av midlene ved opprettelsen av ordningen var resultatbaserte. Den resultatbaserte uttellingen har deretter hatt åpen ramme i statsbudsjettet. Både utviklingsmidlene og kvalitetsprisen er tiltak som har som formål å være insentiver for utviklings- og kvalitetsarbeidet ved fagskolene. Bruk av tilskudd som et økonomiske virkemiddel – og virkemiddelbruk mer generelt – forutsetter imidlertid ofte at en rekke forutsetninger er på plass for at tiltakene skal ha ønsket effekt. Hvordan tiltak forstås og implementeres vil ha stor betydning for hvorvidt ønsket virkning inntreffer. Også utenforliggende forhold kan påvirke i hvilken grad tiltakene har ønsket effekt. Andre tilskuddsordninger som rettes mot samme målgruppe kan være slike utenforliggende forhold. Dette er særlig relevant dersom målsetningene med ulike tilskuddsordninger ikke er sammenfallende, og det kan oppstå målkonflikter i samspillet mellom ulike tilskuddsordninger.

I tillegg til endringene i finansieringssystemet som ble gjort som følge av fagskolemeldingen, er det i perioden 2018-2021 etablert flere andre tilskuddsordninger som har betydning for finansieringen av sektoren. De mest betydelige av disse er knyttet til bransjeprogrammene, og i tillegg har det fra 2021 blitt øremerket driftsmidler til den såkalte Industrifagskolen. Begge ordningene er etablert i samarbeid mellom regjeringen og partene i arbeidslivet, og også dette er økonomisk virkemiddelbruk fra statens side. På overordnet nivå er intensjonen å legge til rette for å lukke noe av kompetansegapet i arbeidslivet, og at det skal skapes flere nye, fleksible utdanningstilbud som arbeidslivet etterspør.

Finansieringen av høyere yrkesfaglig utdanning

Gjennomgangen viser at det har vært en betydelig vekst i den totale finansieringen av fagskolesektoren de senere årene. Samtidig har det også vært en vesentlig økning i antall fagskolestudenter i samme periode. Finansieringen av fagskolesektoren kommer primært fra fire hovedkilder; statlig driftstilskudd fra Kunnskapsdepartementet, fylkeskommunale frie midler, studentbetaling og prosjektmidler.

Statlig driftstilskudd fra Kunnskapsdepartementet utgjør hovedandelen av fagskolenes finansiering sett under ett. I 2021 utgjorde det statlige driftstilskuddet til fagskoleutdanning omtrent 1025 millioner kroner, og i 2020 tilsvarte det statlige driftstilskuddet omtrent 43 prosent av den samlede finansieringen i fagskolesektoren. De statlige driftsmidlene fordeles via fylkeskommunene, foruten at driftstilskuddet til 13 fagskoler er skjermet fra fylkeskommunenes prioriteringer. I tillegg har driftstilskuddet fra og med 2021 omfattet en øremerking til den såkalte Industrifagskolen, som i 2021 utgjorde ca. 50 millioner kroner og som tildeles direkte fra HK-dir (men utbetales via fylkeskommunen).

Det varierer i hvilken grad den enkelte fylkeskommune tilfører fagskoler i eget fylke fylkeskommunale frie midler til drift av fagskolen. Dette medfører at det er stor forskjell mellom ulike fagskoler når det gjelder i hvilken grad fylkeskommunale frie midler inngår i den totale finansieringen av skolen. Det synes å være sammensatte forklaringer på at fylkeskommunene i ulik grad bevilger frie midler til egen fagskole, der også tradisjon ser ut til å være et sentralt moment. Samtidig har vi funnet at en rekke fylkeskommuner som ikke bevilger fylkeskommunale frie midler til egne fagskoler likevel bidrar økonomisk til fagskolene ved å dekke blant annet husleiekostnader – enten direkte eller indirekte, mens enkelte fagskoler som får betydelige driftsmidler fra skoleeier dekker slike kostnader over eget driftsbudsjett..

Studentbetaling utgjør en betydelig andel av den totale finansieringen i fagskolesektoren samlet sett. Det er private fagskoler som krever inn den største andelen studentbetaling, totalt omtrent 670 millioner kroner i 2020. Offentlige fagskoler mottok i 2020 omtrent 20 millioner kroner i studentbetaling.

I tillegg til de tre hovedfinansieringskildene for fagskolesektoren, utgjør prosjektmidler også en betydelig andel av den totale finansieringen. I 2020 mottok fagskolene samlet sett prosjektmidler på nesten 120 millioner kroner, og disse utgjorde dermed omtrent 6 prosent av den totale finansieringen i sektoren.

Det har de siste årene vært en betydelig økning både i antall studenter og i den totale rammen for finansieringen for fagskolesektoren. Alle de ulike hovedfinansieringskildene, herunder statlig driftstilskudd, fylkeskommunale frie midler, egenbetaling fra studenter og prosjektmidler, har hatt en økning fra 2018 og frem til i dag. Økningen i både den totale finansieringen og i antall fagskolestudenter kan indikere at det er flere faktorer, som bevilgning av midler til nye studieplasser og etterspørsel etter studietilbud, som legger til rette for vekst i sektoren. Dette samsvarer godt med ambisjonene i fagskolemeldingen om å legge til rette for at flere kan ta høyere yrkesfaglig utdanning.

Statlige driftsmidler til høyere yrkesfaglig utdanning

Finansieringsordningen for fagskoler slik den tidligere var innrettet ble opplevd som fragmentert, med flere ulike finansieringskanaler og -forvaltere og bruk av særskilte tilskudd. Den nye samlede finansieringsordningen som ble opprettet som en del av oppfølgingen av fagskolemeldingen, ble lagt til fylkeskommunene, som fra 2018 dermed fikk ansvar for forvaltning av statlige driftsmidler til fagskoleutdanning i tillegg til drift av fylkeskommunalt eide fagskoler.

Noen av de sentrale argumentene for å gi fylkeskommunene en større rolle i arbeidet med tildeling av tilskudd, har vært å sikre en mer aktiv forvaltning av midlene ut fra lokale og regionale behov. Dette synes etter Deloittes vurdering å være et hensiktsmessig grep, men det er likevel avdekket noen vesentlige utfordringer knyttet til fylkeskommunenes rolle. Dette gjelder både i hvilken grad ansvaret for fagskoleforvaltning er godt forankret og prioritert i fylkeskommunene, og i hvilken grad fylkeskommunene har en aktiv forvaltning der det gjøres faktiske vurderinger av søknader om driftsmidler opp mot kompetansebehov. Flere fylkeskommuner har etter Deloittes vurdering svake og/eller uklare kriterier for fordeling og prioritering av driftsmidler.

I tillegg til at det er ulikt i hvilken grad fylkeskommunene tar en aktiv rolle i å styre forholdet mellom tilbud og etterspørsel, merker vi oss at det kun i begrenset grad forekommer omprioriteringer i forvaltningen av de ordinære driftsmidlene. Til dels skyldes dette at midlene er bundet opp i allerede pågående utdanningstilbud. Likevel innebærer det at det fremdeles kan være en viss tendens – i alle fall i enkelte fylkeskommuner – til at forvaltningen fremstår som konserverende, slik den ble omtalt av Nifu i 2014.[1] Det er slik vi ser det et betydelig potensiale når det gjelder fylkeskommunenes forvaltning generelt, og også potensiale for noe mer styring i form av omprioritering av midler der det for eksempel er utdanninger som har lavt søkergrunnlag eller som eventuelt vurderes som mindre relevante enn det de en gang var. Dette forutsetter imidlertid en mer aktiv forvaltning enn det man i dag ser i flere av fylkeskommunene, og at fylkeskommunene sørger for et godt kunnskapsgrunnlag om kompetansebehov som kan ligge til grunn for slike vurderinger. Undersøkelsen viser samtidig at det er store

[1] Lekve et al., 2014

forskjeller mellom fylkeskommunene, og at enkelte fylkeskommuner har tatt en betydelig mer aktiv rolle i dette arbeidet enn andre.

Det bør etter Deloittes vurdering også arbeides videre med å klargjøre hvilken rolle fylkeskommunene skal ha når det gjelder å ha oversikt over nasjonale kompetansebehov, og vurdere tilskuddssøknader basert på dette. Per i dag synes det å være flere svakheter med finansieringssystemet når det gjelder å sikre en god sammenheng mellom tilbud og etterspørsel, særlig på nasjonalt nivå.

Når det gjelder den fylkeskommunale forvaltningen av de statlige driftsmidlene som sådan, mener Deloitte det er positivt og nødvendig at det har blitt gjennomført en revidering av retningslinjene for forvaltningen. Deloitte mener likevel evalueringen viser at det er viktig å følge opp fylkeskommunenes etterlevelse av retningslinjene fremover. Evalueringen viser variasjoner når det gjelder både hvilke kriterier som legges til grunn for fordeling av tilskudd, hvor aktiv fylkeskommunens rolle i realiteten er, og forvaltningspraksisen i form av informasjon, rettidige vedtak og utbetalinger, informasjon om klagerett mv.

Et utvalg fagskoler som tidligere ble omfattet av privatskoleloven er skjermet fra fylkeskommunenes prioriteringer og mottar øremerket, statlig driftstilskudd. Flere i sektoren stiller spørsmål ved grunnlaget for ordningen, og om det finnes tilstrekkelig gode faglige begrunnelser for å opprettholde en slik ordning som står i samsvar med mål og ambisjoner for fagskolesektoren. Tildelingen av midlene blir ikke justert i henhold til endringer i studenttall, selv om studenttallet kan ha endret seg betydelig siden finansieringen til disse fagskolene ble fastsatt for mange år siden. Deloitte har avdekket at det er store forskjeller i midler per student også innenfor samme fagområde ved ulike skoler, noe som synes å skyldes at tildelingen er basert på antallet studenter ved opphevingen av privatskoleloven i 2010 og ikke reflekterer dagens situasjon. På det meste har en fagskole de siste årene mottatt mer enn 1 million kroner per heltidsekvivalent i øremerket tilskudd. Dette fremstår etter Deloitte sin vurdering som urimelig. Deloitte mener at det også ved tildeling av midler til disse fagskolene bør gjøres aktive vurderinger av tilbud og arbeidslivets behov for kompetanse. Dersom det likevel er ønskelig med en videre skjerming av de aktuelle fagskolene og utdanningstilbudene, bør dette gjøres med bakgrunn i en konkret vurdering og begrunnelse. Videre bør tilskuddet tilpasses antall studenter ved utdanningstilbudene slik at tilskuddsnivået kan anses som rimelig sett i sammenheng med de satser som ellers benyttes.

Det har i perioden 2018-2021 blitt tildelt midler til totalt 2738 nye studieplasser. Herunder 2238 varige, toårige studieplasser samt ca. 500 ettårige studieplasser som er øremerket den såkalte Industrifagskolen. Den mest betydelige økningen kom i forbindelse med Utdanningsløftet, som var del av regjeringens tiltak for å motvirke konsekvenser av covid-19-pandemien.

I evalueringen pekes det gjennomgående på behov for mer forutsigbarhet når det gjelder midler til og opptrapping av nye studieplasser. Noe av dette skyldes trolig at midlene til nye studieplasser i 2020 i utgangspunktet var midlertidige. I prosessen frem mot statsbudsjettet for 2021 ble det derimot bestemt at midlene skulle være varige. Samtidig var prosessen rundt tildelingen svært rask, og flere i sektoren er tydelige på at både etablering og godkjenning av nye tilbud er prosesser som tar tid.

Deloitte merker seg også at tildeling av nye studieplasser i 2020 innebærer en permanent økning i grunntilskuddet til den enkelte fylkeskommune, avhengig av hvor god uttelling de fikk i søknadsrunden i 2020. Som følge av at prosessen skjedde svært raskt og at fylkeskommunene hadde ulike forutsetninger for å kunne levere kvalitativt gode søknader – blant annet med hensyn til kapasitet, prosesser ut mot fagskolene samt oversikt over kompetansebehov i regionen – mener Deloitte at det bør evalueres hvordan disse midlene er brukt og om noen fylkeskommuner har et større udekket behov enn andre fordi de ikke fikk så god uttelling i søknadsprosessen.

Deloitte mener videre at informasjon om tildeling av tilskudd til nye studieplasser med fordel kan tydeliggjøres. Mange aktører peker på at anmodningsvedtaket fra Stortinget om en forpliktende opptrappingsplan på 1000 nye studieplasser årlig i fem år ikke er fulgt opp. Deloitte vil bemerke at diskrepansen mellom antallet studieplasser som er bevilget i Utdanningsløftet og anmodningsvedtaket fra Stortinget i realiteten er mindre enn det kan se ut som. Dette ettersom de 1600 studieplassene som kom i forbindelse med Utdanningsløftet er toårige studieplasser som er videreført og trappet opp, og dermed reelt sett finansierer 3200 studieplasser. Deloitte mener imidlertid det kan stilles spørsmål ved om de faktiske implikasjonene av bevilgningene har blitt godt nok kommunisert ut i sektoren. Når det gjelder videre prosesser knyttet til nye studieplasser, vil Deloitte presisere viktigheten av at det etableres systemer for å kartlegge behov for studieplasser og fagskolers mulighet til å etablere studieplasser, slik at man både får et godt kunnskapsgrunnlag å basere avgjørelser om nye studieplasser på, og forutsigbare prosesser for sektoren.

Andre statlige tilskudd

I tillegg til ordningene med statlige driftsmidler, omfatter finansieringssystemet for fagskolesektoren også en tilskuddsordning med utviklingsmidler for fagskoler, som ble innført som en oppfølging av fagskolemeldingen. Fagskolemeldingen introduserte også en kvalitetspris for fagskoleutdanning, med det formål å belønne fremragende arbeid med utdanningskvalitet i norsk akkreditert fagskoleutdanning, samt å stimulere til systematisk arbeid med å videreutvikle kvaliteten i utdanningene.

Videre har det i perioden fra 2018 til 2021 blitt opprettet flere tilskuddsordninger på statlig nivå i tillegg til de ordinære driftsmidlene. Dette gjelder både kompetanseutviklingsmidler gjennom bransjeprogram og driftsmidler til studieplasser innen industri og bygg, betegnet som Industrifagskolen.

Evalueringen viser at mange aktører har positive erfaringer med utviklingsmidlene. Det har vært stor interesse for å søke om utviklingsmidler fra fagskolenes side, og rammen har økt jevnt fra år til år. En årsak til at mange fremhever utviklingsmidlene som en god ordning, er at det – ifølge mange av de intervjuede – er en generell underfinansiering av sektoren som gjør det vanskelig å drive utviklingsarbeid innenfor rammene av de ordinære driftsmidlene. Da blir det ifølge mange helt nødvendig med egne, dedikerte midler til utviklingsarbeid, som man ikke kan velge å prioritere til ordinær drift selv om det skulle være behov for økte midler også der. Videre er det mange som presiserer at det å skille utviklingsmidlene ut som en egen, søkbar ordning i seg selv oppleves som hensiktsmessig fordi det bidrar til oppmerksomhet rundt utviklingsarbeidet.

Samtidig viser evalueringen at det er en viss risiko for at prioriteringene ved fordeling av utviklingsmidlene - som gjøres av en vurderingskomité administrert av HK-dir - kan avvike fra prioriteringene som gjøres i den enkelte fylkeskommune. Dermed er det, i tilfeller der fagskoler mottar utviklingsmidler for å utvikle nye utdanningstilbud, også en viss risiko for at det benyttes betydelige midler til å utvikle utdanningstilbud som deretter ikke blir prioritert i konkurransen om videre driftsmidler. Etter Deloittes mening er det viktig å sikre tilstrekkelig kommunikasjon mellom HK-dir, fylkeskommunene og fagskolene i disse prosessene, slik at man sikrer at fokuset på en helhetlig forvaltning og et langsiktig utviklingsarbeid blir tilstrekkelig ivaretatt.

Når det gjelder utdanningskvalitetsprisen, ser aktørene i sektoren i liten grad på selve pengepremien som et viktig insentiv for kvalitetsarbeid ved fagskolen. Prisen i seg selv har likevel betydning, og det vises til at prestisjen og anerkjennelsen som ligger i det å få en slik pris er betydelig. Dette betyr også, ifølge flere aktører, at prisen i seg selv kan være et insentiv for noen som ønsker å oppnå denne anerkjennelsen gjennom å få prisen, men først og fremst blir det vist til prisen som en måte å løfte frem gode eksempler på, og å bidra med motivasjon og inspirasjon til øvrige deler av sektoren. Dermed kan prisen bidra positivt til å nå målene den er tenkt å bidra til, uavhengig av om insentivstrukturen fungerer helt slik det opprinnelig var tenkt.

Bransjeprogrammene, som er etablert i samarbeid mellom regjeringen og partene i arbeidslivet, blir av ledelsen ved flere fagskoler fremhevet som en stadig viktigere finansieringskilde, men som krever betydelige ressurser og som medfører stor grad av uforutsigbarhet og kortsiktighet i utviklingsarbeidet. Bransjeprogrammene har hatt og har på mange måter en viktig funksjon med tanke på å dekke kompetanse- og omstillingsbehov for eksempel i en krisesituasjon som covid-19-pandemien. Ordningen fremstår dermed fra ett perspektiv som hensiktsmessig. Samtidig er det etter Deloittes vurdering viktig å være oppmerksom på at det er en viss risiko for at oppmerksomheten som rettes mot bransjeprogrammene, kan bidra til å ta noe oppmerksomhet bort fra øvrige utviklingsoppgaver ved fagskolene og dermed kan hindre de ordinære utviklingsprosessene man har ambisjoner om i sektoren.

Et viktig formål med etableringen av en ny tilskuddsordning for driftsmidler til høyere yrkesfaglig utdanning var å sikre en mer forutsigbar og oversiktlig finansiering for fagskolene, og å få en mer enhetlig og helhetlig styring av statlige tilskudd til høyere yrkesfaglig utdanning. Den til dels betydelige økningen av søkbare prosjektmidler som man ser i sektoren i dag, bidrar imidlertid etter vår vurdering til å gjøre finansieringen både mindre forutsigbar og mindre oversiktlig.

Når det gjelder driftsmidler til den såkalte Industrifagskolen, stiller Deloitte spørsmål ved at man her etablerer en ny ordning for driftsmidler «ved siden av» de ordinære driftsmidlene. Selv om midlene bevilges som en del av de ordinære driftsmidlene, innebærer det at det er knyttet egne kriterier, søknadsprosesser og en egen forvaltningsstruktur til disse midlene, etter vår vurdering at de i praksis utgjør en ny ordning på siden av de ordinære driftsmidlene. En viktig målsetning ved endringene i ordningen med driftsmidler som følge av fagskolemeldingen var samtidig nettopp å samle de ulike tilskuddsordningene og få en mer enhetlig forvaltning av disse.

Det er Deloittes vurdering at øremerkingen av driftsmidler til Industrifagskolen, med en adskilt forvaltning fra de øvrige driftsmidlene, bidrar til en ny fragmentering av finansieringssystemet for høyere yrkesfaglig utdanning. Med to parallelle ordninger er det også en risiko for at det kan oppstå målkonflikter der målsetningene for de ulike ordningene ikke alltid er overlappende og entydige. En slik parallell ordning kan dermed i verste fall komme i veien for – og hindre – den ønskede utviklingen som er nedfelt blant annet i fagskolemeldingen. Deloitte mener også det er grunn til å spørre seg hva som er årsaken til at argumentasjonen som lå bak avgjørelsen om at fylkeskommunene burde ha ansvar for å fordele de statlige driftsmidlene, ikke lengre er gjeldende når det kommer til Industrifagskolen. Med organiseringen det er lagt opp til her kan man forstå at det er behov for en sentralisert løsning, men samtidig kan det da være grunn til å stille spørsmål ved om organiseringen er hensiktsmessig sett opp mot de tydelige føringer som tidligere er gitt med hensyn til viktigheten av lokal og regional forankring og styring.

Industrifagskolen kan etter vår vurdering ses på som et kompliserende element inn i en finansieringsordning som i utgangspunktet hadde som en klar intensjon å være enkel, og som til en viss grad kan medføre målkonflikter som bidrar til å hindre måloppnåelsen med tanke på de mål som er nedfelt i fagskolemeldingen. Når fagskoleloven med virkning fra 1. august 2021 er endret slik at det åpnes for at også utdanningstilbud med mindre enn et halvt års omfang kan akkrediteres, mener også Deloitte at midler til drift av denne typen korte, modulbaserte utdanninger i prinsippet bør kunne ivaretas innenfor den ordinære ordningen med driftsmidler, dersom dette er utdanningstilbud som arbeidslivet har behov for.

Insentiver i finansieringssystemet og sammenheng mellom tilbud og etterspørsel

Det har vært en klar intensjon at finansieringssystemet, i form av de virkemidlene som er omtalt i fagskolemeldingen, skal inneholde insentiver for kvalitetsheving og utvikling i samsvar med ambisjonene i fagskolemeldingen.

Samlet sett er det Deloittes vurdering at insentivene i finansieringssystemet *til dels* fungerer etter intensjonen, men at det er behov for å gjøre en del grep særlig for å sikre at den resultatbaserte uttellingen får den funksjonen den var tiltenkt. Per i dag mener Deloitte at den resultatbaserte uttellingen ikke fungerer etter intensjonen, dels som følge av at flere av fylkeskommunene ikke skiller mellom grunntilskudd og resultatbasert uttelling, og dels som følge av at fylkeskommunene er utydelige med hensyn til hva som er resultatbasert uttelling. Som en årsak til at den resultatbaserte uttellingen ikke benyttes aktivt som insentiv, pekes det på at grunnfinansieringen samlet sett er for lav. Generelt viser mange aktører til at fagskolesektoren er underfinansiert. Deloitte mener derfor det er nødvendig med en ny kostnadskartlegging rettet mot høyere yrkesfaglig utdanning, for å få et bedre bilde av de reelle kostnadene og årsaker til variasjoner i disse. Først når man har gjort en begrunnet vurdering av hva som er rett tilskuddsnivå for de ulike utdanningstypene, er det slik vi ser det realistisk å kunne få en velfungerende modell som inkluderer resultatbasert uttelling. En oppdatert kostnadskartlegging er også nødvendig for å kunne vurdere å etablere et felles system for bruk av tilskuddssatser ved fordeling av driftsmidler, der fagskoler og utdanningstilbud som deler de samme forutsetningene og der reelle kostnader er sammenliknbare, mottar så lik finansiering som mulig.

Insentivstrukturene som ligger i utviklingsmidlene og kvalitetsprisen synes å ha en effekt med hensyn til det generelle kvalitets- og utviklingsarbeidet ved fagskolene. Imidlertid er det vanskelig å identifisere konkrete effekter av disse insentivstrukturene i form av bedre sammenheng mellom utdanningstilbudene ved fagskolene og arbeidslivets etterspørsel etter kompetanse. For å si noe mer om dette, ville det slik vi ser det vært nødvendig å gjøre en detaljert gjennomgang og vurdering av prosjektene som har mottatt utviklingsmidler, og hvilke effekter disse eventuelt måtte ha på ulike målsetninger.

Forvaltningen av driftsmidlene og fylkeskommunenes rolle er sentral for å vurdere hvorvidt endringene som ble gjort i finansieringssystemet bidrar til måloppnåelse. Det er gjennomgående stor oppmerksomhet rettet mot viktigheten av sammenheng mellom tilbud og etterspørsel. Imidlertid er det flere fylkeskommuner som helt eller i stor grad baserer seg på søkernes beskrivelse og begrunnelser, og ikke opplever å ha grunnlag for å gjøre andre og selvstendige vurderinger som forvalter. Dette innebærer at fylkeskommunene i varierende grad tar en aktiv rolle når det kommer til å styre utviklingen og sikre god sammenheng mellom tilbud og etterspørsel.

I tillegg merker vi oss at det kun i begrenset grad forekommer omprioriteringer i forvaltningen av de ordinære driftsmidlene. Dels henger dette sammen med at påbegynte studier må finansieres til de er avsluttet, men undersøkelsen viser også at flere av fylkeskommunene i sin forvaltning ikke gjør egne vurderinger av ulike utdanningstilbuds relevans, og at det i flere fylkeskommuner vises til manglende kunnskap om arbeidslivets behov som en årsak til dette. Dermed får eksisterende utdanningstilbud videre tilskudd uten at det gjøres reelle

vurderinger av om det eventuelt er andre utdanningstilbud som er mer relevante for å oppfylle arbeidslivets behov for kompetanse. Dette innebærer at det fremdeles kan være en viss tendens – i alle fall i enkelte fylkeskommuner – til at forvaltningen fremstår som konserverende.

Samtidig er det viktig å presisere at det har vært en markant utvikling i sektoren de siste årene. Sektoren har blitt tilført betydelige midler til nye studieplasser og i form av prosjektmidler, og antall fagskolestudenter har økt betraktelig. Det er stor sannsynlighet for at denne utviklingen også har bidratt til bedre sammenheng mellom tilbud og etterspørsel, da arbeidslivets behov er et tema det rettes oppmerksomhet mot i alle sammenhenger, og som fagskolene selv også synes å være svært opptatt av, uavhengig av i hvilken grad fylkeskommunene har en aktiv forvaltning på dette området. Likevel viser også evalueringen at det på flere områder er rom for ytterligere forbedring. Deloitte mener at det er behov for å iverksette tiltak for å styrke finansieringssystemet ytterligere, og sikre at finansieringssystemet bidrar til å nå de mål som er satt for sektoren. Vi kommer derfor med flere anbefalinger til endringer i finansieringssystemet og ulike aktiviteter som vi mener kan bidra til økt måloppnåelse for fagskolesektoren. Våre anbefalinger er listet opp i ti punkter i kapittel 6 i rapporten.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

1.1.1 Om fagskolemeldingen

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

> Regjeringens visjon er at fagskoleutdanningen på sikt skal være mer attraktiv, ha flere studenter, større fagmiljøer og at fagskolesektoren som helhet skal være mer synlig og mer ettertraktet i arbeidslivet.[2]

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

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

De 48 tiltakene som ble foreslått i fagskolemeldingen skal bidra til å oppfylle regjeringens ambisjoner for fagskolene, og tiltakene er knyttet opp mot de de fire hovedmålsetningene.

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

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

1.1.2 Om evalueringen

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) har gitt Deloitte i oppdrag å gjennomføre en evaluering av fagskolemeldingen.[3]

Da Stortinget behandlet fagskolemeldingen, ba Stortinget regjeringen om å foreta en midtveisevaluering av fagskolereformen etter 3 år, og en full evaluering etter 5 år. Evalueringen omfatter en gjennomgang av status for implementering av de foreslåtte tiltakene i fagskolemeldingen, samt vurdering av virkningen av de ulike tiltakene, deriblant tiltak knyttet til omlegging av finansieringssystemet. Et sentralt formål med evalueringen er videre å identifisere eventuelle behov for endringer i tiltakene.

Evalueringen Deloitte gjennomfører er delt i tre faser, som samlet dekker både midtveisevalueringen og den fulle evalueringen Stortinget ba om i forbindelse med behandlingen av fagskolemeldingen. Den første fasen munnet ut i en delrapport som omhandler status for implementering av de 48 tiltakene som inngår i fagskolemeldingen, og svarer ut gjennomføringen av en midtveisevaluering av fagskolereformen. Første delrapport ble ferdigstilt i februar

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

[3] Opprinnelig var det Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (Diku) som var oppdragsgiver for evalueringen. Diku inngår fra 1. juli 2021 i det nye Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir), som er et resultat av sammenslåingen av Diku, Kompetanse Norge, Universell og deler av Unit og NSD.

2021 (Deloitte, 2021). Den andre fasen av evalueringen omhandler i sin helhet finansieringssystemet, herunder om og hvordan dette fungerer for ulike involverte aktører og som et bidrag til blant annet økt kvalitet og attraktivitet i sektoren. Denne rapporten er andre delrapport i evalueringen, og omhandler Deloittes funn og vurderinger fra fase 2 om finansieringssystemet. Den tredje fasen av evalueringen vil omfatte en helhetlig gjennomgang og vurdering av virkningen av de tiltak som har blitt implementert som følge av fagskolemeldingen, samt vurdering av behov for andre eller endrede tiltak i arbeidet med å nå de nasjonale målsetningene for fagskolesektoren. Dette vil være evalueringens sluttrapport, og skal ferdigstilles i desember 2022.

1.2 Om delrapporten

Denne rapporten er som omtalt over andre delrapport i evalueringen av fagskolemeldingen. I første delrapport (Deloitte, 2021) peker vi på at aktører i fagskolesektoren – til tross for en generelt positiv oppfatning av utviklingen i sektoren - gir uttrykk for at det er til dels vesentlige utfordringer knyttet til finansieringssystemet. Flere omtaler finansieringen som en kritisk faktor med tanke på måloppnåelse. I første delrapport viser vi videre til at aktører i sektoren i denne sammenheng nevner både for lav grunnfinansiering, fylkeskommunenes rolle som forvalter av driftsmidlene, en opplevelse av uforutsigbarhet knyttet til nye studieplasser og vekstmuligheter, og krevende prosesser knyttet til prosjektfinansiering som faktorer som bidrar til utfordringer. I denne andre delrapporten undersøker og drøfter vi disse temaene mer inngående.

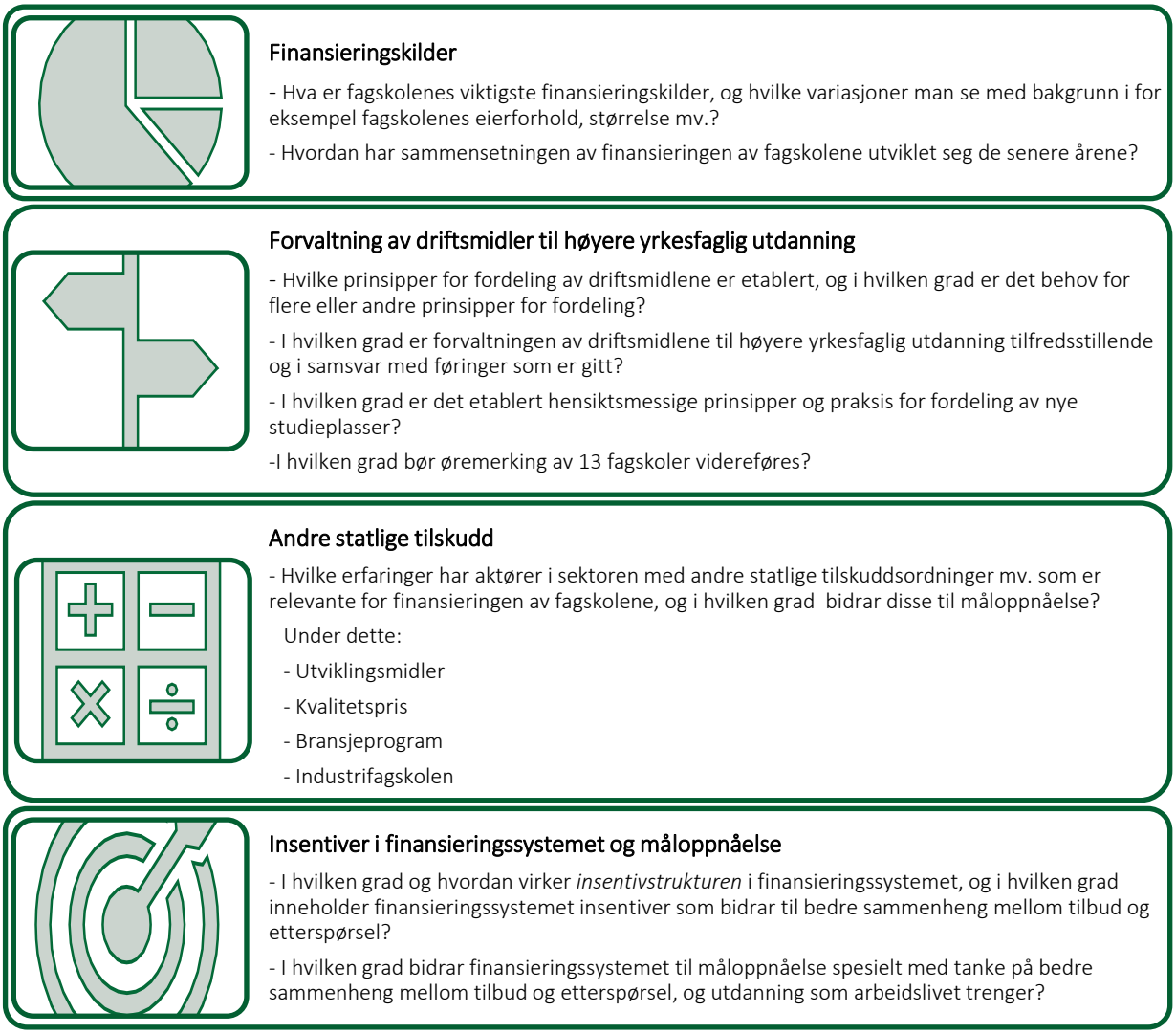
Denne andre delrapporten omhandler en rekke ulike sider ved finansieringssystemet for fagskolesektoren, med særlig oppmerksomhet rettet mot i hvilken grad og hvordan finansieringssystemet bidrar til å nå nasjonale målsetninger for sektoren, samt hvilke faktorer som eventuelt kan hindre eller motvirke måloppnåelse. Evalueringen av finansieringssystemet tar utgangspunkt i de endringer som ble omtalt i fagskolemeldingen, og som har blitt gjennomført som del av implementeringen av tiltakene i fagskolemeldingen. Som en del av prosessen med å vurdere finansieringssystemet, har vi også undersøkt hva som er de sentrale finansieringskildene for fagskolene, og hvordan sammensetningen av finansieringen har utviklet seg de senere årene. I denne forbindelse kartlegger vi også forskjeller innad i sektoren, for eksempel avhengig av eierforhold og studenttall.

Videre utgjør en vurdering av forvaltningen av de statlige driftsmidlene en sentral del av evalueringen av finansieringssystemet, i tillegg til blant annet en vurdering av i hvilken grad og hvordan ulike insentivstrukturer i finansieringssystemet virker i praksis, og hvorvidt endringene som er gjort i finansieringssystemet bidrar til å nå målene og ambisjonene for sektoren slik disse er beskrevet i fagskolemeldingen. Herunder er det sentralt å undersøke finansieringssystemets bidrag til å sikre god sammenheng mellom tilbud og etterspørsel.

Sentrale problemstillinger som ligger til grunn for arbeidet med denne andre delrapporten er presentert i figuren under. For å undersøke i hvilken grad og hvordan de ulike økonomiske virkemidlene som er beskrevet i fagskolemeldingen fungerer, har vi funnet det hensiktsmessig – og nødvendig – å omtale finansieringssystemet som helhet. Derfor vier vi noe plass i rapporten til å omtale erfaringer også med andre tilskuddsordninger og finansielle virkemidler som er sentrale for fagskolene, slik at vi kan vurdere ikke bare hvordan tiltakene som følger av fagskolemeldingen fungerer isolert sett, men hvordan de fungerer *i samspill* med andre virkemidler som har blitt iverksatt i etterkant av fagskolemeldingen.

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

Figur 1: Tema og problemstillinger for evalueringen av finansieringssystemet



1.3 Metode og datagrunnlag

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

Det er gjort en omfattende datainnsamling i løpet av evalueringens to første faser. Dataene som ble samlet inn i første fase ble lagt til grunn for å presentere status for implementering av tiltakene i fagskolemeldingen i første delrapport (Deloitte, 2021), men er også benyttet som datagrunnlag i denne andre delrapporten.

Som beskrevet i første delrapport omfatter datainnsamlingen både dokumentanalyse, kvalitative intervjuer og en elektronisk spørreundersøkelse. Dataene fra første fase av evalueringen er i andre fase supplert med ytterligere data, i form av ytterligere dokumentanalyse og intervjuer som er spesifikt rettet mot å besvare problemstillingene som omhandler finansieringssystemet.

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

1.3.1 Dokumentanalyse

Dokumentanalyse har vært sentralt i denne delen av evalueringen, og har hatt flere formål:

- For det første har dokumentanalyse vært benyttet som bakgrunnsinformasjon, for å få oversikt over finansieringssystemet, under dette ulike tilskuddsordninger og disses historikk og utforming. Gjennom denne delen av dokumentanalysen har det også vært viktig å få innsikt i mål og visjoner for fagskolesektoren som finansieringssystemet skal bidra til å oppfylle.

- Dokumentanalyse har også vært sentralt som en del av informasjonsgrunnlaget som benyttes for å belyse både forvaltningen av driftsmidlene og måloppnåelsen.

Sekundærdata i form av ulike typer dokumenter er hentet inn og analysert som del av evalueringen av finansieringssystemet. Dokumentene er til dels oversendt fra HK-dir på forespørsel, og til dels innhentet gjennom innsynsforespørsler til andre offentlige etater. I tillegg er en rekke skriftlige kilder som er tilgjengelig på internett innhentet gjennom nettsøk. Videre er en betydelig del av de gjennomgåtte dokumentene oversendt fra fylkeskommunene på forespørsel fra Deloitte. I denne forbindelse er det blant annet innhentet dokumenter som beskriver den enkelte fylkeskommunes forvaltning av driftsmidlene. Fra et utvalg fylkeskommuner er denne dokumentasjonen særlig detaljert, ved at det fra tre fylkeskommuner er bedt om innsyn i tilskuddssøknader og tilskuddsbrev for 2020 og første halvår 2021 i tillegg til retningslinjer, maler, kriterier og utlysning av midler.

Dokumentanalysen/innholdsanalysen har vært av kvalitativ art, i den forstand at vi har gjennomgått innholdet i dokumentene, sett dokumenter i forhold til hverandre, og gjort en fortolkning av meningsinnholdet.

Når det gjelder gjennomgangen av tilskuddsforvaltningen i fylkeskommunene, er praksisen som beskrives sett opp mot de føringer som er gitt gjennom oppdragsbrev og retningslinjer fra Kunnskapsdepartementet og HK-dir.

1.3.2 Intervju

Det er gjennomført en rekke intervjuer med aktører i fagskolesektoren både i første og andre fase av evalueringen. Intervjuene som ble gjennomført i første fase er nærmere omtalt i første delrapport. Disse omhandlet et bredt spekter av tema, under dette også finansieringssystemet. Til sammen ble det i første fase av evalueringen gjennomført intervju med 53 personer. De fleste intervjuene ble gjennomført som individuelle intervjuer, men enkelte intervju ble gjennomført som gruppeintervju med 2-3 personer.[4]

I andre fase av evalueringen er det gjennomført ytterligere intervjuer, denne gang med oppmerksomhet primært rettet mot finansieringssystemet og ulike sider ved dette.

Det har i andre fase blitt gjennomført intervju med 64 personer. Mange av intervjuene har vært individuelle, men det er også gjennomført en rekke gruppeintervju der 2-4 personer har deltatt. Ved mange fagskoler har for eksempel rektor og styreleder foretrukket å bli intervjuet sammen. Også i denne fasen av evalueringen har det blitt lagt vekt på å sikre et bredt datatilfang ved å intervjue en rekke ulike aktører. Representanter for til sammen 14 ulike fagskoler er intervjuet i andre fase av evalueringen. Dette inkluderer i de fleste tilfeller både rektor, styreleder og eierrepresentant for de aktuelle fagskolene, men i enkelte tilfeller er av ulike årsaker ikke alle disse tre rollene dekket. Av de 14 fagskolene er syv fylkeskommunale og syv private, og fagskoler med ulikt studenttall, ulik geografisk tilhørighet og ulik faglig profil er representert.

I tillegg til representanter fra en rekke fagskoler, har representanter for alle landets elleve fylkeskommuner blitt intervjuet. Dette har vært sentralt for å få innblikk i fylkeskommunenes rolle og forvaltningen av de statlige driftsmidlene. I mange tilfeller har en ansatt med rolle som fagskolekoordinator i fylkeskommunen representert fylkeskommunen i intervjuet, i andre tilfeller er det ansvarlig leder for området som har blitt intervjuet. I flere tilfeller har ansvarlig leder (for eksempel fylkesdirektør for utdanning og kompetanse) blitt intervjuet *sammen med* fagskolekoordinator og eventuelle andre relevante ledere eller medarbeidere.

Det har også blitt gjennomført intervju/møter med ledere og øvrige ansatte som er sentrale i forvaltningen av relevante tilskuddsordninger i HK-dir, samt med enkelte nøkkelpersoner i Kunnskapsdepartementet. Representanter for Deloitte har også deltatt i relevante møtefora for å få innspill knyttet til finansieringssystemet, for eksempel samling for fylkeskommunale fagskolekoordinatorer.

1.3.3 Spørreundersøkelse

I november/desember 2020 ble det gjennomført en elektronisk spørreundersøkelse rettet mot styreledere og rektorer ved samtlige akkrediterte fagskoler i Norge. Gjennomføring av spørreundersøkelsen og informasjon om responsen er omtalt i første delrapport i forbindelse med evalueringen. For å sikre tilstrekkelig informasjon om dataene som ligger til grunn for denne andre delrapporten velger vi likevel å gjengi denne informasjonen også her.

Spørreundersøkelsen ble utarbeidet og gjennomført ved bruk av spørreundersøkelsesverktøyet Questback, og distribuert til respondentene via e-post. I forkant ble den enkelte fagskole kontaktet for å innhente e-postadresse til henholdsvis rektor og styreleder, som kunne benyttes ved distribusjon av spørreundersøkelsen. I denne forbindelse var det enkelte som ga tilbakemelding om at de av ulike årsaker ikke ønsket å delta i undersøkelsen. I ett tilfelle ønsket verken rektor eller styreleder ved fagskolen å delta, mens det var ytterligere seks tilfeller der

[4] Se første delrapport (Deloitte, 2021) for nærmere omtale av disse intervjuene.

styreleder enten ikke ønsket å delta, eller det etter flere forsøk ikke lot seg gjøre å fremskaffe kontaktinformasjon til styreleder. Personer som ga klart uttrykk for at de ikke ønsket eller ikke hadde anledning til å delta, mottok ikke invitasjon til å svare på spørreundersøkelsen. I tre tilfeller er rektor ved fagskolen også styreleder, og to fagskoler har felles styre og dermed også felles styreleder.

Invitasjon til å svare på spørreundersøkelsen ble sendt ut 26. november 2020, og svarfrist var da fastsatt til 10. desember 2020. Svarfristen ble utsatt to ganger for å gi flere anledning til å svare, siste gang med informasjon om at det ville være anledning til å svare på undersøkelsen frem til jul. Det ble også sendt en rekke påminnelser i denne perioden. Til sammen ble det sendt syv påminnelser til de som ikke hadde besvart undersøkelsen.

Rektorene ved 56 fagskoler mottok invitasjon til å svare på spørreundersøkelsen, mens antall styreledere var 49 (herunder tre tilfeller der styreleder er samme person som rektor). I spørreundersøkelsen bad vi respondentene oppgi om de var rektor (eller annen administrativ lederstilling) eller styreleder (eller annen styrerepresentant som svarer på vegne av styret).[5] Til sammen 38 rektorer og 26 styreledere svarte på undersøkelsen.[6] 64 unike respondenter har dermed besvart undersøkelsen, av totalt 102 personer som mottok invitasjon til å svare. Se tabellen under for oversikt over antall svar og svarprosent for hver av de to respondentgruppene.

Tabell 1: Svar per respondentgruppe

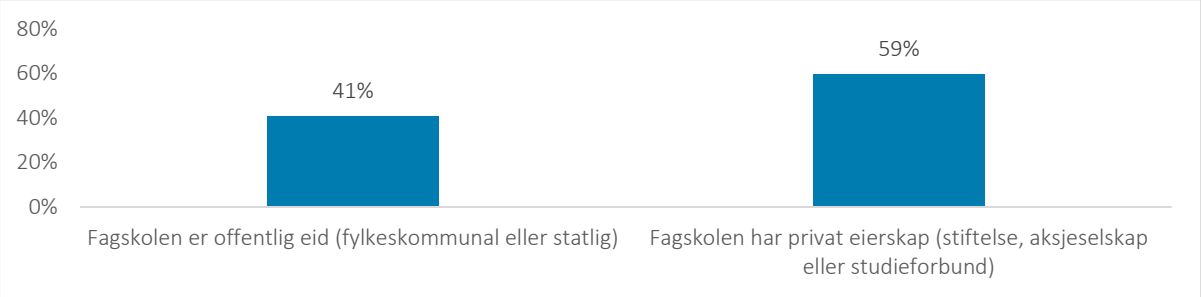
Respondentkategori	Antall personer som mottok undersøkelsen	Antall personer som svarte på undersøkelsen	Svarprosent
Rektor	56[7]	38	68 %
Styreleder	49[8]	26	53 %
Totalt	**102[9]**	**64**	**63 %**

De som svarte på spørreundersøkelsen, representerer fagskoler med ulikt eierskap og av ulik størrelse. Samtlige kategorier av studietilbud er representert i undersøkelsen, og de som har svart på undersøkelsen representerer fagskoler som til sammen har tilbud om stedlig utdanning i alle landets fylker. Det er viktig å være oppmerksom på at rektor og styreleder ved samme fagskole kan ha besvart undersøkelsen, og noen av spørsmålene – blant annet bakgrunnsspørsmål om eierskap, størrelse, studietilbud og geografisk beliggenhet – er stilt både til rektorer og styreledere. Dette medfører at samme fagskole dels kan være representert to ganger når rektorenes og styreledernes svar presenteres samlet. Når vi i denne rapporten henviser til data fra spørreundersøkelsen, skiller vi i hovedsak mellom svar fra styreledere og rektorer. Både fordi samme fagskole kan være representert to ganger dersom svarene presentere samlet, men også fordi rektorer og styreledere representerer to ulike respondentgrupper. Det er også en rekke spørsmål i undersøkelsen som er stilt til enten bare rektorer eller bare styreledere. Spørsmålene om finansiering av den enkelte fagskoles virksomhet er for eksempel primært stilt til rektorene.

[5] Heretter omtalt som henholdsvis rektor og styreleder
[6] Personer som både er rektor og styreleder hadde anledning til å krysse av for begge disse rollene, men ingen har valgt å benytte seg av denne muligheten.
[7] Herunder tre personer som også er styreleder ved fagskolen
[8] Herunder tre personer som også er rektor ved fagskolen
[9] Undersøkelsen ble distribuert til 102 unike respondenter, når det er tatt hensyn til at rektor ved tre fagskoler også er styreleder ved fagskolen.

Figur 2 viser samlet svarfordeling på spørsmål om fagskolens eierskap, og viser at 59 prosent av respondentene svarer at fagskolen har privat eierskap.[10] Svarfordelingen er omtrent den samme for rektorer og styreledere, men med en noe større andel styreledere som svarer «privat» eierskap.[11]

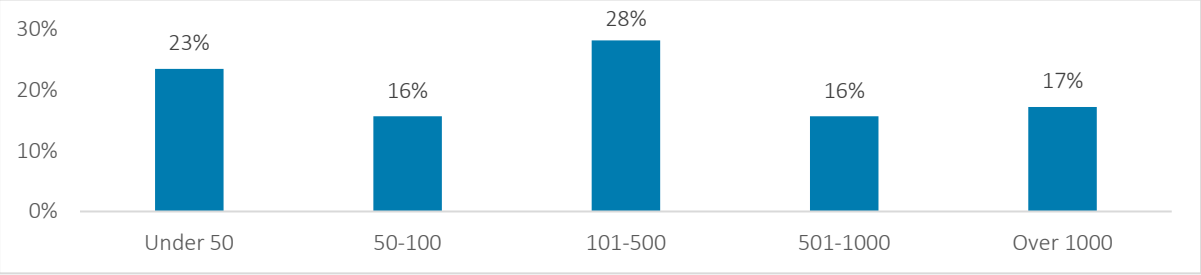
Figur 2: Fagskolens eierskap (offentlig eller privat) i prosent. Rektorer og styreledere (n=64)



Kilde: spørreundersøkelse til fagskolerektorer og styreledere

Figur 3 viser fagskolenes størrelse, ved henvisning til antall aktive studenter høsten 2020. Figuren viser de samlede svarene fra både rektorer og styreledere. Nærmere gjennomgang av svarene for hver av respondentgruppene, viser at alle svarkategoriene er representert både blant styreledere og rektorer. Fordelingen er imidlertid noe ulik, først og fremst ved at det er en noe større andel rektorer som svarer at fagskolen har over 1000 studenter og under 50 studenter. Blant styrelederne er det en noe større andel som svarer at fagskolen har mellom 101 og 500 studenter.

Figur 3: Antall aktive studenter ved skolene. Prosentandel per kategori, 2020. Rektorer og styreledere (n=64)



Kilde: spørreundersøkelse til fagskolerektorer og styreledere

Nesten alle respondentene, til sammen 92 prosent, opplyser at fagskolen har tilbud om stedbasert undervisning. Mange har svart at fagskolen i tillegg har nettbasert og/eller samlingsbasert undervisning.

I denne delrapporten om finansieringssystemet er det data fra spørreundersøkelsen som spesifikt omhandler finansieringen av fagskolene og ulike sider ved finansieringssystemet som er vurdert som relevant å benytte som datagrunnlag.

[10] Fem rektorer har svart at fagskolen er statlig eid. Etter det Deloitte er kjent med er dette flere enn det antall fagskoler som i realiteten er statlig eid. Tre fagskoler, Vea – Norges grønne fagskole, Dykkerutdanningen ved Høyskolen på Vestlandet og Norsk jernbaneskole er statlig eid og mottar finansiering direkte over statsbudsjettet. I tillegg er Fagskolen Aldring og helse drevet av Nasjonalt kompetansesenter for aldring og helse som er administrativt underlagt Sykehuset i Vestfold. Av Enhetsregisteret fremgår det at kompetansesenteret er en organisatorisk underenhet under Sykehuset i Vestfold HF. Dette innebærer at også Fagskolen Aldring og helse formelt er statlig eid, noe som også bekreftes i intervju med ledelsen. Dermed er det totalt fire fagskoler som har statlig eierskap. Når fem rektorer har svart at fagskolen er statlig eid, tyder dette på at minst en av disse har krysset av for feil eierskap i spørreundersøkelsen. Det er av hensyn til anonymitet ikke mulig å kontrollere hvilken eller hvilke fagskoler dette gjelder.

[11] 62 prosent av styrelederne og 58 prosent av rektorene svarer at fagskolen har privat eierskap.

1.4 Leserveiledning

1.4.1 Rapportens oppbygging

Nedenfor gis det en kort beskrivelse av innholdet i hvert av de seks hovedkapitlene i rapporten.

Kapittel 1 gir en introduksjon til evalueringen generelt og denne rapporten spesielt. Her presenteres også noe av bakgrunnen for evalueringen, og det gis en kort redegjørelse for hovedtrekk ved fagskolemeldingen. Videre gjøres det greie for den metodiske fremgangsmåten og datagrunnlaget som ligger til grunn for rapporten.

Kapittel 2 gir en kort introduksjon til statlig virkemiddelbruk, og hvordan økonomiske virkemidler kan benyttes for å oppnå nasjonale målsetninger på et område. Videre redegjøres det kort for intensjonene med bruk av økonomiske virkemidler for å oppnå nasjonale målsetninger for fagskolesektoren.

Kapittel 3 omtaler de siste års utvikling når det gjelder finansieringen av høyere yrkesfaglig utdanning. Først gjennomgås ulike finansieringskilder og utbredelsen av disse, før vi går nærmere inn på hvordan omfanget og andelen av de ulike finansieringskildene har utviklet seg de siste årene.

Kapittel 4 omhandler de statlige driftsmidlene til høyere yrkesfaglig utdanning. Omlegging av de statlige driftsmidlene var et av tiltakene i fagskolemeldingen, og forvaltningen av disse og erfaringer med måten driftsmidlene de siste årene har blitt organisert og forvaltet på gjennomgås derfor relativt detaljert. Under dette ser vi blant annet på fylkeskommunenes rolle og erfaringer med fylkeskommunenes forvaltning av driftsmidlene. I tillegg drøfter vi prinsipper for fordeling av driftsmidlene, herunder hvorvidt det kan være hensiktsmessig å vurdere differensierte satser. Også øremerkingen av enkelte fagskoler, slik at disse er unntatt fra fylkeskommunenes fordeling av driftsmidlene, og fremgangsmåte og prinsipper ved fordeling av nye studieplasser er tema i dette kapittelet.

Kapittel 5 omtaler andre statlige tilskudd, og erfaringer med disse. De økonomiske virkemidlene som er omtalt i fagskolemeldingen, utviklingsmidler og kvalitetsprisen, er sentrale i denne sammenheng. I tillegg omtales i noen grad også andre ordninger som har kommet til de senere årene, og som per i dag utgjør en del av det samlede finansieringssystemet for fagskolesektoren. Vi har i den forbindelse fokusert på bransjeprogrammene og den såkalte Industrifagskolen.

I Kapittel 6 gjør vi en samlet vurdering av finansieringssystemet for fagskolesektoren, og vurderer virkningene av finansieringssystemet med hensyn til å oppnå målsetningene som fremgår av fagskolemeldingen. Det rettes særlig oppmerksomhet mot hvorvidt og hvordan insentivene i finansieringssystemet virker, og i hvilken grad dagens finansieringssystem bidrar på en god måte til å sikre sammenheng mellom tilbud og etterspørsel. I dette kapittelet oppsummeres også Deloittes anbefalinger, som er basert på våre vurderinger av finansieringssystemet som presenteres i denne rapporten.

2 Bruk av økonomiske virkemidler

Gjennom fagskolemeldingen ble det innført en rekke endringer i de tilskuddsordningene staten benytter seg av som økonomiske virkemidler for å oppnå ønskede målsetninger innen høyere yrkesfaglig utdanning. Den økonomiske virkemiddelpakken som benyttes overfor fagskolesektoren i dag er i hovedsak satt sammen av statlig driftstilskudd, utviklingsmidler og bransjespesifikke tilskuddsordninger, samt en årlig kvalitetspris på én million kroner som skal belønne fremragende arbeid med utdanningskvalitet.

2.1 Innledning

I dette kapittelet vil vi først gjøre rede for tilskuddsordninger som et økonomisk virkemiddel staten bruker for å oppnå nasjonale målsetninger på ulike områder. Vi vil deretter omtale hvilke intensjoner og målsetninger som lå til grunn for endringene som ble gjort i finansieringssystemet for fagskolesektoren som følge av fagskolemeldingen. Til slutt i kapittelet gjør vi kort rede for enkelte andre tilskudd til høyere yrkesfaglig utdanning som de senere årene har fått en stadig mer markant rolle, og som vi derfor vurderer som viktige å omtale når det skal gjøres en helhetlig evaluering av finansieringssystemet.

2.2 Statlig virkemiddelbruk

Staten har ulike virkemidler som kan benyttes for å påvirke samfunnsutviklingen og nå nasjonale målsetninger på ulike samfunnsområder. Sverdrup (2014) skiller mellom fem hovedkategorier av virkemidler som benyttes på statlig nivå. Disse er juridiske virkemidler, økonomiske virkemidler, fysiske virkemidler, organisatoriske virkemidler og informasjon. Ofte brukes flere virkemidler i kombinasjon, noe som også er tilfelle når regjeringen gjennom Meld. St. 9 (2016-2017) *Fagfolk for fremtiden – Fagskoleutdanning* (også omtalt som *fagskolemeldingen*) foreslo 48 tiltak for videreutvikling av fagskolesektoren, og knyttet disse opp mot fire hovedmålsetninger for sektoren (se nærmere omtale av hovedmålsetningene og bredden i tiltakene i kapittel 1.1.1).

Fire av 48 tiltak i fagskolemeldingen er direkte[12] knyttet opp mot finansieringssystemet for fagskolesektoren, herunder følgende økonomiske virkemidler:

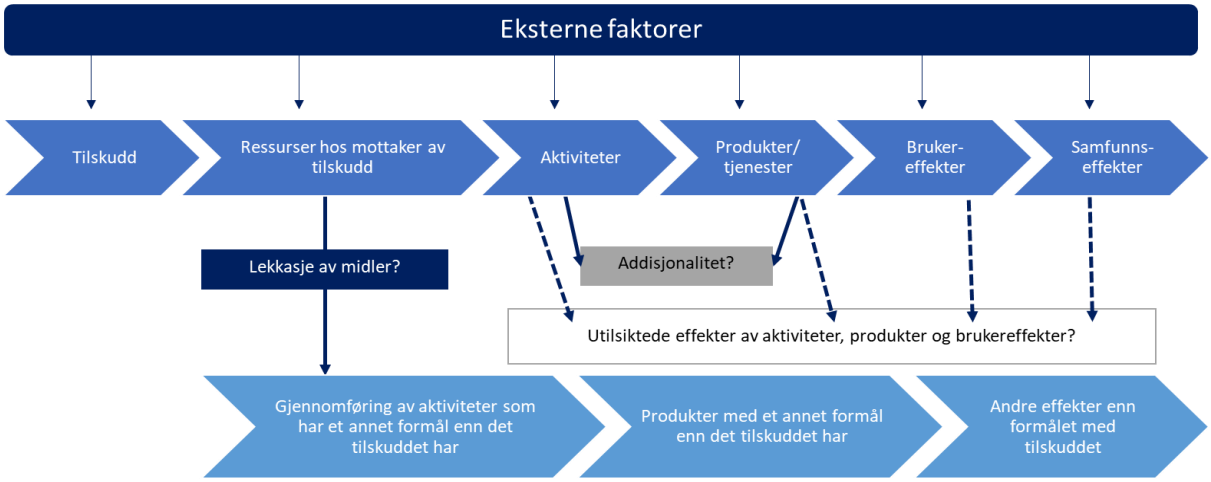
- Regjeringen vil samle bevilgningene til fagskoler i en felles tilskuddsordning til fylkeskommunene, og på sikt regionene (tiltak nr. 3)
- Regjeringen vil foreslå at tilskuddsordningen settes sammen av et grunntilskudd og et resultatbasert tilskudd, med åpen budsjettramme for det resultatbaserte tilskuddet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

Gjennom tiltak 3 og 4 ble det foreslått endringer i finansieringssystemet, herunder etableringen av en felles tilskuddsordning for driftsmidler til fagskolene. I tillegg ble det gjennom tiltak 6 og 15 foreslått å opprette en ordning med søkbare utviklingsmidler og en kvalitetspris, begge tiltak som har som formål å være insentiver for utviklings- og kvalitetsarbeidet ved fagskolene.

Ofte må en rekke forutsetninger være på plass for at tiltak skal ha ønsket effekt. Dette illustreres gjennom effektkjeden under som henviser spesifikt til tilskudd som et virkemiddel.

[12] I tillegg er tiltak nr. 5 - «Regjeringen vil legge til rette for at flere skal kunne ta fagskoleutdanning» - nært relatert til finansieringen av sektoren, herunder tilskudd til nye studieplasser. Dette omtales nærmere i kap. 4.5

Figur 4 Resultatkjede for effektevaluering av en tilskuddsordning.



Kilde: DFØ, 2007

Hvordan tiltak forstås og implementeres vil ha stor betydning for hvorvidt ønsket virkning inntreffer. I løpet av implementeringen kan også utenforliggende forhold, for eksempel andre endringsprosesser i samfunnet, påvirke implementeringen av tiltakene og effektene av disse. Også andre tilskuddsordninger som rettes mot samme målgruppe kan være slike utenforliggende forhold. Dette er særlig relevant dersom målsetningene med ulike tilskuddsordninger ikke er sammenfallende, og det kan oppstå målkonflikter i samspillet mellom ulike tilskuddsordninger.

Som illustrert i resultatkjeden over kan bruk av tilskudd som et virkemiddel også få uintenderte effekter. Uintenderte effekter kan være både av positiv og negativ art, og kan – dersom de er vesentlige – medføre behov for å justere tiltakene eller vurdere andre eller ytterligere tiltak.

Behov for endringer kan for eksempel skyldes uintenderte konsekvenser av tiltakene, men kan også skyldes at tiltakene ikke har blitt forstått og implementert i samsvar med intensjonen, at det var mangler ved kunnskapsgrunnlaget tiltakene var basert på som gjør at tiltakene ikke er tilstrekkelig «treffsikre», eller at eksterne faktorer har påvirket på en måte man ikke hadde forutsett, og at tiltakene derfor ikke har hatt den intenderte virkningen.

I de påfølgende underkapitlene vil vi gjøre nærmere rede for intensjonene med de fire tiltakene i fagskolemeldingen som er direkte knyttet opp mot finansieringssystemet.

2.3 Statlig driftstilskudd

I forbindelse med fagskolemeldingen ble det etablert en ny tilskuddsordning for fagskolesektoren, jf. tiltak nr. 3 og 4 i meldingen. Den nye statlige tilskuddsordningen for driftsmidler består av et grunntilskudd og en resultatbasert uttelling. Ved etableringen av ordningen utgjorde grunntilskuddet 80 prosent og den resultatbaserte uttellingen 20 prosent av driftsmidlene. Den samlede økonomiske rammen som ble lagt til grunn for den nye ordningen, var summen av de eksisterende finansieringskildene som lå i statsbudsjettet, den gang under ulike departement.

Etableringen av den nye tilskuddsordningen var i samsvar med anbefalinger i NOU 2014:14 *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg*, der det ble anbefalt å samle all finansiering av fagskoler i én finansieringsordning under Kunnskapsdepartementet.

Målet med å samle de tidligere ordningene til en felles tilskuddsordning, var å sikre en mer forutsigbar og oversiktlig finansiering for fagskolene, og på overordnet nivå å legge til rette for at fylkeskommunene får gode vilkår for å tilby fagskoleutdanning i tråd med regionale og nasjonale kompetansebehov. I intervju i forbindelse med evalueringen av fagskolemeldingen gir også flere aktører uttrykk for at et viktig formål med endringene i ordningen med driftsmidler var å få en mer enhetlig og helhetlig styring av statlige tilskudd til høyere yrkesfaglig utdanning. Tidligere ordninger blir til dels omtalt som fragmenterte, da driftsmidlene før 2018 bestod av ulike tilskudd som ble fordelt over budsjettet til ulike departementer. Tidligere bestod finansieringsordningen for fagskolesektoren av rammetilskudd til fylkeskommunene (over KMDs budsjett), samt to tilskuddsordninger øremerket til henholdsvis helse- og sosialfaglige utdanninger (over HODs budsjett) og 14 private fagskoler (over KDs budsjett). I tillegg ble det gitt bevilgninger over statsbudsjettet til enkelte fagskoler som drives og eies av

statlige virksomheter, herunder Norges grønne fagskole - VEA, Dykkerutdanningen på Høgskolen i Bergen (nå Høgskulen på Vestlandet) samt Norsk jernbaneskole. Bevilgningene til disse aktørene gis fortsatt direkte over statsbudsjettet og holdes utenfor den nye tilskuddsordningen for driftstilskudd til fagskolesektoren.[13]

Grunntilskuddet, som ved etableringen av ordningen i 2018 utgjorde 80 prosent av driftsmidlene, skal være varig og stabilt, og tildelingen til den enkelte fylkeskommune blir i utgangspunktet videreført fra år til år. Det kan likevel skje endringer som følge av midler til nye studieplasser (se nærmere omtale i kapittel 4.5). Den resultatbaserte uttellingen, som ved opprettelsen av ordningen utgjorde 20 prosent av driftsmidlene, er i større grad mulig å påvirke. I fagskolemeldingen pekes det på at hensynet til å stimulere til måloppnåelse tilsier at deler av driftsmidlene til fagskolene bør fordeles på grunnlag av et resultatkriterium. Avlagte studiepoeng[14] blir i denne sammenheng brukt som resultatkriterium. Samtidig var intensjonen at også uttelling for resultater skulle være forutsigbar for fylkeskommunene, gjennom å ha åpen budsjettramme for den resultatbaserte delen av tilskuddet.[15] Dette innebærer at det ikke bare gjøres en omfordeling mellom fylkeskommunene som tilskuddsmottakere, avhengig av hvor studiepoengene produseres, men at resultater alltid blir belønnet i tråd med de betingelsene som er kjent på forhånd. Dersom det resultatbaserte tilskuddet hadde blitt fordelt innenfor en forhåndsbestemt budsjettramme, ville belønningen av resultater kun innebære en omfordeling mellom fylkeskommunene, og økning i tilskuddet til én fylkeskommune måtte nødvendigvis ha medført en reduksjon i tilskuddet til en eller flere andre fylkeskommuner. Dette unngås gjennom å ha åpen budsjettramme for denne delen av driftsmidlene. Det at den resultatbaserte uttellingen er basert på avlagte studiepoeng, og har åpen budsjettramme, innebærer også at den etter 2018 ikke utgjør en fast andel av de samlede driftsmidlene. Den nye finansieringsordningen skulle altså både sørge for forutsigbarhet og stimulere til måloppnåelse i sektoren.

Tilskuddsordningen forvaltes på statlig nivå av HK-dir, som tildeler midlene til fylkeskommunene. Fylkeskommunene har ansvar for å fordele midlene til fagskoler – både offentlige og private – i eget fylke.

Da den nye ordningen med driftsmidler ble innført, ble det vedtatt at fagskoler som tidligere var omfattet av privatskoleloven skulle skjermes for prioriteringene til fylkeskommunene. Disse skolene fikk tidligere tilskudd over Kunnskapsdepartementets budsjett. Noe av begrunnelsen for skjermingen er knyttet til at tilbudene har et nasjonalt nedslagsfelt, og en hovedvekt av disse fagskolene tilbyr kreative/kunstfaglige utdanninger. Ordningen var i utgangspunktet tenkt som en overgangsordning – i fagskolemeldingen pekes det på at regjeringen ikke ser det som en god ordning over tid at fagskolene får opprettholdt tilskuddet de hadde da de var under privatskoleloven, uavhengig av aktivitetsnivå. Det blir samtidig pekt på at det er nødvendig å ta hensyn til at fagskolene har behov for forutsigbare rammevilkår. I 2020 vedtok Stortinget at driftstilskuddet til 13 fagskoler fortsatt skulle skjermes fra fylkeskommunenes prioriteringer.[16] Se nærmere omtale av skjermingen av midler til disse skolene i kapittel 4.4.

Gjennom fagskolemeldingen ønsket regjeringen også å legge til rette for at flere skal kunne ta fagskoleutdanning, jf. tiltak nr. 5 i fagskolemeldingen. Det er mellom 2018 og 2021 bevilget midler til å opprette totalt 2736 nye studieplasser. Herunder 2238 varige, toårige studieplasser samt 498 varige, ettårige studieplasser som er øremerket den såkalte «Industrifagskolen». Bevilgningene til disse studieplassene blir videreført som en permanent økning av grunntilskuddet. Bevilgninger til nye studieplasser, og fordeling av disse midlene, er nærmere omtalt i kapittel 3.3 og kapittel 4.5.

2.4 Utviklingsmidler

I NOU 2014:14 *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg* ble det pekt på at mange fagskoler opplevde det som krevende å finne økonomisk handlingsrom for nødvendige investeringer og utviklingstiltak innenfor eksisterende finansieringsrammer. Utvalget bak NOU-en mente at staten burde ta et tydeligere styringsgrep om sektoren, også for å bidra til utvikling og kvalitetsheving av utdanningstilbudene. I utvalgets forslag til finansieringsmodell for sektoren var utviklingsmidler en av tre hovedkomponenter i systemet, i tillegg til grunnbevilgning og resultatbasert bevilgning. Som en oppfølging av dette, foreslo regjeringen i fagskolemeldingen å opprette søkbare utviklingsmidler for kvalitetsheving av fagskoleutdanning (tiltak nr. 6 i meldingen).

[13] Norsk jernbaneskole er finansiert over budsjettet til Samferdselsdepartementet. Vea – Norges grønne fagskole og Dykkerutdanningen ved Høgskulen på Vestlandet er begge finansiert over budsjettet til Kunnskapsdepartementet. Midlene går direkte til disse fagskolene og er ikke en del av fylkeskommunenes forvaltning, jf. Diku 2021a, s. 56.

[14] Opprinnelig ble betegnelsen fagskolepoeng benyttet. I ny fagskolelov (§ 17 andre ledd) som trådte i kraft 1.7.2018 ble betegnelsen *fagskolepoeng erstattet* med betegnelsen *studiepoeng* i samsvar med et av tiltakene i fagskolemeldingen.

[15] Meld. St. 9 (2016–2017) *Fagfolk for fremtiden — Fagskoleutdanning*, s. 60-61.

[16] Diku, 2021a.

I fagskolemeldingen blir det pekt på at et av formålene med ordningen er å legge til rette for at fagskolene utvikler utdanningstilbud med høy kvalitet og i samsvar med etterspurt kompetanse fra arbeidslivet. Det blir pekt på at dette formålet ikke uten videre blir ivaretatt av den resultatbaserte uttellingen av driftstilskuddet som premierer gjennomstrømming, selv om det kan være en indirekte sammenheng. Regjeringen ønsket derfor en mer direkte stimulering av utviklingsarbeidet. Et av tiltakene i fagskolemeldingen var derfor opprettelsen av en søkbar tilskuddsordning der fagskoler kan søke om utviklingsmidler til kvalitetsheving.

Utviklingsmidlene kan benyttes til å opprette nye utdanninger det er behov for i arbeidslivet, eller til utdanninger som opprettes i «særlig godt samarbeid med arbeidslivet».[17] Midlene kan også benyttes til å utvikle digital kompetanse. I fagskolemeldingen pekes det blant annet på at det krever økonomiske ressurser å heve den pedagogiske kompetansen om bruk av teknologi for undervisning og læring, og at dette særlig er en utfordring for utdanninger som tilbys på nett. Muligheten for å kunne søke om utviklingsmidler skulle derfor bidra til å legge til rette for fleksible og oppdaterte utdanningsløsninger i fagskolesektoren.

Utviklingsmidlene var også tenkt å fungere som en oppmuntring til å søke om fagområdegodkjenning, gjennom at fagskoler med fagområdegodkjenning vil kunne rangeres før øvrige fagskoler ved tildeling av utviklingsmidler, gitt at tiltakene som blir søkt om vurderes som bedre eller likeverdige med andre søknader.

I informasjon om utviklingsmidlene på HK-dirs nettsider fremgår det at utviklingsmidlene er «[m]idler for høy kvalitet i høyere yrkesfaglig utdanning gjennom bedre læring for studentene, økt kvalitet i undervisningen og høy arbeidslivsrelevans.»[18]

Erfaringer med utviklingsmidlene er omtalt i kapittel 5.2 i rapporten.

2.5 Kvalitetspris

I fagskolemeldingen pekes det på at det også i fagskolesektoren – i likhet med universitets- og høyskolesektoren – bør innføres en kvalitetspris for å stimulere til større innsats for å heve kvaliteten i utdanningen. Regjeringen foreslo derfor å opprette en utdanningskvalitetspris for høyere yrkesfaglig utdanning (tiltak nr. 15 i meldingen). I likhet med utviklingsmidlene, skal kvalitetsprisen fungere som et insentiv for kvalitetsutvikling ved fagskolene.

Prisen skal belønne fremragende arbeid med utdanningskvalitet i norsk akkreditert høyere yrkesfaglig utdanning, og har som formål å stimulere institusjonene til systematisk arbeid med å videreutvikle kvaliteten på utdanningene. Prisen deles ut hvert år og er på én million kroner.

Implementering av og virkninger av kvalitetsprisen blir nærmere omtalt i kapittel 5.3.

2.6 Andre statlige tilskuddsordninger som er kommet utenom fagskolemeldingen

I tillegg til de endringene som har blitt gjort i finansieringssystemet som en direkte oppfølging av tiltak i fagskolemeldingen, har det i perioden fra 2018 til 2021 blitt opprettet også andre tilskuddsordninger enn de som er omtalt over, og som har betydning for finansieringen av fagskolesektoren. Dette gjelder både kompetanseutviklingsmidler gjennom såkalte *bransjeprogram*, samt driftsmidler til studieplasser innen industri og bygg, *Industrifagskolen*. I tillegg finnes det flere andre tilskuddsordninger som fagskoler kan søke på, og i forbindelse med covid-19-pandemien har det blitt bevilget midler til særskilte tiltak i sektoren. Her har vi imidlertid valgt å fokusere på de mest betydelige ordningene, som også hyppig nevnes av aktører i sektoren som en del av finansieringssystemet, og har derfor avgrenset omtalen av «andre tilskuddsordninger» til bransjeprogrammene og Industrifagskolen.

2.6.1 Bransjeprogram – midler til kompetanseutvikling innen utvalgte bransjer

Regjeringen etablerte i 2019 treparts *bransjeprogram for kompetanseutvikling*, som er et samarbeidsprosjekt mellom regjeringen og partene i arbeidslivet. Bransjeprogrammene kom i stand etter Frontfagoppgjøret i 2016.[19]

I Meld. St. 14 (2019–2020) *Kompetansereformen – Lære hele livet* blir det vist til at regjeringen vil stimulere etterspørselen etter kompetanseutvikling i virksomheter gjennom Kompetanseprogrammet, der treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling inngår. Regjeringen viser til at Kompetanseprogrammet skal bidra til å raskt lukke noe av kompetansegapet i arbeidslivet, og at det skal skape flere nye fleksible tilbud som arbeidslivet etterspør. Gjennom treparts *bransjeprogram for kompetanseutvikling* ønsker regjeringen å gi støtte til bransjeprogram der staten og partene i arbeidslivet samarbeider om å øke deltakelsen i kompetanseutvikling

[17] Meld. St. 9 (2016–2017) *Fagfolk for fremtiden — Fagskoleutdanning*
[18] Diku, 2021d
[19] LO, 2020

innenfor utvalgte bransjer.[20] Målet med etableringen er følgelig økt deltakelse i kompetanseutvikling i de bransjene som inngår i programmet. Tilskuddene som utlyses gjennom bransjeprogrammene skal i hovedsak gå til å utvikle korte og fleksible modulbaserte utdanninger som kan kombineres med jobb.[21]

Det har blitt etablert en rekke bransjeprogram de senere årene. Ved oppstart i 2019 ble det bevilget 30 millioner kroner og de tre partene i arbeidslivet satte i gang bransjeprogram for industri- og byggenæringen og bransjeprogram for kommunal helse- og omsorgssektor. Disse bransjeprogrammene utløp etter planen i 2021. I forbindelse med koronakrisen ble det i 2020 etablert flere nye bransjeprogram som kom i tillegg til de som ble etablert i 2019. Per 2021 var det mulig å søke om midler til kompetanseutvikling innen 10 sektorer/fagområder.

Både offentlige og private fagskoler, samt akkrediterte universiteter, statlige og private høyskoler, fylkeskommuner, studieforbund som ligger inn under KDs tilskuddsordning og andre private tilbydere kan søke om tilskudd fra bransjeprogrammene. Tilskudd til bransjeprogrammene har frem til 1. juli 2021 blitt forvaltet av Kompetanse Norge. Fra og med 1. juli 2021 ble Kompetanse Norge en del av HK-dir.

2.6.2 Industrifagskolen – øremerking av midler til studieplasser innen industri og bygg

Den såkalte *Industrifagskolen* har vært et pilotprosjekt i samarbeid mellom Norsk Industri, Fellesforbundet og regjeringen, der fagarbeidere har fått kompetansepåfyll gjennom korte, modulbaserte utdanninger. Prosjektet er utviklet gjennom bransjeprogrammet for industri og bygg, og er rettet mot å sikre etterutdanning for konkurransekraft i industrien.

I forbindelse med frontfagoppgjøret i august 2020 ble det fra regjeringens side gitt lovnader om en videre satsning på Industrifagskolen.

I brev fra Norsk Industri og Fellesforbundet[22] til daværende statsminister Erna Solberg i august 2020, blir det pekt på at industrien etter to år er moden for å utvide ordningen til et fullskala-tilbud, og partene ba regjeringen om å gjøre ordningen permanent og sette av tilstrekkelige midler slik at industribedrifter over hele landet kunne benytte ordningen. I brevet pekes det på behov for en rammebevilgning på inntil 50 millioner kroner.

I brev fra daværende statsminister Erna Solberg[23] til Norsk Industri og Fellesforbundet i august 2020, vises det til at regjeringen satser på å utvikle fagskolefeltet som en stadig viktigere del av det norske utdanningssystemet, og at regjeringen er positiv til Industrifagskolen. Videre fremgår det at regjeringen vil jobbe aktivt for at Industrifagskolen skal kunne bli et permanent tilbud gjennom tildeling av studieplasser. Regjeringen foreslo en øremerking på 50 millioner kroner til ca. 500 studieplasser til Industrifagskolen i Statsbudsjettet for 2021, som ble vedtatt av Stortinget.

Industrifagskolen er ikke et spesifikt utdanningstilbud eller en skole, men er en rekke videreutdanningstilbud rettet mot fagarbeidere innen industrien som faller inn under frontfagene, samt byggfag. Akkrediterte fagskoler med kompetanse innen relevante fagområder kan søke om tilskuddsmidler til studieplasser innen paraplyen Industrifagskolen for å tilby kortere moduler.[24]

Norsk industri har utarbeidet en veileder for hvordan bedrifter kan gå frem for å få kompetansetilbud gjennom Industrifagskolen. I veilederen pekes det på at Industrifagskolen skal være etterspørselsdrevet, dvs. at det er arbeidslivets behov som skal drive frem nye tilbud, og ikke den enkelte utdanningstilbyder.[25] Fagskolene kan søke om midler til både videreføring av utdanningstilbud utviklet via Bransjeprogram for industri og bygg, videreføring av utdanningstilbud gjennom andre bransjeprogram - dersom de er relevant for lokal eller regional industri, byggenæring eller tilgrensende fagfelt, nye modulbaserte utdanningstilbud som er utviklet i samarbeid med relevant aktør i næringslivet, samt moduler/emner fra eksisterende, akkrediterte utdanningstilbud som dekker bedrifters behov for kompetanse.[26]

[20] Meld. St. 14 (2019-2020), s. 10
[21] Utdanning.no, 2021
[22] Norsk Industri og Fellesforbundet, 2020.
[23] Statsministeren, 2020.
[24] Diku, 2021e
[25] Norsk industri, 2021
[26] Diku, 2021e

3 Finansieringen av høyere yrkesfaglig utdanning

Fagskolene har og har alltid hatt flere ulike finansieringskilder, og det er store variasjoner i hva som er den enkelte fagskoles viktigste finansieringskilder. Den samlede finansieringen består likevel av tre hovedfinansieringskilder: statlig driftstilskudd, fylkeskommunale frie midler og studentbetaling, men sammensetningen og forholdet mellom disse varierer, blant annet avhengig av om fagskolen er offentlig eller privat og i hvilket fylke fagskolen ligger.

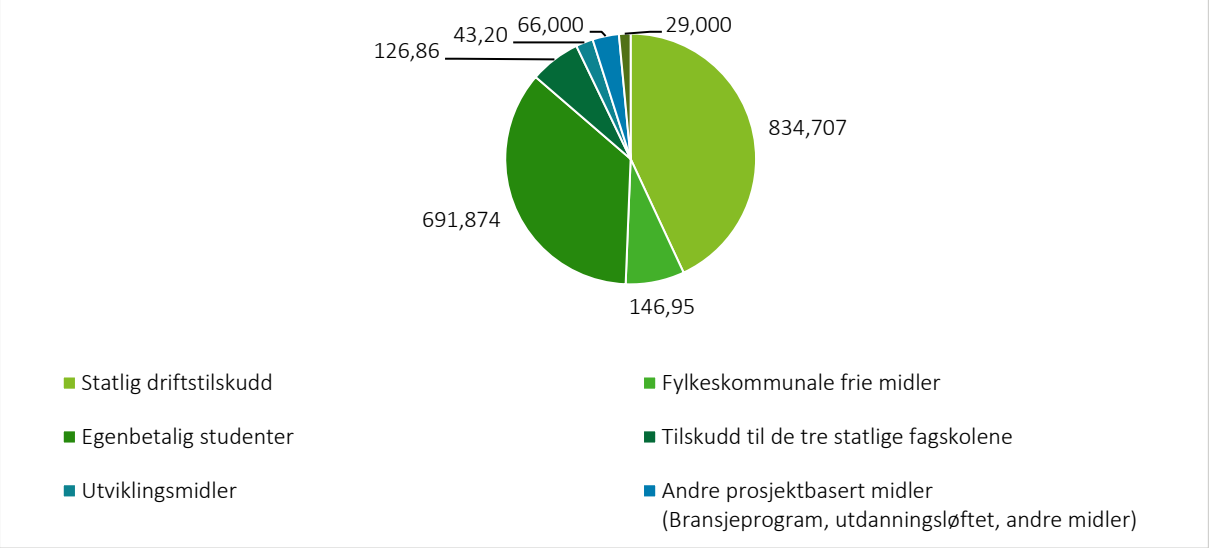
3.1 Innledning

I dette kapittelet gjør vi rede for hvordan finansieringen av høyere yrkesfaglig utdanning har utviklet seg de senere årene, med særlig oppmerksomhet rettet mot endringer i sammensetningen av finansieringen. En gjennomgang av ulike finansieringskilder og hvordan sammensetningen av disse har endret seg, utgjør et viktig bakteppe for rapportens øvrige kapitler som tar for seg ulike sider ved finansieringssystemet og hvordan aktører i sektoren opplever at dette fungerer. Før vi gjør greie for endringer i finansieringen de siste årene, vil vi kort presentere de viktigste finansieringskildene, og omfanget av disse. I den sammenheng kommenterer vi også hvordan finansieringen varierer innenfor sektoren, blant annet avhengig av fagskolenes eierskap og fylkestilhørighet.

3.2 Finansieringskilder

Den samlede finansieringen av fagskolesektoren utgjorde i 2020 i overkant av 1,9 milliarder kroner. Dette inkluderer statlig driftstilskudd fra Kunnskapsdepartementet, tilskudd til tre statlige fagskoler direkte over statsbudsjettet, tilskudd fra fylkeskommunale frie midler, egenbetaling fra studenter og ulike prosjektbaserte midler som for eksempel utviklingsmidler. Av disse 1,9 milliardene er omtrent 1,2 milliarder tilskudd som blir gitt over statsbudsjettet eller fylkeskommunale frie midler, og nesten 700 millioner er egenbetaling fra studenter. Se Figur 5 for detaljer.

Figur 5: Sammensetning av finansiering av fagskolesektoren 2020, i MNOK



Kilder: Diku 2021a; DBH-F; Statsbudsjettet 2020 og tilhørende tilleggsbevilgninger/endringer.

Som Figur 5 viser, er statlig driftstilskudd samlet sett den største finansieringskilden, fulgt av egenbetaling fra studenter. Disse to finansieringskildene skiller seg ut som de to klart største, og utgjør til sammen 79 prosent av den totale finansieringen i fagskolesektoren i 2020.

I spørreundersøkelsen som ble gjennomført i november/desember 2020 ba Deloitte rektorene om å svare på hva som er fagskolens viktigste finansieringskilder. Rektorene som svarte på spørreundersøkelsen ble bedt om å rangere følgende finansieringskilder fra 1 (viktigst) til 5 (minst viktig):

- Statlig driftstilskudd (som tildeles av fylkeskommunene)
- Studentbetaling
- Andre statlige tilskudd
- Tilskudd/bevilging fra fylkeskommunen(e)s frie midler.
- Annen finansiering

Formålet med denne kartleggingen var å identifisere sammensetningen av ulike finansieringskilder, og hvordan kombinasjoner av ulike finansieringskilder – og disses viktighet – eventuelt varierer. I spørsmålet var det i praksis mulig for respondentene å rangere flere alternativer likt, ved for eksempel å velge svaralternativet «1» for både statlig driftstilskudd og studentbetaling. I de tilfeller noen har valgt å gjøre dette, kan det slik vi oppfatter det signalisere at flere finansieringskilder anses som like viktige for den aktuelle fagskolen.

Som Figur 6 viser oppgir flest rektorer at *statlig driftstilskudd* som tildeles av fylkeskommunene er den viktigste finansieringskilden (68 prosent tilsvarer i dette tilfellet 23 respondenter). Til sammenligning er det tolv rektorer (32 prosent) som rangerer *studentbetaling* som den viktigste finansieringskilden og fem rektorer (15 prosent) som oppgir at *tilskudd fra fylkeskommunens frie midler* er den viktigste finansieringskilden. I tillegg svarer syv rektorer (20 prosent) at *andre statlige tilskudd* er fagskolens viktigste finansieringskilde. Kun én rektor svarer at *annen finansiering* er viktigst, og denne rektoren likestiller denne finansieringskildens viktighet med studentbetaling. Dette er gjort ved at begge disse finansieringskildene er rangert som nr. 1, altså den viktigste finansieringskilden.

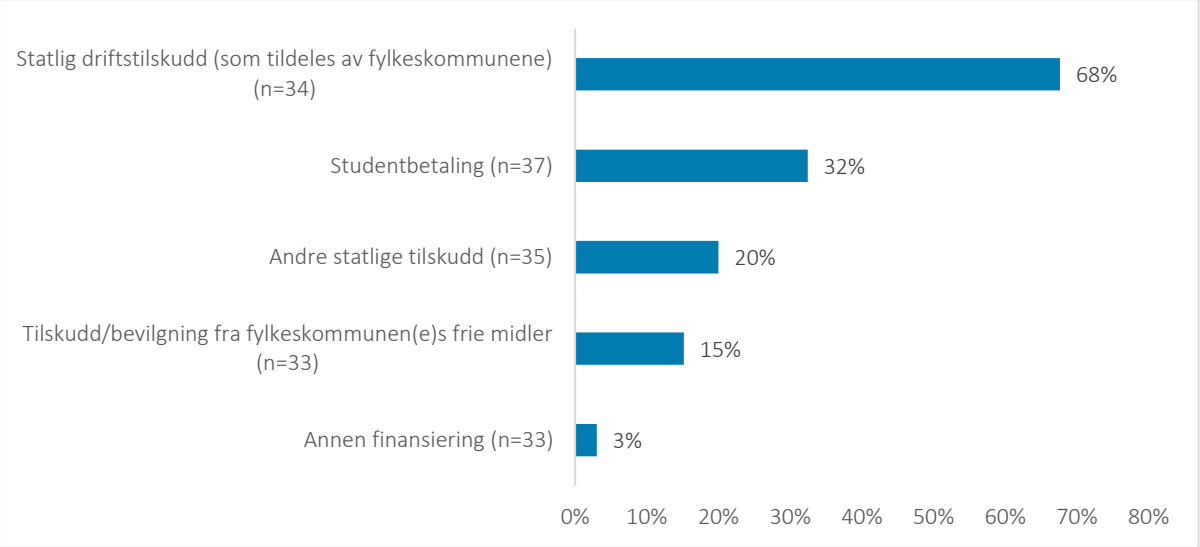
Det er også viktig å merke seg at de fem rektorene som har svart at tilskudd fra fylkeskommunens frie midler er den viktigste finansieringskilden, har likestilt denne finansieringskildens viktighet med det statlige driftstilskuddet. Tre av disse rektorene har også oppgitt at *andre statlige tilskudd* er en svært viktig finansieringskilde, ved å rangere også denne som nr. 1.

Til sammen ti av 23 rektorer som svarer at statlig driftstilskudd som fordeles av fylkeskommunene er den viktigste finansieringskilden, likestiller denne med en eller flere andre finansieringskilder. Ved mange fagskoler oppleves med andre ord flere ulike finansieringskilder å være like eller tilnærmet like viktige. Denne tendensen ser man likevel i noe mindre grad ved fagskoler som har studentbetaling som sin viktigste finansieringskilde. Her er det bare fire av tolv respondenter som viser til at en annen finansieringskilde oppleves å være like viktig.[27]

Antall rektorer som har tatt stilling til viktigheten av hver av de nevnte finansieringskildene varierer fra 33 til 37 (av totalt 38 rektorer som har besvart spørreundersøkelsen), det vil si at noen rektorer har valgt å ikke ta stilling til hvor viktig enkelte av finansieringskildene er. Vi antar at dette kan skyldes at de aktuelle finansieringskildene ikke anses som relevant for fagskolen disse rektorene svarer på vegne av, men kan ikke si dette sikkert.

[27] Tre av disse viser til statlige driftsmidler, og én respondent viser til «annen» finansiering.

Figur 6: Andelen av rektorer som vurderer de ulike finansieringskildene som den viktigste for sin fagskole, prosent



Kilde: Spørreundersøkelse til fagskolerektorer og styreledere

Nærmere analyser av svarene viser at det er omtrent like mange fagskoler med privat eierskap (elleve) som fagskoler med offentlig eierskap (tolv) som har det statlige driftstilskuddet som fagskolens viktigste finansieringskilde. Samtidig er det viktig å merke seg at *andelen* fagskoler med privat eierskap der rektor opplever at statlig driftstilskudd er den viktigste finansieringskilden, er betydelig lavere enn andelen offentlig eide fagskoler. Det er totalt 22 rektorer ved fagskoler med privat eierskap som har besvart spørreundersøkelsen, noe som betyr at halvparten svarer at statlig driftstilskudd er fagskolens viktigste finansieringskilde. Videre ser vi at tolv rektorer har vist til studentbetaling som fagskolens viktigste finansieringskilde. Tre av disse rektorene oppfatter imidlertid statlige driftsmidler som en like viktig finansieringskilde som studentbetalingen. Samtlige rektorer som har svart at studentbetaling er fagskolens viktigste finansieringskilde, er rektor ved en fagskole med privat eierskap. Det er imidlertid en del offentlig eide fagskoler som har studentbetaling som en supplerende finansieringskilde. Dette omtales nærmere i kapittel 3.2.3.

I tillegg til rektorene som har rangert hver av finansieringskildene som «1», altså viktigste finansieringskilde, er det også en del rektorer som har rangert hver av finansieringskildene som den andre eller tredje viktigste finansieringskilden til fagskolen. For eksempel har to rektorer rangert statlig driftstilskudd som «2» (nest viktigst). Videre er det fire rektorer som har rangert studentbetaling som nest viktigste finansieringskilde, seks rektorer har rangert tilskudd/bevilgning fra fylkeskommunens frie midler som nest viktigste finansieringskilde, to rektorer svarer at andre statlige tilskudd er nest viktigst og to rektorer svarer at annen finansiering er den nest viktigste finansieringskilden for fagskolen.

Når det gjelder de 23 rektorene som opplyser at statlige driftsmidler er den viktigste finansieringskilden, er det én rektor som viser til at dette også er den *eneste* finansieringskilden. Syv av de tretten rektorene som viser til studentbetaling som fagskolens viktigste finansieringskilde, opplyser på den annen side at studentbetaling også er fagskolens *eneste* finansieringskilde. I tillegg er det imidlertid hele 18 rektorer som opplyser at studentbetaling er en finansieringskilde som i større eller mindre grad *supplerer* øvrige finansieringskilder – i de fleste av disse tilfellene er det statlige driftsmidler som er opplyst å være den viktigste finansieringskilden.

Av de totalt 19 rektorene som oppgir at *andre statlige tilskudd* er en av fagskolens finansieringskilder, svarer samtlige at fagskolen også har andre finansieringskilder. De aller fleste av disse (17 av 19) viser til at statlige driftsmidler er en av fagskolens finansieringskilder, og 14 av disse 17 rektorene viser til statlige driftsmidler som den *viktigste* finansieringskilden (i fem tilfeller oppleves disse to finansieringskildene å være like viktige). 14 av rektorene opplyser imidlertid at også studentbetaling er en av fagskolens finansieringskilder. Blant de 16 rektorene som opplyser at andre statlige tilskudd *ikke* er en relevant finansieringskilde for fagskolen (eller som ikke har tatt stilling til denne finansieringskilden), er det like mange rektorer (ni) som har opplyst at studentbetaling er fagskolens viktigste finansieringskilde som antall rektorer som har opplyst at statlige driftsmidler er den viktigste finansieringskilden. Tre av disse rektorene har likestilt studentbetaling og statlige driftsmidler som den viktigste finansieringskilden. Det er i all hovedsak rektorer ved fagskoler med privat eierskap som ikke anser *andre statlige*

tilskudd som en relevant finansieringskilde (13 av 16 respondenter). Det er med andre ord både private og offentlige fagskoler som anser andre statlige tilskudd som en viktig finansieringskilde, men i hovedsak private fagskoler som *ikke* anser dette som en viktig finansieringskilde.

Rektorenes svar viser at mange fagskoler har en sammensatt finansiering. Ved en rekke fagskoler er det også slik at noen utdanningstilbud er delvis offentlig finansiert og delvis finansiert av skolepenger, mens andre utdanningstilbud ved samme fagskole kan være enten fullstendig offentlig finansiert eller fullfinansiert ved hjelp av skolepenger. Nedenfor gjør vi nærmere rede for hvilke forskjeller som er mellom studietilbudene ved henholdsvis privateide og fylkeskommunalt eide fagskoler, og mellom studier som er helt eller delvis offentlig finansiert på den ene siden og studier som er fullfinansiert ved hjelp av skolepenger på den annen side.

Som det går frem av Tabell 2, tok mer enn halvparten av studentene ved private fagskoler som i 2021 var studenter ved *fullstendig offentlig finansierte studier*, utdanning innenfor fag som kommer inn under kategorien «helse-, sosial- og idrettsfag.» Innenfor disse fagområdene er det bare et svært lite antall studenter ved private fagskoler som tar utdanning som er fullfinansiert ved hjelp av skolepenger. På den annen side er det primært innenfor naturvitenskaplige fag, håndverksfag og tekniske fag ved private fagskoler at studentene tar utdanning som er fullfinansiert ved hjelp av skolepenger, tett fulgt av økonomiske og administrative fag. Humanistiske og estetiske fag er dominerende når det gjelder antall studenter ved studier som er delvis offentlig finansiert, noe som i stor grad har sammenheng med at mange av fagskolene som er skjermet fra fylkeskommunenes fordeling av statstilskudd er delvis offentlig finansiert og tilbyr utdanning innenfor humanistiske og estetiske fag. Skjermingen av enkelte fagskoler er nærmere omtalt i kapittel 3.2.1 og 4.4.

Tabell 2: Antall studenter fordelt på ulike finansieringsformer – private fagskoler. 2021.

NUS fagfelt	Delvis offentlig finansiert/andre midler – antall studenter	Fullfinansiert vha. skolepenger/andre eksterne tilskudd – antall studenter	Fullstendig offentlig finansiert – antall studenter
Humanistiske og estetiske fag	1165	3120	45
Lærerutdanninger og utdanninger i pedagogikk		20	395
Samfunnsfag og juridiske fag		680	
Økonomiske og administrative fag	25	4050	2720
Naturvitenskapelige fag, håndverksfag og tekniske fag	90	4750	515
Helse-, sosial- og idrettsfag	10	265	6820
Primærnæringsfag	35		
Samferdsels- og sikkerhetsfag og andre servicefag	55	1295	795
Uoppgitt fagfelt		70	510
Sum	**1375**	**14250**	**11805**

Kilde: DBH-F

Som det går frem av Tabell 3, er bildet et annet ved offentlige fagskoler[28], der langt over halvparten av studentene på fullstendig offentlig finansierte studier tar utdanning innenfor naturvitenskaplige fag, håndverksfag og tekniske

[28] Tre statlig eide fagskoler, som er direkte finansiert over statsbudsjettet, er ikke medregnet. Dette gjelder Vea – Norges grønne fagskole og Dykkerutdanningen ved Høyskolen på Vestlandet, som begge får midler over Kunnskapsdepartementets budsjett, og Norsk jernbaneskole, som får midler over Samferdselsdepartementets budsjett.

fag. Disse fagområdene er imidlertid også dominerende innenfor de andre finansieringsformene, om enn med et betydelig lavere studenttall.

Tabell 3: Antall studenter fordelt på ulike finansieringsformer – offentlige fagskoler. 2021.

NUS fagfelt	Delvis offentlig finansiert/andre midler – antall studenter	Fullfinansiert vha. skolepenger/andre eksterne tilskudd – antall studenter	Fullstendig offentlig finansiert – antall studenter
Lærerutdanninger og utdanninger i pedagogikk			160
Samfunnsfag og juridiske fag			75
Økonomiske og administrative fag	260	35	1015
Naturvitenskapelige fag, håndverksfag og tekniske fag	4330	45	11 175
Helse-, sosial- og idrettsfag			3830
Primærnæringsfag	275		180
Samferdsels- og sikkerhetsfag og andre servicefag	165		1070
Uoppgitt fagfelt			520
Sum	**5030**	**80**	**18 030**

Kilde: DBH-F

I avsnittene under er de mest sentrale finansieringskildene noe mer utfyllende omtalt. Vi har her avgrenset omtalen til statlige driftsmidler, fylkeskommunale frie midler, studentbetaling og prosjektmidler. I den forbindelse ser vi også nærmere på i hvilken grad og hvordan det varierer mellom fagskolene hva som er den eller de viktigste finansieringskilden(e), samt hvordan ulike finansieringskilder kombineres.

3.2.1 Statlige driftsmidler

Statlig driftstilskudd fra Kunnskapsdepartementet utgjør hovedandelen av fagskolenes finansiering sett under ett, og dette er også den finansieringskilden som flest rektorer i undersøkelsen viser til som fagskolens viktigste finansieringskilde. I 2020 tilsvarte det statlige driftstilskuddet omtrent 43 prosent av den samlede finansieringen i fagskolesektoren. Driftsmidlene bevilges over Kunnskapsdepartementet i statsbudsjettet, kapittel 240 post 60.

I 2021 utgjorde det statlige driftstilskuddet til fagskoleutdanninger omtrent 1025 millioner kroner, og i forslag til statsbudsjett for 2022 er denne posten på 1130 millioner kroner.[29] Dette omfatter både grunntilskudd og resultatbasert uttelling, samt tilskudd til nye studieplasser i 2021 (i statsbudsjettet for 2022 ligger det ikke inne midler til nye studieplasser).

De statlige driftsmidlene fordeles via fylkeskommunene, men driftstilskuddet til 13 fagskoler er skjermet fra fylkeskommunenes prioriteringer. I 2021 utgjorde dette omtrent 77,5 millioner kroner. Disse 13 fagskolene er i hovedsak private, men også et utdanningstilbud ved en offentlig fagskole er omfattet av denne øremerkingen.[30] Øremerkingen av midler til enkelte fagskoler er nærmere omtalt i kapittel 4.4.

[29] Prop 1 S. (2021 – 2022), s. 160

[30] Øremerkingen av midler til et studietilbud ved en offentlig fagskole gjelder studiet i bygg- og treteknikk ved Fagskolen Innlandet, studiested Gjøvik. Dette er bekreftet overfor Deloitte i e-poster fra avdelingsleder ved Fagskolen Innlandet 18. november 2021 og 26. november 2021.

I tillegg til de statlige driftsmidlene som bevilges over post 60, bevilges det hvert år penger direkte over statsbudsjettet til tre statlige fagskoler. I 2020 utgjorde dette samlet omtrent 127 millioner kroner.[31]

Både offentlige og private fagskoler *kan* motta statlige driftsmidler, og i praksis mottar alle offentlige fagskoler dette. Det er imidlertid ikke alle private fagskoler som mottar statlige driftsmidler fra Kunnskapsdepartementet.

I spørreundersøkelsen har, som nevnt over, hele 23 rektorer rangert statlig driftstilskudd som sin viktigste finansieringskilde, og to rektorer har i tillegg svart at dette er den nest viktigste finansieringskilden. Kun fire rektorer har svart at dette ikke er en aktuell finansieringskilde for fagskolen, men i tillegg har fire rektorer latt være å ta stilling til hvor viktig denne finansieringskilden er.

Av fagskolene som mottar statlige driftsmidler (som fordeles av fylkeskommunene) var det i 2021

- **Tolv fylkeskommunale fagskoler**[32] med til sammen 11 670 aktive studenter per 1. oktober 2021 på helt eller delvis offentlig finansierte utdanningstilbud
- **28 private fagskoler** med til sammen 7061 aktive studenter per 1. oktober 2021 på helt eller delvis offentlig finansierte utdanningstilbud
- **En statlig eid fagskole** med 145 aktive studenter per 1. oktober på fullstendig offentlig finansierte utdanningstilbud

I tillegg er det tre statlig eide fagskoler som er finansiert direkte over statsbudsjettet.

Av de 28 private fagskolene er det tolv fagskoler som mottar øremerket tilskudd og som dermed er skjermet fra fylkeskommunenes vurderinger når det gjelder fordeling av driftsmidler. Disse hadde per 1. oktober 2021 til sammen 611 aktive studenter. Når man ser bort fra disse tolv fagskolene, var det med andre ord 16 private fagskoler som i 2021 mottok statlige driftsmidler. Disse hadde til sammen 6450 aktive studenter per 1. oktober 2021.

Av spørreundersøkelsen som er gjennomført, går det frem at det når det gjelder fagskolene med privat eierskap er en overvekt av rektorer ved fagskoler som tilbyr studier innenfor *kreative fag* som rangerer statlig driftstilskudd som den viktigste finansieringskilden (seks av elleve rektorer). Sannsynligvis representerer disse rektorene flere av de fagskolene som er øremerket i statsbudsjettet. Videre ser vi at tre av fagskolene tilbyr helse- og velferdsfag, tre tilbyr ØkAdm-fag og to av fagskolene tilbyr «andre» fag. Enkelte av disse fagskolene har utdanningstilbud innenfor flere av de nevnte studieretningene. Ved fem privateide fagskoler opplyser rektor at det tilbys utdanning innenfor tekniske fag, men ingen av disse fagskolene har statlig driftstilskudd som sin viktigste finansieringskilde. For disse fagskolene er gjennomgående studentbetaling opplyst å være den viktigste finansieringskilden.

Når det gjelder de fylkeskommunalt eide fagskolene,[33] opplyser på den annen side samtlige rektorer (ni respondenter) som har rangert statlige driftsmidler (som tildeles av fylkeskommunene) som viktigste finansieringskilde at fagskolen tilbyr utdanning innenfor tekniske fag. Like mange opplyser at fagskolen tilbyr utdanning innenfor helse- og velferdsfag, seks viser til samferdselsfag, to til ØkAdm-fag og fem rektorer opplyser at fagskolen har utdanningstilbud innenfor «andre» fag. Alle de fylkeskommunalt eide fagskolene tilbyr utdanning innenfor mer enn ett fagområde.

Videre ser vi at rektorer ved fagskoler med mer enn 500 studenter i større grad enn rektorer ved fagskoler med mindre enn 500 studenter svarer at statlig driftstilskudd er fagskolens viktigste finansieringskilde. Dette synes imidlertid primært å henge sammen med fagskolens eierforhold, da et flertall av fagskolene med under 500 studenter har privat eierskap, mens et flertall av fagskolene med over 500 studenter har offentlig eierskap. Når man tar utgangspunkt i hvilken eller hvilke undervisningsformer fagskolene tilbyr er det samlet sett ikke vesentlige forskjeller i andelen som svarer at statlige driftsmidler er den viktigste finansieringskilden (det skilles i undersøkelsen mellom nettbasert, nettbasert med samlinger og stedbasert undervisning, og mange av fagskolene benytter flere av disse undervisningsformene). Blant fagskolene som tilbyr nettbasert undervisning eller

[31] Dette gjelder Vea – Norges grønne fagskole og Dykkerutdanningen ved Høyskolen på Vestlandet, som begge får midler over Kunnskapsdepartementets budsjett, og Norsk jernbaneskole, som får midler over Samferdselsdepartementets budsjett. Alle tre fagskoler får midler direkte over statsbudsjettet, og er ikke inkludert i oversikten over statlige driftsmidler i dette kapittelet. Kilde: Diku, 2021a.

[32] Fra 1.1.2022 er det elleve fylkeskommunale fagskoler, etter at Fagskolen i Hordaland og Fagskolen i Sogn og Fjordane er slått sammen til Fagskolen Vestland.

[33] Vi går ikke nærmere inn på svarfordelingen ved fagskolene der rektor har opplyst at fagskolen er statlig eid. Som nevnt i kapittel 1.3.3 er det flere rektorer som har svart at fagskolen har statlig eierskap enn det faktisk fins statlig eide fagskoler. Med andre ord synes det å være minst en rektor som har valgt feil svaralternativ når det gjelder eierskap. Grunnet denne feilkilden, velger vi å ikke gjøre detaljerte analyser av svarene til rektorer ved det som er opplyst å være statlig eide fagskoler. I tillegg er tre av de statlig eide fagskolene direkte finansiert over statsbudsjettet og mottar statlig driftstilskudd med uten at dette formidles via fylkeskommunene.

nettbasert undervisning med samlinger er det imidlertid primært de offentlig eide fagskolene som opplyser å ha statlig driftstilskudd som sin viktigste finansieringskilde.

3.2.2 Fylkeskommunale frie midler

Det varierer i hvilken grad den enkelte fylkeskommune tilfører fagskoler i eget fylke fylkeskommunale frie midler til drift av fagskolen. Dette medfører at det er stor forskjell mellom ulike fagskoler når det gjelder i hvilken grad fylkeskommunale frie midler inngår i den totale finansieringen av fagskolen.

Fylkeskommunale frie midler tilføres i all hovedsak fra den enkelte fylkeskommune som eier til egen fylkeskommunal fagskole. Det finnes likevel noen få eksempler i Rogaland og Finnmark på at det er blitt bevilget fylkeskommunale frie midler også til fagskoler som ikke eies av fylkeskommunen.[34]

Tabell 4 viser i hvilken grad den enkelte fylkeskommune i 2020 bevilget midler til fagskole over fylkeskommunens driftsbudsjett. Videre viser tabellen hvor stor andel eventuelle fylkeskommunale frie midler utgjør av de totale driftsmidlene som er tilgjengelig i det enkelte fylke.[35] Som det går frem av Tabell 4, utgjør fylkeskommunale frie midler blant annet 40 prosent av de totale driftsmidlene i Troms og Finnmark, 34 prosent av de totale driftsmidlene i Viken og 26 prosent av de totale driftsmidlene i Møre og Romsdal. Samtidig er det fire fylkeskommuner som ikke gir tilskudd i form av frie driftsmidler til fagskoler i fylket i det hele tatt (Agder, Innlandet, Oslo og Vestfold og Telemark). Flere fylkeskommuner, inkludert samtlige av de som ifølge DBH-F ikke gir tilskudd i form av fylkeskommune frie midler til egen fagskole, gir likevel indirekte økonomisk støtte til egen fagskole, ofte i form av at husleiekostnader enten direkte eller indirekte dekkes av fylkeskommunen. Dette omtales nærmere senere i dette kapittelet.

Tabell 4: Statlig driftstilskudd og fylkeskommunale frie midler 2020.

Fylke	Fylkeskommunale frie midler, 2020	Statlig driftstilskudd, 2020[36]	Andel frie fylkeskommunale midler av totale driftsmidler
Agder fylkeskommune	0	58 274 000	0 %
Innlandet fylkeskommune	0	69 654 250	0 %
Møre og Romsdal fylkeskommune	15 989 000	44 796 000	26 %
Nordland fylkeskommune	9 308 418	27 325 750	25 %
Oslo fylkeskommune	0	130 309 000	0 %
Rogaland fylkeskommune	8 073 282	75 073 250	10 %
Troms og Finnmark fylkeskommune	23 185 305	34 898 000	40 %
Trøndelag fylkeskommune	10 474 499	77 582 000	12 %
Vestfold og Telemark fylkeskommune	0	74 604 500	0 %
Vestland fylkeskommune	21 110 196	128 504 250	14 %

[34] Rogaland fylkeskommune bevilget 500 000 kroner i 2019 og 619 000 kroner i 2020 i form av fylkeskommunale frie midler til Kunstskolen i Stavanger. Finnmark fylkeskommune har gitt tilskudd til MedLearn AS (672 452 kroner i 2018 og 99 021 i 2019), Fagskolen Aldring og Helse (1 057 750 kroner i 2018 og 99 021 kroner i 2019) og Stiftelsen Rogaland Kurs og Kompetansesenter (55 000 kroner i 2018). I 2020, etter fylkessammenslåing, har Troms og Finnmark fylkeskommune ikke bevilget fylkeskommunale frie midler til andre enn egen fagskole Kilde: DBH-F.

[35] Summen av statlige driftsmidler og fylkeskommunale frie midler til drift omtales her som «totale driftsmidler».

[36] Statlig driftstilskudd omfatter rammen som i 2020 ble overført til den enkelte fylkeskommune for videre fordeling mellom aktuelle fagskoler i fylket. Summen inkluderer midler til nye studieplasser og midler til skjermede fagskoler i det enkelte fylke.

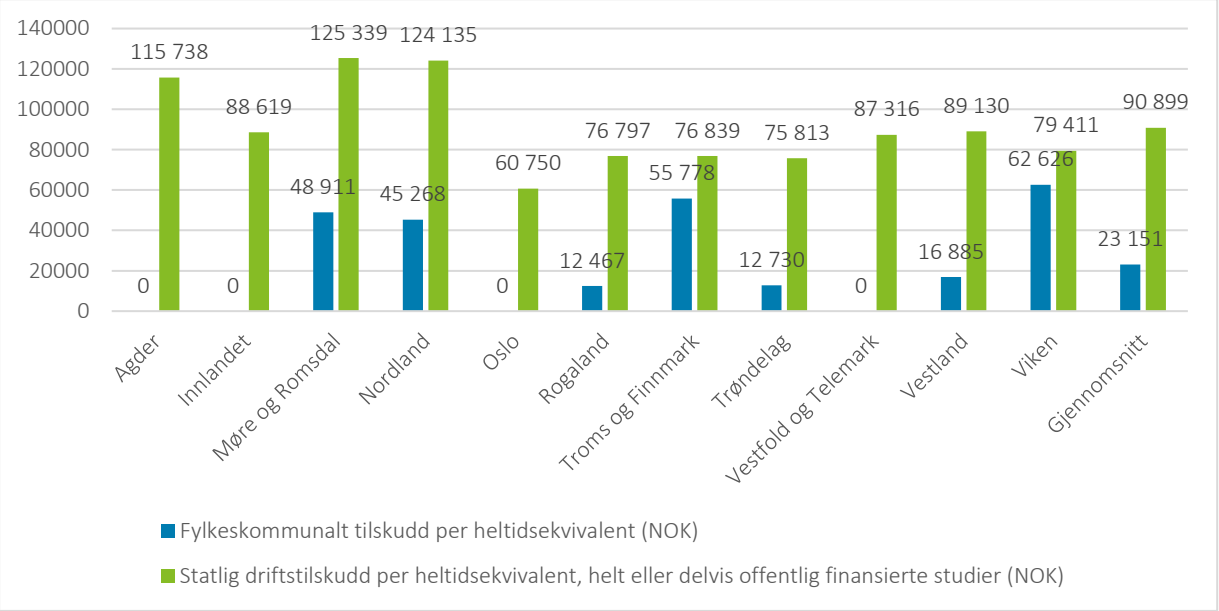
Fylke	Fylkeskommunale frie midler, 2020	Statlig driftstilskudd, 2020[36]	Andel frie fylkeskommunale midler av totale driftsmidler
Viken fylkeskommune	58 810 000[37]	113 681 000	34 %
Totalt	**146 950 700**	**834 702 000**	**15 %**

Kilder: Diku, 2020a og 2020b; DBH-F; Viken fylkeskommune 2021c.

Det er viktig å være oppmerksom på at det statlige driftstilskuddet slik dette fremgår av Tabell 4 i de fleste fylkeskommuner blir fordelt mellom både fylkeskommunale og private fagskoler etter søknad, selv om det i alle fylkeskommunene er slik at en betydelig andel av tilskuddet blir fordelt videre til den eller de fylkeskommunale fagskolen(e). Fylkeskommunale frie midler, derimot, blir i hovedsak kun tildelt til de fylkeskommunale fagskolene, jf. omtale over.

Det er stor variasjon mellom de ulike fylkeskommunene når det gjelder hvor mye skoleeier bevilger i fylkeskommunale frie midler til egne fagskoler per heltidsekvivalent. Figur 7 viser tilskuddet av fylkeskommunale frie midler per fylkeskommune delt på antall studenter (oppgitt i heltidsekvivalenter) ved egen fagskole i 2020.[38] Fremstillingen under viser at i de fylkeskommunene som bevilger fylkeskommunale frie midler til egen fagskole, varierer tilskuddet per heltidsekvivalent fra 12 467 kroner i Rogaland til 62 626 kroner i Viken.[39] Figuren viser også hvor mye de ulike fylkene fikk i statlig driftstilskudd per heltidsekvivalent samme år.[40] Det fylkeskommunale tilskuddet i figuren under kommer i tillegg til de statlige driftsmidlene.

Figur 7: Fylkeskommunalt frie midler og statlig driftstilskudd per heltidsekvivalent, 2020.[41]



Kilder: DBH-F; Diku, 2020b og 2020f.

[37] Tallene for Viken fylkeskommune avviker fra det som er rapportert inn i DBH-F. Viken fylkeskommune opplyser om at rapporteringen til DBH-F i 2020 er feil, og at det riktige tallet for tilskudd i form av fylkeskommunale frie midler for 2020 er 58,81 millioner kroner. Jf. e-post til Deloitte fra Viken fylkeskommune 26. november 2021.

[38] Tilskudd fra fylkeskommunale frie midler ved *fylkeskommunale* fagskoler og statlig driftstilskudd per heltidsekvivalent i ulike fylker.

[39] Nivået på tilskuddet av fylkeskommunale midler per heltidsekvivalent er funnet ved å dele det totale tilskuddet den enkelte fylkeskommune gir til egen fagskole på antall heltidsekvivalenter ved den fylkeskommunale fagskolen. Det presiseres at dette ikke er en sats per heltidsekvivalent som den enkelte fylkeskommune opererer med, men at dette er en beregning som er gjort for enklere å kunne sammenligne størrelsen på det fylkeskommunale tilskuddet på tvers av fylker og fagskoler av ulik størrelse med varierende studenttall.

[40] Nivået på tilskudd i form av statlige driftsmidler per heltidsekvivalent i de ulike fylkene, er funnet ved å dele det totale statlige driftstilskuddet som hver fylkeskommune mottar, på antall studenter (heltidsekvivalenter) som studerer ved studier som er helt eller delvis offentlig finansiert. Tilskudd til og antall studenter (heltidsekvivalenter) ved de 13 fagskolene som er skjermet fra fylkeskommunenes prioriteringer er inkludert i beregningen. Studenter ved studietilbud som er fullfinansiert ved hjelp av skolepenger/andre eksterne tilskudd og studenter ved de tre statlige fagskolene som mottar midler direkte over statsbudsjettet er ikke med i beregningen.

[41] Nivået på det fylkeskommunale tilskuddet er basert på tall hentet fra DBH-F. Nivået på det statlige driftstilskuddet er basert på tall hentet fra Dikus *Orientering om tilskuddsordningen for driftsmidler til fagskoler i 2020* (Diku, 2020b) og *Supplerende tilsagnsbrev for tilskudd til nye studieplasser i høyere yrkesfaglig utdanning* (Diku, 2020f).

Sammenligningen i Figur 7 viser ingen direkte sammenheng mellom størrelsen på det fylkeskommunale tilskuddet og på det statlige driftstilskuddet per heltidsekvivalent. Møre og Romsdal og Nordland er blant fylkene som mottar høyest statlig driftstilskudd per heltidsekvivalent. Samtidig er dette også to av fylkene som gir høyest tilskudd av fylkeskommunale frie midler per heltidsekvivalent til egen fagskole. Disse to fylkene er også de med lavest antall studenter nasjonalt ved sine fylkeskommunale fagskoler, noe som potensielt kan påvirke kostnadene per student i form av «smådriftsulemper».[42] Videre har begge disse fagskolene en stor andel studietilbud innen tekniske og maritime utdanninger, noe som også kan bidra til et høyt kostnadsnivå. Samtidig ser man ikke samme tendens i Rogaland, som også har høy andel maritime og tekniske utdanninger. Det er med andre ord ingen entydig sammenheng.

Både Troms og Finnmark og Viken ligger noe under gjennomsnittet for størrelsen på det statlige driftstilskuddet per heltidsekvivalent, og begge bevilger betydelige fylkeskommunale frie midler per heltidsekvivalent til sine fagskoler. Oslo, som har det laveste statlige driftstilskuddet per heltidsekvivalent, har imidlertid ingen fylkeskommunal bevilgning til egen fagskole. I Oslo er det samtidig et høyt antall fagskoler, og i større grad en kombinasjon av både offentlige og private fagskoler enn i flere av de andre fylkene. Sammensetningen av offentlige og private fagskoler i fylket, samt de ulike fagområdene de representerer, kan potensielt ha innvirkning på størrelsen av tilskuddet.

Enkelte respondenter gir i undersøkelsen uttrykk for at nettbaserte utdanningstilbud er billigere å drive enn stedbaserte.[43] Man kan med bakgrunn i det se for seg at omfanget av nettbaserte utdanningstilbud i det enkelte fylke kan være en medvirkende årsak til ulikheter i tilskudd per heltidsekvivalent. I Oslo tilbys det for eksempel en større andel nettbasert studier med offentlig finansiering fra private fagskoler enn i andre fylker. Vi har likevel ikke grunnlag for å si med sikkerhet hvorvidt dette påvirker størrelsen på tilskuddet som fylkeskommunen mottar i form av statlige driftsmidler.

Dersom en ser på tilskuddsnivået til den enkelte *fylkeskommunale* fagskole, kommer det frem at det varierer i hvilken grad det er forskjeller mellom det gjennomsnittlige tilskuddet per heltidsekvivalent i fylket, og ved den fylkeskommunale fagskolen isolert.[44] I Oslo var for eksempel det gjennomsnittlige tilskuddet på 60 750 kroner per heltidsekvivalent ved helt eller delvis offentlig finansierte studier i 2020. Når man ser på tilskuddet til Fagskolen i Oslo isolert, var tilskuddet på 84 385 kroner per heltidsekvivalent for studier som var helt eller delvis offentlig finansiert. Tilskuddet per heltidsekvivalent ligger da betydelig nærmere gjennomsnittet for helt eller delvis offentlig finansierte studier i alle fylker som fremgår av Figur 7. Tilsvarende var det gjennomsnittlige tilskuddet per heltidsekvivalent i Agder fylke på 115 738 kroner i 2020, mens statlig driftstilskudd per heltidsekvivalent til Fagskolen i Agder var på 125 836 kroner. Ved disse fagskolene var altså statlige driftsmidler per heltidsekvivalent til de fylkeskommunale fagskolene høyere enn det gjennomsnittlige tilskuddet per heltidsekvivalent til alle helt eller delvis offentlig finansierte studier i fylket.

I noen fylker er imidlertid differansen mellom gjennomsnittlig tilskudd per heltidsekvivalent og tilskudd per heltidsekvivalent ved den fylkeskommunale fagskolen liten. I Vestland var det gjennomsnittlige tilskuddet i fylket på 89 130 kroner per heltidsekvivalent i 2020, mens tilskuddet til fagskolen i Hordaland og fagskolen i Sogn og Fjordane[45] var på 89 343 kroner per heltidsekvivalent. I Rogaland var det gjennomsnittlige tilskuddet per heltidsekvivalent i fylket 76 797 kroner, og tilskuddet til Fagskolen Rogaland var på 78 194 kroner per heltidsekvivalent.

I noen fylker er tilskuddsnivået til den fylkeskommunale fagskolen isolert sett lavere enn det gjennomsnittlige tilskuddet til alle helt eller delvis offentlig finansierte studier i fylket. I Møre og Romsdal er for eksempel det gjennomsnittlige tilskuddet til den fylkeskommunale fagskolen[46] på 119 428 kroner per heltidsekvivalent, mens det gjennomsnittlige statlige tilskuddet per heltidsekvivalent for studier som er helt eller delvis offentlige finansiert i fylket er på 125 339 kroner. Også i Nordland er det statlige driftstilskuddet til den fylkeskommunale fagskolen noe lavere isolert sett enn det gjennomsnittlige tilskuddsnivået i fylkeskommunen. Nordland fagskole mottok i 2020 i snitt 118 782 kroner per heltidsekvivalent, mot 124 135 kroner som var det gjennomsnittlige tilskuddet per

[42] Muligheten for at stordriftsfordeler kan påvirke kostnadsbildet er blant annet drøftet i Deloitte og Nifu, 2016.
[43] Som vi vil komme tilbake til i kapittel 4 er det imidlertid ulike oppfatninger om dette.
[44] Beregningene av størrelsen på det statlige driftstilskuddet per heltidsekvivalent ved fylkeskommunale fagskoler er gjort basert på tall fra DBH-F.
[45] 1. januar 2022 ble Fagskolen i Sogn og Fjordane og Fagskolen i Hordaland slått sammen til Fagskolen Vestland.
[46] Dette er gjennomsnitt av det statlige driftstilskuddet til fagskolen i Kristiansund og fagskolen i Ålesund i 2020. Høsten 2021 ble disse to fagskolene slått sammen til Fagskolen Møre og Romsdal.

heltidsekvivalent til helt eller delvis offentlig finansierte studier i fylket. Tilskuddet per heltidsekvivalent ved de fylkeskommunale fagskolene ligger likevel langt over gjennomsnittet for alle fylker som fremgår av Figur 7.

Som illustrert over, er det store variasjoner mellom de ulike fylkene når det gjelder statlige driftsmidler per heltidsekvivalent, og det varierer også hvorvidt de fylkeskommunale fagskolene mottar et høyere eller lavere statlig driftstilskudd per heltidsekvivalent enn gjennomsnittet for alle helt eller delvis offentlig finansierte studier ved fagskoler i fylket. Videre finner vi ingen sammenheng mellom nivået på de statlige driftsmidlene og hvorvidt den enkelte fylkeskommune bevilger fylkeskommunale frie midler til drift av fagskole. Det er heller ikke mulig, ut fra foreliggende data, å identifisere systematiske sammenhenger mellom fagområder tilbudt ved fylkeskommunenes egne fagskoler og nivå på statlige driftsmidler eller fylkeskommunale frie midler. Det er mulig at omfanget av nettbaserte studier ved private fagskoler i Oslo kan bidra til å forklare noe av årsaken til at Oslo kommune mottar et lavere gjennomsnittlig statstilskudd per heltidsekvivalent, men basert på foreliggende data har det ikke vært mulig å identifisere tydelige årsakssammenhenger.

Som nevnt tidligere har fem rektorer som har rangert statlige driftsmidler (som tildeles av fylkeskommunene) som fagskolens viktigste finansieringskilde, også rangert tilskudd fra fylkeskommunens frie midler som en *like viktig* finansieringskilde. Blant disse fem er det tre rektorer ved fylkeskommunale fagskoler og to rektorer ved fagskoler med privat eierskap. Også for enkelte private fagskoler er med andre ord tilskudd fra fylkeskommunen svært viktig. I tillegg har seks rektorer rangert tilskudd fra fylkeskommunens frie midler som den *nest viktigste* finansieringskilden (fem av disse representerer fagskoler som er eid av en fylkeskommune, mens den siste fagskolen er privateid), og én rektor har svart at dette er fagskolens *tredje viktigste* finansieringskilde. 14 rektorer har svart at fylkeskommunale frie midler ikke er en aktuell finansieringskilde for fagskolen[47], og fem rektorer har ikke svart på hvorvidt dette er en viktig finansieringskilde for fagskolen (disse fem er rektorer ved privateide eller statlig eide fagskoler).

I intervju fremkommer det at også fylkeskommuner som ifølge tabellen over ikke bevilger frie midler til drift av den eller de fylkeskommunale fagskolene i fylket på ulikt vis likevel bidrar økonomisk til egen fagskole. Dette dreier seg ofte om husleiekostnader, enten indirekte kostnader ved at fagskolen benytter fylkeskommunalt eide lokaler uten å betale internhusleie, eller direkte kostnader ved at fylkeskommunen dekker eksterne husleiekostnader for fagskolen. Etter det Deloitte er kjent med, er det ingen fylkeskommuner som har beregnet verdien av indirekte støtte i form av bruk av fylkeskommunalt eide lokaler. I de fleste tilfeller har Deloitte heller ikke fått informasjon om hvor stort areal det dreier seg om. Ved nærmere undersøkelser finner vi også at det er betydelig variasjon når det gjelder hvor store kostnader hver av de fylkeskommunale fagskolene har til husleie som dekkes over fagskolens eget driftsbudsjett. I forbindelse med evalueringen er det innhentet informasjon om disse kostnadene fra hver av fylkeskommunene. Innhentet informasjon om husleiekostnader er oppsummert i Tabell 5 under.

Tabell 5: Fylkeskommunale fagskoler og husleiekostnader.[48]

Fylkeskommune	Fylkes-kommunale frie midler – 2020 (NOK)	Husleiekostnader over eget driftsbudsjett	Husleiekostnader som dekkes av fylkeskommunen som skoleeier
Agder fylkeskommune	0	Nei	Direkte støtte ved at fylkeskommunen dekker leiekostnader på ca. NOK 6,6 mill. per år.
Innlandet fylkeskommune	0	Ved bruk av lokaler som ikke er eid av fylkeskommunen, varierer det om fagskolen betaler husleie eller ikke (omfang av slike kostnader er ikke nærmere spesifisert).	Indirekte støtte gjennom tilgang til lokaler som fylkeskommunen eier (spesifisert til ca. 5000 kvm på Gjøvik, ikke spesifisert areal ved øvrige lokasjoner).

[47] Dette inkluderer 13 rektorer ved fagskoler med privat eierskap, og én rektor ved en statlig eid fagskole.
[48] Informasjon er innhentet fra den enkelte fylkeskommune/fagskole per e-post eller gjennom annen skriftlig dokumentasjon. Detaljnivået på mottatt informasjon varierer.

Fylkeskommune	Fylkes-kommunale frie midler – 2020 (NOK)	Husleiekostnader over eget driftsbudsjett	Husleiekostnader som dekkes av fylkeskommunen som skoleeier
Møre og Romsdal fylkeskommune	15 989 000	NOK 5 mill. i 2021[49]	Indirekte støtte gjennom bruk av lokaler som fylkeskommunen eier.
Nordland fylkeskommune	9 308 418	Nei	Indirekte støtte gjennom bruk av lokaler som fylkeskommunen eier.
Oslo fylkeskommune	0	NOK 2,2 mill. i husleie, strøm og renhold. Opplyses at dette er et historisk beløp som var knyttet til tidligere leieforhold enn der fagskolen er i dag.	Opplyses også å få indirekte støtte gjennom å benytte lokaler eid av Oslo kommune.
Rogaland fylkeskommune	8 073 282	Nei	Direkte støtte ved at fylkeskommunen dekker husleiekostnader på ca. NOK 2,3 mill. i året. Indirekte støtte gjennom bruk av lokaler som fylkeskommunen eier.
Troms og Finnmark fylkeskommune	23 185 305	NOK 2,2 mill. i husleiekostnader over eget driftsbudsjett.	Indirekte støtte gjennom bruk av lokaler som fylkeskommunen eier.
Trøndelag fylkeskommune	10 474 499	I fylkeskommunale bygg, men betaler husleie ut fra beregnede FDV-kostnader (uspesifisert beløp)	Det er ikke opplyst om beregnede FDV-kostnader dekker all husleie, eller om det også er noe indirekte støtte.
Vestfold og Telemark fylkeskommune	0	Nei	Direkte støtte til husleiekostnader i bygninger hvor fagskolen er leietager: ca. NOK 3,6 mill. Indirekte støtte gjennom bruk av lokaler som fylkeskommunen eier, ca. 1500 kvm undervisnings- og administrasjonslokaler
Vestland fylkeskommune	21 110 196	Nei	Direkte støtte ved at fylkeskommunen dekker husleiekostnader på ca. NOK 5,9 mill. i året. Indirekte støtte gjennom bruk av lokaler som fylkeskommunen eier.
Viken fylkeskommune	58 810 000	NOK 28-30 mill. i husleiekostnader over eget driftsbudsjett (anslagsvis).	Nei

Kilde: DBH-F og informasjon fra den enkelte fylkeskommune

Som det går frem av Tabell 5, er det store variasjoner når det gjelder hvordan husleiekostnadene dekkes. Flere fagskoler får dekket alle sine husleiekostnaden av fylkeskommunen, enten i form av direkte eller indirekte støtte, eller en kombinasjon. Andre fagskoler dekker hele eller deler av husleiekostnadene over eget driftsbudsjett. Fagskolen i Viken peker seg ut her med de høyeste husleiekostnadene som dekkes over eget driftsbudsjett.

[49] Møre og Romsdal fylkeskommune, 2021

Fagskolen mottar også betydelig fylkeskommunal driftsstøtte, men som da dels synes å være en kompensasjon for at fagskolen dekker husleiekostnader over eget driftsbudsjett. Det fremgår også at alle de fire fagskolene som ikke mottar driftsmidler fra fylkeskommunen som eier, likevel får enten direkte eller indirekte støtte fra fylkeskommunen i form av dekning av husleiekostnader. Kun Fagskolen Oslo dekker i tillegg faste husleiekostnader over eget driftsbudsjett, mens Fagskolen Innlandet i tillegg har enkelte uspesifiserte kostnader som dekkes over eget driftsbudsjett.

I intervju gis det ingen entydige forklaringer på hva som er årsaken til at enkelte fylkeskommuner bidrar med betydelige fylkeskommunale midler til egen fagskole, mens andre ikke gjør dette, ut over at en del respondenter henviser til ulike tradisjoner i ulike fylkeskommuner. Samtidig viser sammenstillingen over at det i enkelte tilfeller er slik at betydelige deler av det fylkeskommunale tilskuddet benyttes til å dekke husleiekostnader. Ved en av fagskolene pekes det også på mulige stordriftsfordeler som en forklaring på at det lar seg gjøre å drive fagskolen uten driftsmidler fra eier. Dette dreier seg om en stor fagskole med store deler av opplæringstilbudet tilknyttet én lokasjon.

3.2.3 Studentbetaling

Studentbetaling utgjør en betydelig andel av den totale finansieringen i fagskolesektoren samlet sett. I 2020 utgjorde studentbetaling i overkant av 690 millioner kroner, noe som tilsvarer omtrent 35 prosent av den totale finansieringen i sektoren.

Det er private fagskoler som krever inn den største andelen studentbetaling, totalt omtrent 670 millioner kroner i 2020. Offentlige fagskoler mottok i 2020 omtrent 20 millioner kroner i studentbetaling.

Både offentlige og private fagskoler har anledning til å kreve egenbetaling fra studenter. Dette skiller seg fra de prinsippene som gjelder for statlige institusjoner for høyere utdanning som universitet og høyskole, som ikke har anledning til å kreve egenbetaling fra studenter for studieprogrammer som fører frem til en grad eller yrkesutdanning.[50] Det er altså ikke noe *gratisprinsipp* i offentlig finansiert høyere yrkesfaglig utdanning, slik det er ved offentlig finansiert høyere utdanning ved universiteter og høyskoler. I NOU 2014: 14 *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg* blir det pekt på at «regjeringens gratisprinsipp i utdanningssystemet står i beste fall svakt i fagskolesektoren»[51], og i svar på budsjettspørsmål for statsbudsjettet 2021 svarer Kunnskapsdepartementet at de anslår at provenyeffekten av en innføring av gratisprinsipp i offentlig høyere yrkesfaglig utdanning er ca. 19 millioner kroner.[52]

Fylkeskommunene står i henhold til årlige oppdragsbrev om de statlige driftsmidlene fritt til å bestemme om de ønsker å legge egne føringer for om det kan tas egenbetaling fra studenter i helt eller delvis offentlig finansierte utdanninger.[53] I samme brev står det også at fagskolene likevel ikke har anledning til å kreve egenbetaling fra studenter som allerede har begynt på et utdanningsløp under forutsetning om at det skulle være gratis. Noen fylkeskommuner har spesifikke føringer knyttet til spørsmålet om studentbetaling som del av sine tilskuddsprinsipper. For eksempel har Rogaland fylkeskommune et prinsipp om at fagskoler som får tildelt statlige driftsmidler fra fylkeskommunen kan ta maksimalt 5000 kroner per semester i egenbetaling fra studenter.[54] Fylkeskommunenes praksis når det gjelder hvorvidt det stilles vilkår om anledning til å ta egenbetaling/studentbetaling ved tildeling av driftstilskudd til en fagskole er nærmere omtalt i kapittel 4.3.5.

Fagskoleutdanninger kan være fullstendig offentlig finansiert, delvis offentlig finansiert eller fullfinansiert via egenbetaling fra studenter.[55] Figur 8 under viser hvordan det totale antallet fagskolestudenter høsten 2021 fordeler seg på de tre ulike finansieringsformene.

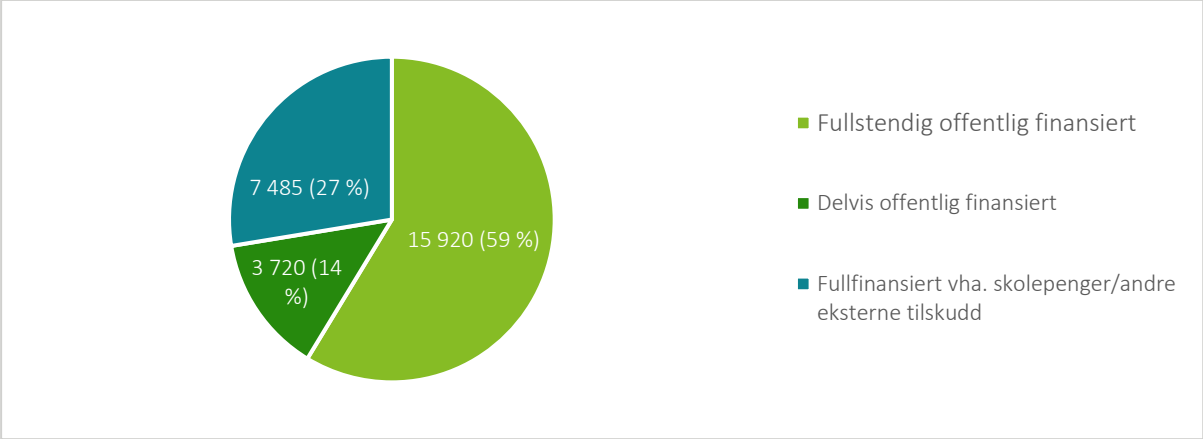
Av totalt 27 125 studenter ved fagskoler høsten 2021, var 46 prosent (12 415) studenter ved offentlige fagskoler og 54 prosent (14 705) var studenter ved private fagskoler.[56] Av studentene ved private fagskoler, var litt over halvparten (51 prosent) studenter ved utdanninger som er fullfinansiert av skolepenger eller andre eksterne

[50] Dette følger av Universitets- og høyskoleloven, §7-1 første ledd.
[51] Kunnskapsdepartementet, 2014, s. 72
[52] Regjeringen, 2020: Svar på budsjettspørsmål 148, stilt i forbindelse med statsbudsjettet 2021. I svaret fra KD understrekes det at «det er usikkerhet knyttet til kvaliteten på dataene som ligger til grunn for dette anslaget. Dataene er innrapportert fra fagskolene til Database for fagskolestatistikk».
[53] Oppdragsbrevet ble for 2018 utarbeidet av Kunnskapsdepartementet, mens det i påfølgende år har blitt utarbeidet av HK-dir (tidligere Diku)
[54] Rogaland fylkeskommune, 2020a
[55] For flere utdanningstilbud med egenbetaling fra studenter har fagskolestudenter anledning til å søke lån til skolepenger fra lånekassen. På denne måten får mange av fagskolestudentene indirekte statsstøtte gjennom lån fra Statens lånekasse for utdanning.
[56] Kilde: DBH-F

tilskudd.[57] Disse er fordelt på 21 private fagskoler. 44 prosent er studenter ved fullstendig offentlig finansierte studier (fordelt på 12 private fagskoler), og fem prosent er studenter ved delvis offentlig finansierte studier. Sistnevnte er fordelt på 16 fagskoler. Blant disse inngår samtlige tolv private fagskoler som er skjermet fra fylkeskommunenes fordeling av de statlige driftsmidlene, samt ytterligere fire private fagskoler.

Ved offentlige fagskoler er majoriteten (76 prosent) studenter ved fullstendig offentlig finansierte studier. Alle fylkeskommunale og statlige fagskoler har studier som er fullstendig offentlig finansiert. De resterende (24 prosent) studerer i all hovedsak ved delvis offentlig finansierte studier (fordelt på fem fylkeskommunale og én statlig fagskole), og under 1 prosent, bare 40 studenter, studerer ved utdanningstilbud som er fullfinansiert av skolepenger eller andre eksterne tilskudd. Blant de offentlig eide fagskolene er det kun Fagskolen i Viken og Fagskolen Rogaland som har utdanningstilbud som er fullfinansiert av skolepenger.

Figur 8: Antall (andel) fagskolestudenter fordelt på finansieringsform ved offentlige og private fagskoler, høst 2021.



Kilde: DBH-F.

Innen alle tre finansieringskategorier har fagskolene anledning til å kreve studentbetaling (med mindre fylkeskommunene har stilt som vilkår at det ikke kan tas studentbetaling), og størrelsen på egenbetalingen varierer noe etter hvilken kategori utdanningen tilhører. Årsaken til at det også forekommer studentbetaling i fullstendig offentlig finansierte studier, er at fagskolene har anledning til å kreve inn avgift for blant annet studentsamskipnader og materiell.[58] Som det går frem av Tabell 6 varierer den gjennomsnittlige studentbetalingen fra 1 699 kroner ved fullstendig offentlig finansierte studier ved offentlige fagskoler, til 54 689 kroner ved studier fullstendig finansiert av skolepenger ved private fagskoler.

Tabell 6: Gjennomsnittsbetaling per student 2020, fordelt etter eierskap og finansieringskilde[59].

Finansieringsform	Gjennomsnittsbetaling per student per semester, offentlige fagskoler	Gjennomsnittsbetaling per student per semester, private fagskoler
Fullstendig offentlig finansiert	1 699 NOK	4 518 NOK
Delvis offentlig finansiert	6 347 NOK	32 435 NOK
Fullstendig finansiert via skolepenger/andre eksterne tilskudd	9 601 NOK	54 689 NOK

Kilde: Diku, 2021a

Studenter ved private fagskoler på studieløp med studentbetaling betalte i 2020 i gjennomsnitt 51 400 kroner per semester, mens gjennomsnittet for studenter på studieløp med studentbetaling ved offentlige fagskoler som betalte skolepenger lå på omtrent 4 500 kroner per semester.[60] Ved private fagskoler er det stor variasjon i hvor

[57] Kategorien «fullfinansiert vha. skolepenger/andre eksterne tilskudd» er hentet fra DBH-F. Det er i DBH-F ikke videre forklart hva som inngår i «andre eksterne tilskudd».
[58] Diku, 2021a.
[59] Gjelder kun utdanningstilbud som har studentbetaling
[60] Diku, 2021a.

mye egenbetaling som kreves av studenter avhengig av fagfelt. Det er særlig utdanninger innen luftfart som har høy studentbetaling, og gjennomsnittet ligger på 257 000 kroner per semester for disse fagretningene. Størrelsen på studentbetalingen for dette fagfeltet bidrar også betydelig til å dra opp gjennomsnittet for studentbetaling ved private fagskoler, og dersom en ekskluderer fagfelt innen luftfart, er gjennomsnittet for studentbetaling ved private fagskoler på omtrent 34 000 kroner.[61]

Høsten 2021 ble det tatt egenbetaling fra studenter ved fem fylkeskommunale fagskoler: Fagskolen Innlandet, Fagskolen Rogaland, Fagskolen i Hordaland, Fagskolen i Sogn og Fjordane og Fagskolen i Viken.[62] Flertallet av utdanningstilbudene ved disse fagskolene er uten studentbetaling. Blant studiene med studentbetaling er det stor variasjon på kostnaden mellom ulike fagretninger og fagskoler. Størrelsen på studentbetalingen strekker seg fra 4000 kroner på det laveste til 120 000 kroner på det høyeste for et utdanningstilbud på 120 studiepoeng. Prisen er for hele utdanningstilbudet. Studiet som har studentbetaling på 120 000 kroner er boring ved Fagskolen Rogaland og er fullfinansiert via skolepenger som betales av studentenes arbeidsgiver.[63] Dersom en ekskluderer dette studiet, koster de dyreste studiene ved fylkeskommunale fagskoler 60 000 kroner. Ved en av de fylkeskommunale fagskolene blir det i intervju vist til at de tekniske/industrielle utdanningstilbudene er så underfinansierte – selv med et betydelig fylkeskommunalt tilskudd som supplement til de statlige driftsmidlene – at det er nødvendig å benytte seg av studentbetaling for å dekke den manglende finansieringen.

Med bakgrunn i hvilke fylkeskommunale fagskoler som har studier med studentbetaling, synes det ikke å være noen sammenheng mellom hvilke fylkeskommunale fagskoler som har studier med studentbetaling, og hvorvidt fagskolen mottar tilskudd fra fylkeskommunen (se Tabell 4 i kapittel 3.2.2). Blant fagskolene som ikke mottar tilskudd i form av fylkeskommunale frie midler, er det kun Fagskolen Innlandet som har utdanningstilbud som delvis finansieres gjennom studentbetaling.

Rektorenes svar i spørreundersøkelsen som ble gjennomført i november/desember 2020 bekrefter at studentbetaling er en mye viktigere finansieringskilde for private fagskoler enn for offentlige. Tolv av 22 rektorer fra privateide fagskoler rangerer studentbetaling som viktigste finansieringskilde. Til sammenligning rangerer ingen rektorer fra fagskoler som er eid av fylkeskommunen studentbetaling som viktigst. Én rektor fra en fylkeskommunalt eid fagskole rangerer studentbetaling som nest viktigste finansieringskilde, og tre rektorer rangerer dette som den tredje viktigste finansieringskilden. Rektorene ved fire fylkeskommunale, to statlige og én privateid fagskole svarer at studentbetaling ikke er en aktuell finansieringskilde for fagskolen.

Et stort flertall[64] av rektorene som rangerer studentbetaling som viktigste finansieringskilde er fra fagskoler med *under* 500 aktive studenter høsten 2020, men det er også to rektorer ved fagskoler med over 1000 aktive studenter høsten 2020 som rangerer studentbetaling som den viktigste finansieringskilden. Samtlige har som nevnt over privat eierskap. Her er det verd å bemerke at mens enkelte privateide fagskoler ønsker offentlig finansiering, men ikke når opp i fylkeskommunenes prioritering av midlene, er det også enkelte av de største privateide fagskolene som ikke ønsker statlig tilskudd. Dette synes blant annet å henge sammen med utbytteforbudet som er knyttet til det å motta offentlig tilskudd. Dermed er det også andre forhold enn fylkeskommunenes prioriteringer, arbeidslivets kompetansebehov og tilgjengelige driftsmidler som påvirker hvorvidt private fagskoler mottar statlig driftstilskudd eller fullt ut finansierer utdanningstilbudene gjennom studentbetaling.

3.2.4 Andre finansieringskilder - Prosjektmidler

I tillegg til de tre hovedfinansieringskildene for fagskolesektoren, utgjør prosjektmidler også en viss andel av den totale finansieringen. I 2020 mottok fagskolene samlet sett prosjektmidler på nesten 110 millioner kroner, og disse utgjorde dermed omtrent fem prosent av den totale finansieringen i sektoren.

Av disse var 43 millioner kroner søkbare utviklingsmidler som skal bidra til kvalitetshevende tiltak i fagskolesektoren. Se nærmere omtale av utviklingsmidlene i kapittel 2.4. og 5.2. Utviklingsmidler har siden 2018 vært en fast post i statsbudsjettet, kapittel 240 post 61. I 2020 kom det inn 64 søknader om utviklingsmidler til totalt 77 millioner kroner, og det ble delt ut 43,2 millioner kroner til 38 ulike prosjekter ved 18 fagskoler.[65] I tillegg ble bevilgningen for 2020 økt med 10 millioner kroner som skulle gå til innkjøp av utstyr ved fagskolene, som følge

[61] Diku, 2021a.
[62] Det var altså ingen studentbetaling for studier høsten 2021 ved Fagskolen i Agder, Fagskolen Møre og Romsdal, Nordland Fagskole, Fagskolen Oslo, Fagskolen i Nord (Troms og Finnmark fylkeskommune), Trøndelag høyere yrkesfagskole og Fagskolen Vestfold og Telemark.
[63] Diku, 2021a, s. 58
[64] Ti av tolv
[65] Prop. 1 S. 2021 – 2022, s. 161

av en økning i kapasitet og vekst i antall fagskolestudenter i 2020.[66] Denne tilleggsbevilgningen ble først utlyst i 2021, sammen med utviklingsmidlene som kom med statsbudsjettet 2021.[67]

I 2020 fikk også fagskolene tildelt til sammen 47 millioner kroner fra bransjeprogram for kompetanseutvikling.[68] Bransjeprogrammene for kompetanseutvikling er nærmere omtalt i kapittel 2.6.1 og 5.3.

I tillegg ble det i 2020 bevilget 29 millioner kroner til Udir for å finansiere etterutdanning innen oppvekstfag, 12 millioner kroner til Utdanningsløftet 2020, som skulle brukes til å etablere korte og fleksible utdanningstilbud levert av fagskoler, 5,7 millioner kroner til prosjekter for å øke digital kompetanse i havrelaterte utdanninger og 1,3 millioner til Erasmus+ som skal bidra til internasjonal studentmobilitet.[69]

I spørreundersøkelsen er det syv rektorer som svarer at *andre statlige tilskudd* er fagskolens viktigste finansieringskilde. Blant disse er tre rektorer ved statlig eide fagskoler. I tillegg svarer rektor ved tre private og en fylkeskommunalt eid fagskole at *andre statlige tilskudd* er fagskolens viktigste finansieringskilde. Alle disse likestiller imidlertid denne finansieringskildens viktighet med statlig driftstilskudd som tildeles av fylkeskommunen, og tre av de fire svarer i tillegg at også studentbetaling er en like viktig finansieringskilde.

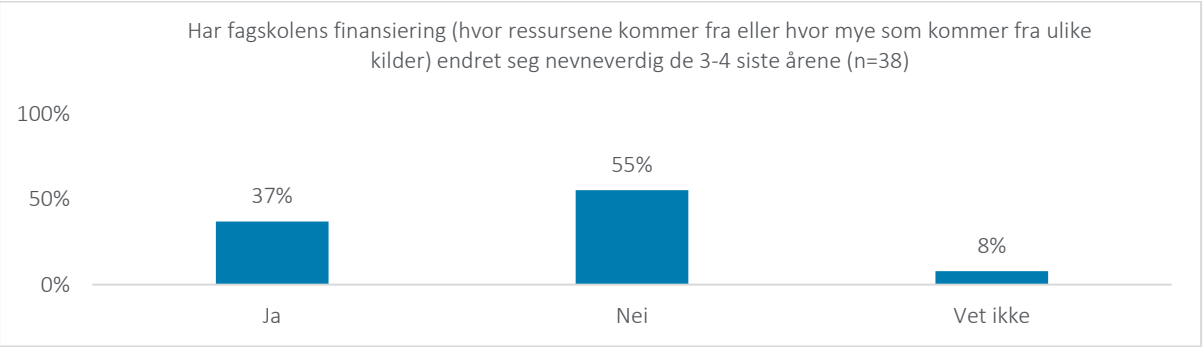
Blant rektorene som i spørreundersøkelsen har vist til *andre statlige tilskudd* som en viktig finansieringskilde, er det flere som viser til opptrappingsmidlene/midler til nye studieplasser. I tillegg trekkes utviklingsmidlene frem av flere, samt støtte fra bransjeprogram. Enkelte viser også til støtte gjennom MARKOM2020, søkbare midler som forvaltes av statsforvalteren, midler knyttet til Erasmus+-programmet, anbud utlyst av Utdanningsdirektoratet samt ekstraordinære midler i forbindelse med covid-19-pandemien.

3.3 Utvikling/endringer i finansieringen

Det har de siste årene vært en betydelig økning både i antall studenter og i den totale rammen for finansieringen av fagskolesektoren. Alle de ulike hovedfinansieringskildene omtalt i kapittel 3.2, som statlig driftstilskudd, fylkeskommunale frie midler, egenbetaling fra studenter og andre prosjektmidler, har hatt en økning fra 2018 og frem til i dag.

I spørreundersøkelsen Deloitte har gjennomført i forbindelse med evalueringen fikk rektorene ved fagskolene spørsmål om hvorvidt fagskolens finansiering (hvor ressursene kommer fra eller hvor mye som kommer fra ulike kilder) har endret seg nevneverdig de siste 3-4 årene. Svarene til rektorene går fram i Figur 9 under, og viser at 37 prosent (14 respondenter) svarer at dette er tilfelle. Et flertall av rektorene (55 prosent, hvilket representerer 21 respondenter) svarer imidlertid at fagskolens finansiering *ikke* har endret seg nevneverdig.[70]

Figur 9: Vurdering av endringer i fagskolens finansiering, rektorer



Kilde: Spørreundersøkelse til fagskolerektorer og styreledere

Nærmere analyse av svarene viser at oppfatningen av endring i fagskolens finansiering varierer noe avhengig av fagskolens eierforhold. Ingen av rektorene som har opplyst at fagskolen har statlig eierskap svarer at det har vært en nevneverdig endring i finansieringen de siste årene. Av elleve rektorer ved de fylkeskommunale fagskolene svarer imidlertid seks *ja* og fem svarer *nei*. Et knapt flertall av disse respondentene mener altså at det har vært en nevneverdig endring i fagskolens finansiering. Av 22 rektorer ved private fagskoler svarer åtte rektorer *ja* og elleve

[66] Innst. 19 S (2020–2021), s. 93; Prop. 142 S (2019–2020), s. 10
[67] Diku, 2021f
[68] Diku. 2021a
[69] Diku. 2021a
[70] Åtte prosent (som har svart *vet ikke*) representerer i dette tilfellet kun tre respondenter.

rektorer *nei.* [71] Her er det med andre ord et flertall som svarer *nei*. Samtlige rektorer ved private fagskoler som svarer *ja* har også svart at statlige driftsmidler i større eller mindre grad er en av fagskolens finansieringskilder.

Basert på svarene i spørreundersøkelsen synes også fagskolens størrelse (målt i studenttall) å være en viktig variabel her. Ved et klart flertall av fagskolene med mer enn 500 studenter høsten 2020 svarer rektor at det har vært endringer i finansieringen (åtte av 13 rektorer svarer *ja* på spørsmålet). For fagskoler med under 500 studenter høsten 2020 er svarfordelingen en helt annen. Her svarer et klart flertall (17 av 25 rektorer) at det *ikke* har vært en nevneverdig endring i finansieringen de siste årene. Blant de minste fagskolene er det et flertall som svarer *nei* uavhengig av fagskolens eierskap, men det er likevel viktig å merke seg at et klart flertall av fagskolene med under 500 studenter har privat eierskap. Samtidig viser nærmere analyse at det blant rektorene ved fagskoler med mer enn 500 studenter er et flertall som svarer *ja* både blant de fylkeskommunale og de privateide fagskolene.

Rektorene som svarte ja på spørsmålet som er gjengitt over, ble også bedt om å spesifisere på hvilke måter fagskolens finansiering har endret seg. Det er stor variasjon i svarene, men flere viser til at fagskolen i større grad enn før mottar prosjektmidler – blant annet utviklingsmidler og midler knyttet til bransjeprogram. I tillegg er det en rektor som kommenterer at det statlige tilskuddet har økt i betydelig grad, mens en annen viser til at studieavgiften har blitt dyrere på grunn av at det har blitt mer kostbart å drive fagskole. Videre viser enkelte til økt usikkerhet som følge av fylkeskommunens forvaltningsansvar, mens andre viser til økt forutsigbarhet grunnet omleggingen av de statlige driftsmidlene etter 2017. Ved flere av de privateide fagskolene blir det vist til at endringen primært består i økt offentlig driftstilskudd.

Også i intervju blir det gitt uttrykk for ulike oppfatninger om hvorvidt og hvordan sammensetningen av finansieringen ved den enkelte fagskole har endret seg. Spesielt ved enkelte av de store, fylkeskommunale fagskolene blir det vist til økt grad av prosjektbasert finansiering gjennom utviklingsmidler og bransjeprogram. Videre er det enkelte private fagskoler som viser til at de i løpet av de siste par årene for første gang har mottat offentlig driftstilskudd for enkelte av utdanningstilbudene ved skolen.

«Tradisjonelt sett har fagskolen hatt to viktige finansieringskilder: statstilskuddet og fylkeskommunen sine frie midler. Men bransjeprogrammene begynner nå å gjøre seg gjeldene, dette er den store forandringen. Det er positivt fordi de gir en form for betalt utvikling, men samtidig er det veldig lite forutsigbarhet på grunn av lengden på bransjeprogrammet.»

Rektor ved fylkeskommunal fagskole

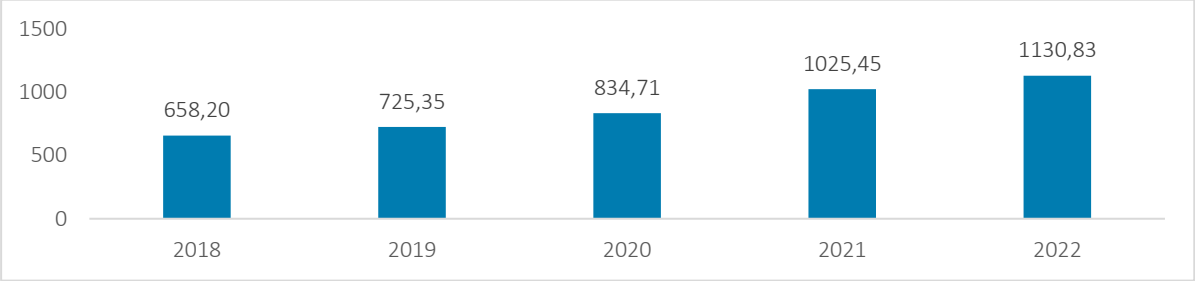
I kapitlene som følger viser vi hvordan og i hvilken retning de ulike finansieringskildene har utviklet seg i perioden 2018-2021. Tallene som presenteres er i hovedsak gitt på aggregert nivå for finansiering i fagskolesektoren generelt. Når det gjelder informasjon kategorisert etter det enkelte fylke og den enkelte fagskole, er det vanskelig å få et godt bilde av utviklingen over tid, da de organisatoriske enhetene har endret seg mye som resultat av konsolidering av fylkeskommunale fagskoler og fylkessammenslåinger de siste år.

3.3.1 Statlig driftstilskudd

Det har vært en jevn økning i de totale statlige driftsmidlene til fagskoler i perioden fra 2018 til 2022. Som også tidligere nevnt, består de statlige driftsmidlene av både et grunntilskudd og en resultatbasert uttelling, i tillegg til eventuelle bevilgninger til nye studieplasser og videreføring og opptrapping av studieplasser. Som det går frem av Figur 10, har det vært en betydelig økning i det totale statlige driftstilskuddet fra 2018 til 2022. Denne økningen kommer til dels fra en vekst i antall avlagte studiepoeng, som har ført til en økning i den resultatbasert uttellingen, og til dels fra midler til nye studieplasser, inkludert midler i påfølgende år til videreføring og opptrapping av disse plassene.

[71] De andre tre rektorene svarer *vet ikke*.

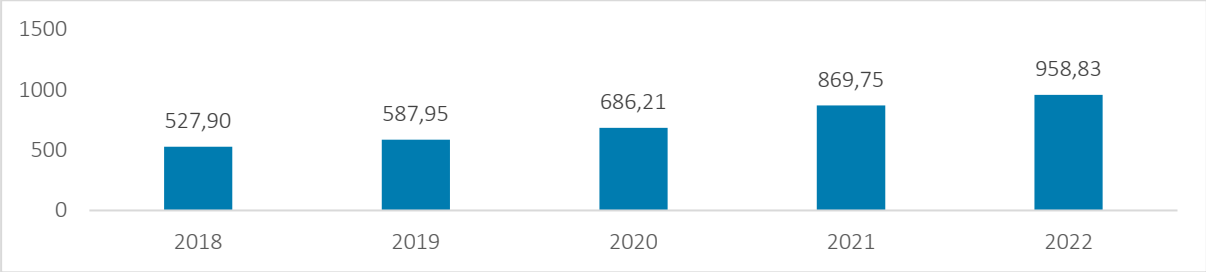
Figur 10: Statlig driftstilskudd fra 2018 til 2022 i MNOK



Kilde: Statsbudsjett 2018 – 2022 og eventuelle tilleggsbevilgninger

Figur 11 viser utviklingen av **grunntilskuddet** isolert. Som det går frem av figuren, har det vært en betydelig økning i grunntilskuddet i perioden, med en særlig markant økning fra 2020 til 2021. Som vi vil komme tilbake til i kapittel 4.5, skyldes denne økningen at det i statsbudsjettet for 2021 ble bevilget midler til nye studieplasser samtidig som midler til nye studieplasser som ble vedtatt i 2020 ble videreført og trappet opp i 2021. I tillegg vil det hvert år være en viss økning som skyldes prisjustering. For 2022 utgjorde denne justeringen 2,6 prosent.

Figur 11: Grunntilskudd fra 2018 til 2022 i MNOK



Kilde: Statsbudsjett 2018 – 2022 og eventuelle tilleggsbevilgninger

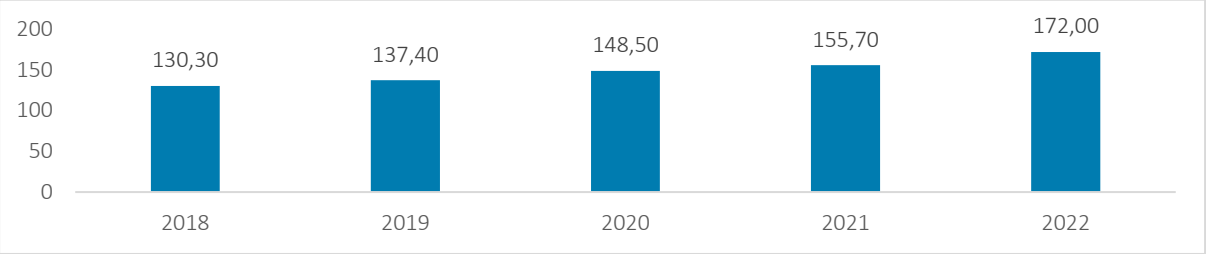
Som nevnt tidligere har den nye ordningen for statlige driftsmidler til høyere yrkesfaglig utdanning, som ble etablert fra 2018, en resultatbasert del. Den resultatbaserte delen utgjorde ved opprettelsen av ordningen i 2018 20 prosent av de totale driftsmidlene. Imidlertid har den resultatbaserte uttellingen åpen budsjettramme i statsbudsjettet, slik at det vil kunne variere fra år til år hvor stor andel denne utgjør av de totale driftsmidlene. Dette fordi den resultatbaserte uttellingen skal beregnes basert på avlagte studiepoengenheter[72] ved alle fagskoletilbud som mottar offentlig tilskudd.[73]

Figur 12 viser utviklingen i den resultatbaserte uttellingen i perioden fra 2018 til 2022. Fordi den resultatbaserte uttellingen hvert år beregnes basert på registrerte avlagte studiepoeng, vil summen øke eller minke i takt med antall avlagte studiepoeng to år tidligere. Denne «forsinkelsen» på to år kommer av at man ved beregningen av den resultatbaserte uttellingen baserer seg på siste år med fullstendig rapportering av avlagte studiepoeng i DBH-F. Det vil si at man i forbindelse med prosessen knyttet til statsbudsjettet for 2022, som pågikk høsten 2021, la til grunn avlagte studiepoeng i 2020. Figuren under viser en jevn årlig økning i den resultatbaserte uttellingen fra 2018 til 2022, noe som representerer en økning i antall avlagte studiepoeng.

[72] En studiepoengenhet (SPE) er definert som 60 studiepoeng. Hvis to fagskolestudenter avlegger 30 studiepoeng hver i løpet av ett år, utgjør det til sammen én studiepoengsenhet (SPE). Alle studiepoeng blir dermed vektet likt, uavhengig av om det er fra et deltidsstudium eller fulltidsstudium, og om fagskolestudentene følger forventet studiepoengproduksjon. Kilde: HK-dir (https://diku.no/ressurser-og-verktoey/driftsmidler-til-hoeyere-yrkesfaglig-utdanning)

[73] I informasjon om resultatbasert uttelling på HK-dirs nettside er det presisert at utviklingsmidler og andre konkurransebaserte tilskudd til fagskoler i denne sammenheng ikke regnes som offentlig tilskudd. Tilsvarende er heller ikke direkte tilskudd til statlige fagskoler over statsbudsjettet regnet som statlig tilskudd i denne sammenheng.

Figur 12: Resultatbasert uttelling fra 2018 til 2022 i MNOK[74]



Kilde: Statsbudsjett 2018 – 2022 og eventuelle tilleggsbevilgninger

Figuren over viser en noe større økning i den resultatbaserte uttellingen fra 2021 til 2022 enn tidligere år. Dette har sammenheng med at det i 2020, som er året som ligger til grunn for beregningen av resultatbasert uttelling for 2022, ble bevilget midler til et betydelig antall nye studieplasser. Dette synes å ha bidratt til en økning i antall avlagte studiepoeng i 2020. Disse nye studieplassene ble, i tillegg til ytterligere nye studieplasser, videreført og trappet opp i 2021 (jf. Figur 11 som viser utviklingen i grunntilskuddet), noe som tilsier at man kan forvente en ytterligere markant økning i den resultatbaserte uttellingen i 2023 dersom økningen i studieplasser også medfører økt studiepoengproduksjon.

Figur 13 under viser hvor mye *hver fylkeskommune* i gjennomsnitt mottar i statlig driftstilskudd per student (heltidsekvivalent) ved offentlig eller delvis offentlig finansierte fagskolestudier i sitt fylke.[75] Som det går frem av figuren, ligger gjennomsnittet for tilskudd per heltidsekvivalent relativt jevnt på rundt 90 000 kroner i hele perioden fra 2018 til 2021. Noen av fylkeskommunene, som Innlandet og Vestland, mottar finansiering per heltidsekvivalent på rundt gjennomsnittsnivået. Oslo har for alle år mottatt et lavere statlig driftstilskudd per heltidsekvivalent enn andre fylker. Også fylkene Rogaland, Troms og Finnmark, Trøndelag, Vestfold og Telemark og Viken har de fleste år mottatt et statlig driftstilskudd per heltidsekvivalent som ligger noe under gjennomsnittet. De tre fylkene Agder, Møre og Romsdal og Nordland har gjennom hele perioden mottatt et høyere statlig driftstilskudd per student (heltidsekvivalent) enn andre fylker. I Møre og Romsdal har det vært en gradvis nedgang i antall fagskolestudenter ved studier som er helt eller delvis offentlig finansiert[76], noe som fører til at det statlige driftstilskuddet per heltidsekvivalent har økt i takt med nedgangen i fagskolestudenter. Alle andre fylker har i samme periode hatt en økning i antall fagskolestudenter målt i heltidsekvivalenter.[77] I både Nordland og Vestfold og Telemark kan en se en betydelig reduksjon i statlig driftstilskudd per heltidsekvivalent fra 2020 til 2021, noe som kan forklares med en vesentlig økning i antall studenter (heltidsekvivalenter) i begge fylker. Nordland har hatt en økning på ca. 46 prosent i antall studenter ved fullstendig offentlig finansierte studier (heltidsekvivalenter) fra 2020 (220 studenter) til 2021 (321 studenter)[78] og Vestfold og Telemark har hatt en økning på ca. 59 prosent fra 2020 (854 heltidsekvivalenter) til 2021 (1366 heltidsekvivalenter).[79]

[74] Ved en feil ble statlige fagskoler inkludert i beregningen av den resultatbaserte uttellingen til fagskolene i Saldert budsjett 2020, og den resultatbaserte uttellingen for år 2020 ble derfor 2,6 millioner høyere enn den skulle ha vært. Dette ble korrigert ved å trekke 2,6 millioner fra bevilgningen til 1500 nye studieplasser som kom i forbindelse med revidert statsbudsjett i 2020. Dette beløpet er imidlertid inkludert i tallet for 2020 i figuren.

[75] Studenter ved de tre statlige fagskolene, Vea – Norges grønne fagskole, Dykkerutdanningen ved Høyskolen på Vestlandet og Norsk jernbaneskole, er ekskludert fra beregningen i figuren ettersom disse ikke mottar statlige driftsmidler over kap. 240, post 60 i Kunnskapsdepartementets budsjett, slik de resterende fagskolene gjør; Figuren inkluderer statlig driftstilskudd og studenttall (heltidsekvivalenter) ved de 13 fagskolene som mottar midler som er skjermet fra fylkeskommunenes prioriteringer, videre omtalt i kapittel 4.4.

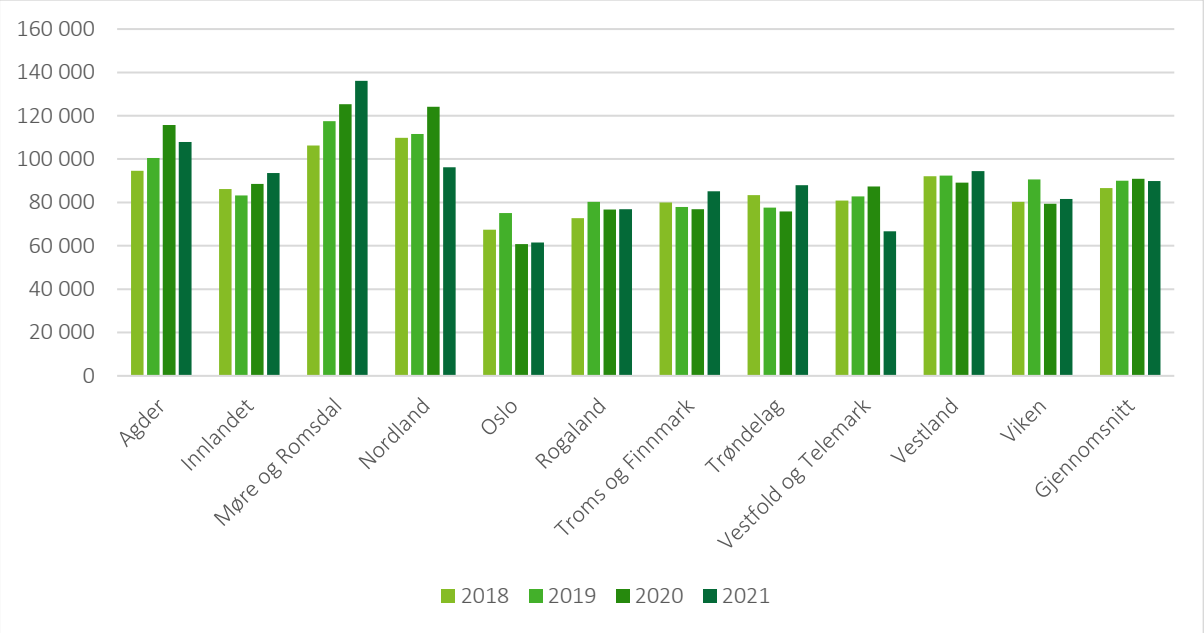
[76] Antall fagskolestudenter (heltidsekvivalenter) i Møre og Romsdal er blitt redusert fra 394 i 2018, 362 i 2019. 357 i 2020 og 351 i 2021. Kilde: DBH-F.

[77] Kilde: DBH-F

[78] Nordland fylkeskommune ble i forslag til statsbudsjett 2020, i likhet med alle andre fylker, tildelt midler til 9 nye studieplasser. I forbindelse med revidert statsbudsjett i 2020 ble Nordland tildelt midler til ytterligere 33 studieplasser. Økningen i antall studenter kan altså bare delvis forklares med bevilgningene over statsbudsjettet. Dette er også forklaringen for hvorfor det gjennomsnittlige tilskuddet per heltidsekvivalent i Nordland fylke synker betydelig fra 2020 til 2021. Majoriteten av økningen i antall studieplasser i Nordland kan knyttes til en økning i antall studenter ved den fylkeskommunale fagskolen, Nordland fagskole.

[79] I likhet med i Nordland fylkeskommune, kan økningen i antall studenter i Vestfold og Telemark fylke bare delvis forklares av tilskudd til nye studieplasser som kom i forbindelse med forslag til statsbudsjett 2020 (9 studieplasser) og i revidert statsbudsjett 2020 (182 studieplasser). Dette forklarer også hvorfor det gjennomsnittlige tilskuddet per heltidsekvivalent synker fra 2020 til 2021 i figuren.

Figur 13: Statlig driftstilskudd[80] per heltidsekvivalent 2018 – 2021, helt og delvis offentlig finansierte studier[81]



Kilder: DBH-F; Diku 2018, 2019b, 2020b, 2020c, 2020f, 2021b.

Det totale omfanget av statlig driftstilskudd til *private fagskoler* har økt i perioden fra 2018 til 2020. Som det går frem av Figur 14 under, har det totale statlige driftstilskuddet til private fagskoler mer enn doblet seg i perioden, og det har økt fra ca. 68 millioner kroner i 2018 til over 160 millioner kroner i 2020, noe som tilsvarer en økning i andelen de private fagskolene mottar av det statlige driftstilskuddet fra 10 til nesten 20 prosent.[82] Det statlige driftstilskuddet til private fagskoler går i all hovedsak til *seks* fagskoler. Disse seks mottok i 2020 93 prosent (ca. 148 millioner kroner) av det totale statlige driftstilskuddet til private fagskoler. Dette gjelder AOF-fagskolene, som inkluderer AOF Fagskolen, AOF Norge og AOF Østfold, som til sammen fikk 46 prosent (ca. 73 millioner kroner), Medlearn som fikk 22 prosent (ca. 35 millioner kroner), Folkeuniversitetets fagskole som fikk 18 prosent (ca. 28 millioner kroner) og Fagskolen Kristiania som fikk åtte prosent (ca. 12 millioner kroner) av det totale statlig driftstilskuddet til private fagskoler. Disse seks private fagskolene står også for hovedandelen av økningen i statlig driftstilskudd til private fagskoler fra 2019 til 2020. I 2020 var det imidlertid også en del private fagskoler som ikke tidligere har mottatt statlig driftstilskudd som fikk dette, inkludert Centric IT Academy (mottok ca. 1 million kroner), KBT-fagskole (mottok ca. 1,6 millioner kroner), Norsk Hestesenter (mottok nesten 1 million kroner), TISIP Fagskole (mottok ca. 1,8 millioner kroner) og Gokstad akademiet (mottok ca. 3,8 millioner kroner).[83]

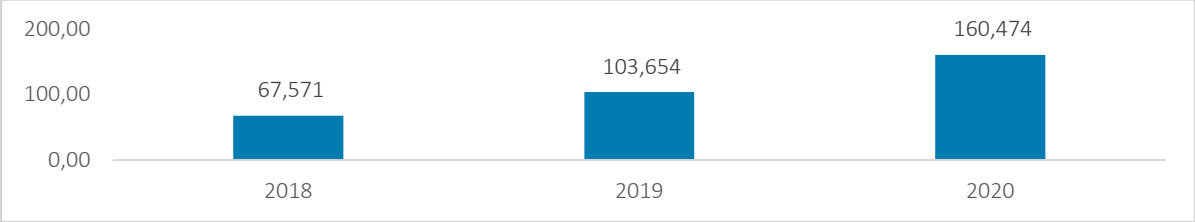
[80] Statlig driftstilskudd inkluderer både grunntilskudd og resultatbasert uttelling. Grunntilskuddet inkluderer tilskudd til nye studieplasser og midler til opptrapping/videreføring av studieplasser. Tallene for 2021 inkluderer ikke bevilgninger til industrifagskolen, da dette var en søkbar ordning og midlene ikke ble fordelt til fylkeskommunene sammen med det resterende statlige driftstilskuddet. Den resultatbaserte uttellingen tildeles hver fylkeskommune basert på studiepoengenheter avlagt i fylket. Antall avlagte studiepoeng og dermed størrelsen på den resultatbaserte uttellingen kan derfor variere noe mellom fylkeskommunene, noe som også kan gi mindre utslag på gjennomsnittsberegningen i figuren.

[81] Fylkene i figuren er vist slik fylkesinndelingen var per 2021. Tall for fylker som har blitt sammenslått i perioden er lagt sammen og inkludert under det fylket de i dag tilhører.

[82] Beregningene i figuren ekskluderer tilskuddet til de 12 private fagskolene som er skjermet fra fylkeskommunenes prioriteringer.

[83] DBH-F

Figur 14: Utvikling i omfang av statlig driftstilskudd til private fagskoler[84] fra 2018 til 2020, i MNOK.[85]



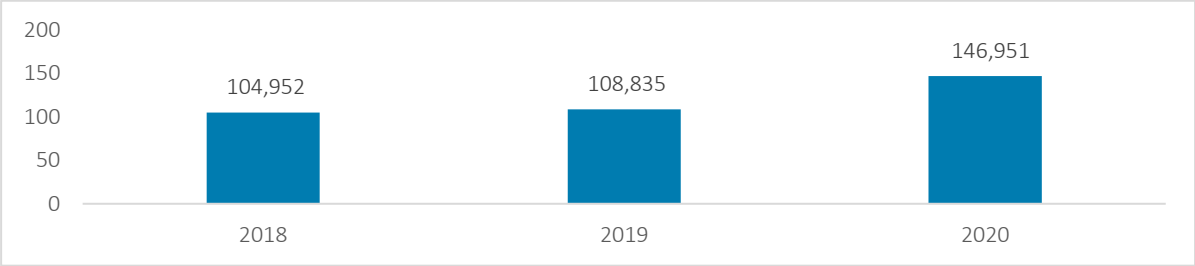
Kilde: DBH-F

I spørreundersøkelsen som ble gjennomført i november/desember 2020 ble respondentene bedt om å oppgi hvor enige de er i påstanden «dagens ordning med statlige driftstilskudd til fagskolene er mer hensiktsmessig enn tidligere ordninger for statlige driftstilskudd (sammenlignet med for 3-4 år siden»). Det er stor spredning i svarene, også blant rektorene som har svart at statlige driftsmidler er en av fagskolens viktigste finansieringskilder. Blant disse er svarene omtrent likt fordelt mellom alternativene helt/litt enig, *verken enig eller uenig* og helt/litt uenig. Vi ser imidlertid at rektorer ved offentlige fagskoler som mottar statlig driftstilskudd har en tendens til å være noe mer *enige* i påstanden enn rektorer ved private fagskoler som mottar statlig driftstilskudd. Innenfor begge disse respondentgruppene er det imidlertid stor variasjon i svarene.

3.3.2 Fylkeskommunale frie midler

I tillegg til statlig driftstilskudd, utgjør fylkeskommunale frie midler en betydelig andel av den totale finansieringen til de fylkeskommunale fagskolene. Fylkeskommunale frie midler gis i svært liten grad til fagskoler hvor fylkeskommunen ikke er skoleeier eller til private fagskoler.[86] Som går frem av Figur 15 under, har den totale størrelsen på tilskudd i form av fylkeskommunale frie midler økt i perioden fra 2018 til 2020.

Figur 15: Fylkeskommunale frie midler, utvikling fra 2018 til 2020[87] i MNOK



Kilde: DBH-F, Viken fylkeskommune 2021c

I 2020 var det syv fylkeskommuner som til sammen bevilget nesten 147 millioner kroner i fylkeskommunale frie midler til egne fagskoler. Samme år var det fire fylkeskommuner som ikke ga noe tilskudd i form av fylkeskommunale frie midler til egen fagskole. En oversikt over hvor mye de ulike fylkeskommunene har bevilget i perioden 2018 til 2020 til egne fagskoler går frem av Tabell 7 under. Tabellen viser at tilskuddet fra de fleste fylkeskommunene har vært enten gradvis økende eller stabilt. Unntaket er Rogaland fylkeskommune, som hadde en betydelig økning i tilskuddet i 2020 hvor de bevilget ca. 7,5 millioner kroner til egen fagskole, en stor økning fra ca. 0,9 millioner kroner gitt i tilskudd året før. Også i Viken fylkeskommune var det en betydelig økning fra ca. 29 millioner gitt i tilskudd i 2019 til ca. 58 millioner gitt i tilskudd i 2020. Av tabellen går det også frem at Vestfold og

[84] Figuren ekskluderer tilskudd til de private fagskolene som mottar tilskudd som er skjermet fra fylkeskommunale prioriteringer. Se nærmere omtale om disse fagskolene i kapittel 4.4.

[85] Figuren er basert på tall rapportert inn i DBH-F for tilskudd fra Kunnskapsdepartementet (via Diku) og for tilskudd til nye studieplasser i 2018, 2019 og 2020.

[86] I 2020 var det kun 619 000 kroner som ble gitt i fylkeskommunale frie midler fra en fylkeskommune til en fagskole ikke eid av fylkeskommunen. Dette gjaldt Kunstskolen i Stavanger som mottok tilskuddet fra Rogaland fylkeskommune. I 2019 ga Rogaland fylkeskommune 500 000 kroner til samme skole. I 2018 ga Finnmark fylkeskommune ca. 1 million kroner til Fagskolen Aldring og Helse, ca. 670 000 kroner til MedLearn og 55 500 kroner til Stiftelsen Rogaland Kurs og Kompetansesenter. I 2019 ga de ca. 99 000 kroner til både Fagskolen Aldring og Helse og MedLearn. Kilde: DBH-F.

[87] Informasjon om størrelsen på de fylkeskommunale tilskuddene er basert på tall rapportert inn fra fagskolene til DBH Fagskolestatistikk. Det foreligger per desember 2021 kun tall for årene 2018 – 2020. Tallene for 2020 vil avvike fra det som er innrapportert i DBH-F, fordi vi i figuren inkluderer oppdaterte tall fra Viken fylkeskommune som ikke er innrapportert i DBH-F. Viken fylkeskommune opplyser om at rapporteringen til DBH-F i 2020 er feil, og at det riktige tallet for tilskudd i form av fylkeskommunale frie midler for 2020 er 58,81 millioner kroner.

Telemark fylkeskommune i 2018 og 2019 bevilget midler til egne fagskoler, men at de etter fylkes- og fagskolesammenslåing i 2020 ikke har bevilget fylkeskommunale midler til egen fagskole.

Tabell 7: Fylkeskommunale frie midler gitt fra fylkeskommunen som skoleeier til egen fagskole, 2018 – 2020 i NOK.

Fylkeskommune	2018	2019	2020
Agder[88]	407 000	0	0
Innlandet[89]	0	0	0
Møre og Romsdal	13 348 000	14 089 000	15 989 000
Nordland	8 979 000	10 956 000	9 308 000
Oslo	0	0	0
Rogaland	228 000	976 000	7 454 000
Troms og Finnmark[90]	15 116 000	18 126 000	23 185 000
Trøndelag	4 512 000	9 584 000	10 474 000
Vestfold og Telemark[91]	1 000 000	4 567 000	0
Vestland[92]	22 589 000	20 625 000	21 110 000
Viken[93]	36 988 000	29 213 000	58 810 000[94]
Total	**103 166 000**	**108 137 000**	**146 332 000**

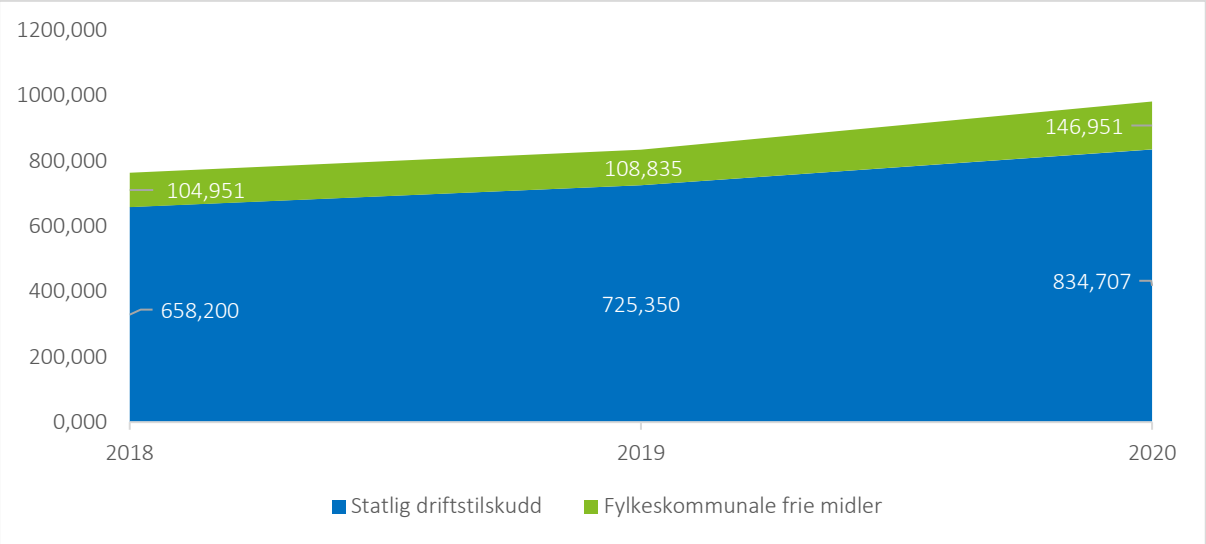
Kilde: DBH-F, Viken fylkeskommune 2021c

Figur 16 viser utviklingen i de totale offentlige driftsmidlene[95] til både offentlige og private fagskoler i perioden 2018-2020, og hvor stor andel som utgjøres av henholdsvis statlig driftstilskudd og fylkeskommunale frie midler. Som figuren viser, utgjør de fylkeskommunale frie midlene en relativt liten andel av totalen, men det har også når det gjelder disse midlene vært en viss økning de siste årene. Dette medfører at fylkeskommunale frie midler i perioden har gått fra å utgjøre 14 prosent av de totale driftsmidlene i 2018, til å utgjøre 15 prosent i 2020. Det er altså små forskjeller, noe som viser at de fylkeskommunale frie midlene på nasjonalt nivå har økt proporsjonalt med det statlige driftstilskuddet i denne perioden. Samtidig er det viktig å huske at det ikke er alle fylkeskommuner

[88] Tidligere Aust- og Vest-Agder fylker er summert i tabellen. Vest-Agder fylkeskommune ga i 2018 ca. 0,4 millioner kroner til Fagskolen i Kristiansand.
[89] Tidligere Hedmark og Oppland fylker er summert i tabellen. Ingen av disse har gitt tilskudd i form av fylkeskommunale frie midler til fagskoler i perioden.
[90] Tidligere Troms og Finnmark fylker er summert i tabellen. Finnmark fylkeskommune ga i 2018 ca. 5,1 millioner og i 2019 nesten 4 millioner i form av fylkeskommunale frie midler til egne fagskoler. Troms fylkeskommune ga i 2018 ca. 9,9 millioner og i 2019 ca. 14,1 millioner til egen fagskole.
[91] Tidligere Vestfold og Telemark fylker er summert i tabellen. Vestfold fylkeskommune ga i 2018 1 million og i 2019 3,5 millioner i form av fylkeskommunale frie midler til egen fagskole. Telemark fylkeskommune ga i 2019 ca. 1 million til egen fagskole.
[92] Tidligere Hordaland og Sogn og Fjordane fylker er summert i tabellen. Hordaland fylkeskommune ga i 2018 ca. 12,4 millioner og i 2019 ca. 10,8 millioner i form av fylkeskommunale frie midler til egen fagskole. Sogn og Fjordane fylkeskommune ga i 2018 ca. 10,1 millioner og i 2019 9,7 millioner til egen fagskole.
[93] Tidligere Akershus, Buskerud og Østfold fylker er summert i tabellen. Akershus fylkeskommune ga i 2018 ca. 7,2 millioner og i 2019 ca. 3,9 millioner i form av fylkeskommunale frie midler til egne fagskoler, Buskerud fylkeskommune ga i 2018 ca. 13,8 millioner i 2019 ca. 9,9 millioner til egen fagskole, og Østfold fylkeskommune ga i 2018 ca. 15,8 millioner og i 2019 ca. 15,3 millioner til egen fagskole.
[94] Viken fylkeskommune opplyser om at tallene som er rapportert inn i DBH-F om størrelsen på det fylkeskommunale tilskuddet til egen fagskolen for 2020 er feil. I 2020 ble det bevilget 58,81 millioner i fylkeskommunale frie midler til egen fagskole.
[95] Summen av statlige driftsmidler og fylkeskommunale frie midler til drift omtales her som «totale driftsmidler». Som også tidligere nevnt, er tilskudd til de tre statlige fagskolene som får midler direkte over statsbudsjettet ikke inkludert i oversikten over statlige driftsmidler i dette kapittelet.

som gir tilskudd til fagskole over eget driftsbudsjett, slik at det kun er *noen* av fylkeskommunene som bidrar til denne økningen.[96]

Figur 16: Fylkeskommunale frie midler og statlig driftstilskudd, utvikling fra 2018 til 2020 i MNOK[97]



Kilder: DBH-F og statsbudsjettene 2018 – 2020 og tilhørende tilleggsbevilgninger/endringer.

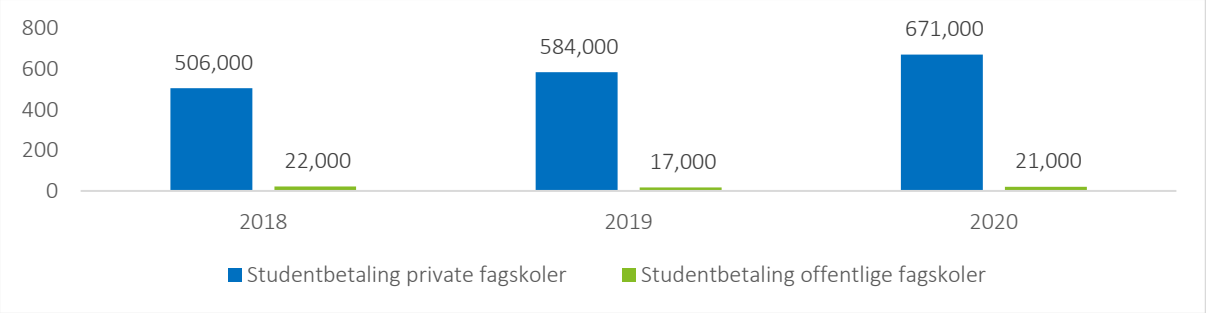
3.3.3 Studentbetaling

Det har vært en økning i den totale egenbetalingen fra studenter ved fagskoler fra 2018 til 2020.

Som det går frem av Figur 17 under, er det private fagskoler som står for både hovedandelen av studentbetaling i fagskolesektoren, og for hovedandel av *økningen* i denne fra 2018 til 2020. Ved private fagskoler har egenbetaling fra studenter økt jevnlig med 15 prosent årlig både fra 2018 til 2019 og fra 2019 til 2020. Ved offentlige fagskoler har det ikke vært en tilsvarende økning, og fra 2018 til 2019 var det en negativ vekst på minus 23 prosent i egenbetaling fra studenter ved offentlige fagskoler. Fra 2019 til 2020 vokste egenbetaling for studenter med 24 prosent igjen, omtrent tilbake til nivået fra 2018.

Det kan være ulike forklaringer på økningen i studentbetaling ved private fagskoler. Økt etterspørsel etter fagskoleutdanning kan være en del av forklaringen, og kan bidra til at private fagskoler – også de som ikke mottar offentlig støtte – har økt studenttallet i den aktuelle perioden. Uten statlig driftstilskudd vil dette medføre en økning i den totale studentbetalingen.

Figur 17: Studentbetaling ved offentlige og private fagskoler 2018 – 2020, i MNOK



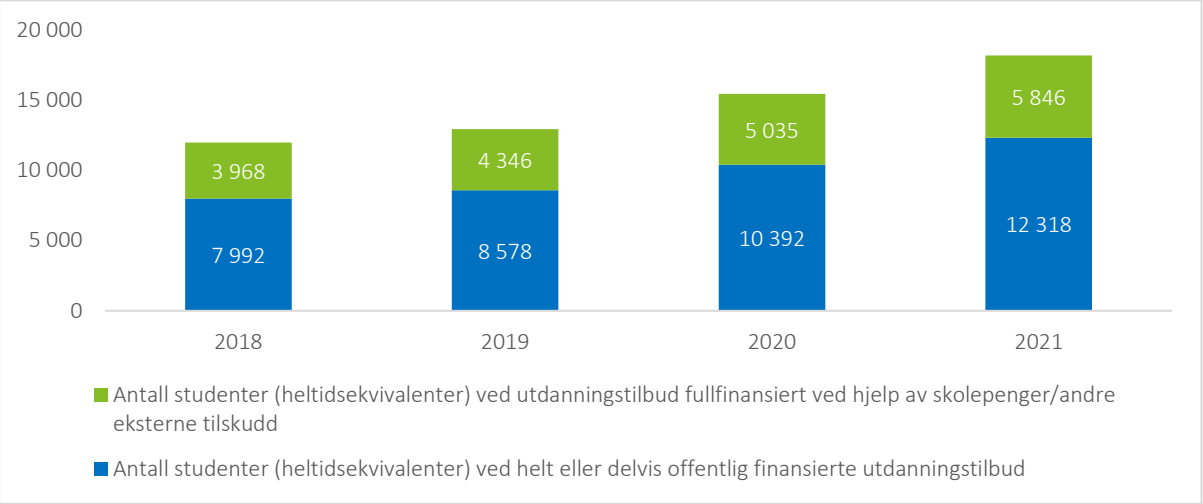
Kilde: Diku. 2019a, 2020a og 2021a.

[96] Som omtalt tidligere har Deloitte i forbindelse med evalueringen avdekket feil i Viken fylkeskommune sin rapportering til DBH-F når det gjelder fylkeskommunale frie midler til drift av fagskole i 2020. Denne feilen ble oppdaget ved en tilfeldighet, og Deloitte har ikke gjort systematiske undersøkelser for å kontrollere om det ev. kan være feil også i rapporteringen fra andre fylkeskommuner. Med unntak av Viken, er derfor tall som fremgår av DBH-F benyttet i fremstillingene. Som omtalt i kapittel 3.2.2 bidrar flere fylkeskommuner enten direkte eller indirekte til å dekke husleiekostnader for egen fagskole, i tillegg til tilskuddene som rapporteres til DBH-F. Denne direkte og indirekte støtten til husleiekostnader er ikke hensyntatt i fremstillingen av tilskudd i form av fylkeskommunale frie midler i dette kapittelet.

[97] Summen av fylkeskommunale frie midler per år avviker noe fra det som går frem av Tabell 7, da Tabell 7 kun omfatter midler til fylkeskommunale fagskoler, mens summen her også omfatter mindre bevilgninger til fagskoler som ikke er fylkeskommunale.

Samtidig som det har vært en økning i den totale finansieringen fra egenbetaling fra studenter ved private fagskoler, har antall studenter (heltidsekvivalenter) ved utdanningstilbud fullfinansiert ved hjelp av skolepenger/andre eksterne tilskudd også økt i perioden. Ifølge HK-dir var snittet på studentbetalingen ved private fagskoler omtrent det samme i 2019 og 2020.[98] Økningen i studentbetaling ved private fagskoler kommer altså i stor grad fra en økning i antall studenter, og ikke en økning i satser for studentbetaling. Figur 18 under viser at antallet studenter (målt i heltidsekvivalenter) som studerer ved slike tilbud har økt jevnlig i perioden fra 2018 til 2021. Figuren viser også at antallet studenter ved helt eller delvis offentlig finansierte utdanningstilbud har økt tilsvarende i samme periode. Andelen studenter ved studier fullfinansiert ved hjelp av skolepenger/andre eksterne tilskudd har dermed ikke endret seg betydelig i perioden, og ligger på mellom 32 og 34 prosent av det totale antallet studenter ved fagskoler i hele perioden fra 2018 til 2021.

Figur 18: Utvikling i antall studenter (heltidsekvivalenter) ved studier med ulik finansieringsform 2018 – 2021.



Kilde: DBH-F

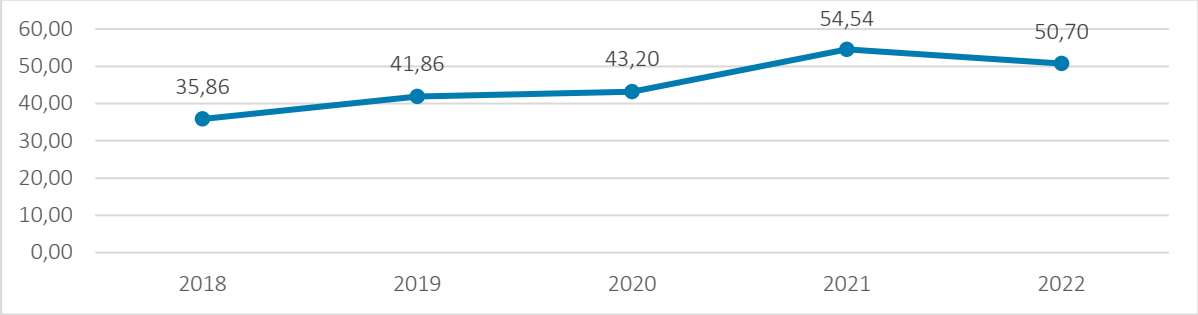
En stor andel av studentene ved studietilbud som er fullstendig finansiert av skolepenger/andre eksterne tilskudd, er studenter ved fagskoler som ikke mottar noen offentlige tilskudd, hverken i form av statlig driftstilskudd eller i form av fylkeskommunale frie midler. I 2021 var 78 prosent av studentene ved utdanningstilbud fullfinansiert ved hjelp av skolepenger/andre eksterne tilskudd studenter ved fagskoler som ikke mottok noen offentlige midler. De største private aktørene som ikke mottar offentlige midler er Noroff Fagskole, NKI fagskoler og Pilot Flight Academy. I 2021 hadde disse tre private fagskolene 63 prosent av alle studenter som studerer ved utdanningstilbud fullfinansiert ved hjelp av skolepenger/andre eksterne tilskudd. Fagskolen Kristiania, som er en privat fagskole som mottar statlig driftstilskudd for enkelte studieplasser, sto også for en betydelig andel (23 prosent) av studentene som studerer ved utdanningstilbud fullstendig finansiert av skolepenger/andre eksterne tilskudd. Hovedandelen av studenter ved Fagskolen Kristiania har de siste årene studert ved slike studier fullfinansiert av egenbetaling, men i 2020 og 2021 har det vært en kraftig økning i antallet studenter som tar studier ved denne fagskolen som er fullstendig offentlig finansiert.[99]

3.3.4 Andre finansieringskilder - Prosjektmidler

Samlet sett har det vært en økning i tilskudd gitt i form av utviklingsmidler fra ordningen ble opprettet og frem til i dag. Utvikling i omfanget av utviklingsmidler fra 2018 til 2022 går frem av Figur 19 under. I 2018 ble det delt ut 35,86 millioner kroner i utviklingsmidler, og i statsbudsjettet 2022 er det foreslått å bevilge 50,7 millioner kroner over denne posten. I 2021 ble det lyst ut 54,5 millioner kroner til fagskoler i utviklingsmidler. Bakgrunnen for den store økningen i utlyste utviklingsmidler dette året var en tilleggsbevilgning på 10 millioner kroner til innkjøp av utstyr ved fagskolene som ble gitt i forbindelse med revidert statsbudsjett 2020.[100] HK-dir opplyser om at bakgrunnen for tilleggsbevilgningen til innkjøp av utstyr var den store og plutselige opptrappingen i antall nye studieplasser i 2020. Som følge av denne antok man at en del fagskoler ville trenge mer utstyr da antall studenter økte mye og raskt.

[98] I 2019 og 2020 var snittet på studentbetalingen ved private fagskoler på rundt 51,400 kroner. Diku 2021a, s. 57.
[99] Fra 2019 til 2020 økte antallet studenter (heltidsekvivalenter) som studerer ved utdanningstilbud fullstendig finansiert av offentlige midler ved Fagskolen Kristiania fra 105 til 404,5, og fra 2020 til 2021 økte antallet ytterligere til 710 studenter. (Kilde: DBH-F).
[100] Tilleggsbevilgningen på 10 millioner til utstyr ble vedtatt i Innst. 19 S (2020–2021) om endringer i statsbudsjettet 2020 og ble lyst ut sammen med utviklingsmidlene bevilget i statsbudsjett 2021 i Diku, 2021f.

Figur 19: Utvikling i omfanget av utviklingsmidler fra 2018 til 2022, i MNOK



Kilde: Statsbudsjettene 2018 – 2022, med tilhørende tilleggsbevilgninger/endringer.

Som nevnt tidligere er det en del rektorer og styreledere – spesielt ved de store fylkeskommunale fagskolene – som peker på en vesentlig økning i prosjektmidler de siste par årene. I tillegg til utviklingsmidlene har også bransjeprogrammene bidratt til dette. Bransjeprogrammene er nærmere omtalt i kapittel 2.6.1, der det også fremgår at disse ikke kun er rettet mot fagskoler, men derimot mot et bredere spekter av leverandører av utdanning og kompetanse. Dette medfører at det, etter det Deloitte er kjent med, ikke foreligger oversikter over tildelinger spesifikt til fagskoler fra de etablerte bransjeprogrammene. I 2019 startet imidlertid de første bransjeprogrammene opp, og det ble bevilget 30 millioner kroner til disse. En betydelig andel av dette beløpet har etter det vi er kjent med tilfalt fagskolesektoren. I 2020 ble det opprettet flere nye bransjeprogram som en følge av koronakrisen, og dette året mottok fagskolene til sammen 47 millioner kroner fra bransjeprogrammene. Sammen med utviklingsmidlene utgjorde dermed disse prosjektbaserte tildelingene til sektoren 90 millioner kroner i 2020.

3.4 Oppsummering og vurdering

I dette kapittelet har vi beskrevet hva som er de ulike finansieringskildene i fagskolesektoren, og omtalt hvordan finansieringen av høyere yrkesfaglig utdanning har utviklet seg de senere årene. Kapittelet viser også hvordan finansieringen varierer innenfor sektoren, blant annet avhengig av fagskolenes eierskap og fylkestilhørighet.

Gjennomgangen viser at det har vært en betydelig vekst i den totale finansieringen av fagskolesektoren. Samtidig har det også vært en vesentlig økning i antall fagskolestudenter i samme periode. Økte midler tilfaller sektoren, og flere velger å ta fagskoleutdanning.

Som vi har beskrevet over, kommer den største andelen av finansieringen i fagskolesektoren fra det **statlige driftstilskuddet,** selv om mange av fagskolene har en sammensatt finansiering. Størrelsen på det statlige driftstilskuddet har økt betydelig de siste årene, og det er særlig tilskudd til nye studieplasser og tilhørende midler for videreføring/opptrapping av studieplasser som bidrar til vekst, ved både offentlige og private fagskoler. Samtidig er det flere private fagskoler som tidligere ikke har mottatt offentlige driftsmidler, som de senere år har søkt om og fått bevilget statlige driftsmidler til oppstart av studier som dermed er fullfinansiert av offentlig tilskudd.

Det er tett sammenheng mellom økningen i statlige driftsmidler og veksten i antall fagskolestudenter, men veksten i den totale **egenbetalingen fra studenter** ved private fagskoler og i antall studenter som tar utdanningstilbud som er fullfinansiert ved hjelp av skolepenger viser at tilskudd fra offentlige midler ikke er den eneste driveren for vekst i sektoren.

De store **private fagskolene** har siden 2020 vist seg å bli betydelige aktører for vekst i fagskolesektoren, på den ene siden gjennom å ha fått tildelt en stadig større andel av de statlige driftsmidlene, blant annet for oppretting av nye studieplasser fullfinansiert av det offentlige, og på den andre siden gjennom en økning i antall studenter som studerer ved utdanningstilbud fullstendig finansiert ved hjelp av skolepenger.

Gjennomgangen over har også vist at det er betydelig **variasjon i finansieringen av fylkeskommunale fagskoler** etter fylkestilhørighet. Hvorvidt den enkelte fylkeskommune bevilger frie midler til egen fagskole synes ikke å ha tydelig sammenheng med nivået på de statlige driftsmidlene. Tvert imot er det eksempler på at fylkeskommuner som mottar et høyt statlig driftstilskudd per heltidsekvivalent også bidrar med frie midler, mens fylkeskommuner med lavt statlig tilskudd per heltidsekvivalent *ikke* bidrar med frie midler. Studietilbudene ved de fylkeskommunale fagskolene kan ha betydning, vet at enkelte fylker har en høy andel av det som oppfattes å være særlig kostbare studier. For eksempel maritime studier. Deloitte finner likevel ikke systematiske sammenhenger heller når vi ser hen til fagsammensetningen i det enkelte fylke/ved de fylkeskommunale fagskolene. Det synes dermed å være

sammensatte forklaringer på at fylkeskommunene i ulik grad bevilger frie midler til egen fagskole, der også tradisjon synes å være et sentralt moment. Samtidig har vi funnet at en rekke fylkeskommuner som ikke bevilger fylkeskommunale frie midler til egne fagskoler likevel bidrar økonomisk til fagskolene ved å dekke blant annet husleiekostnader – enten direkte eller indirekte, mens enkelte fagskoler som får betydelige driftsmidler fra skoleeier dekker slike kostnader over eget driftsbudsjett.

Økningen i både den totale finansieringen og i antall fagskolestudenter kan indikere at det er flere faktorer, som bevilgning av midler til nye studieplasser og etterspørsel etter studietilbud, som legger til rette for vekst i sektoren. Dette samsvarer godt med ambisjonene i fagskolemeldingen om å legge til rette for at flere kan ta høyere yrkesfaglig utdanning.

Forvaltningen av de statlige driftsmidlene, erfaringer med driftsmidlene og andre statlige tilskudd, samt hvordan finansieringssystemet fungerer med hensyn til insentiver og måloppnåelse, blir ytterligere omtalt i de neste kapitlene i rapporten.

4 Statlige driftsmidler

Det statlige driftstilskuddet er den klart viktigste finansieringskilden for fagskolesektoren, målt både i kroner og etter fagskolenes egen vurdering. Etableringen av en ny tilskuddsordning der driftsmidlene blir forvaltet av fylkeskommunene, skal bidra til at utdanningene som tilbys er relevante og tilpasset arbeidslivets behov lokalt, regionalt og nasjonalt. Samtidig avdekker undersøkelsen flere utfordringer når det gjelder fylkeskommunenes forvaltning av driftsmidlene, og når det gjelder øremerking av midler til enkelte fagskoler.

4.1 Innledning

Etablering av en ny tilskuddsordning for driftsmidler til høyere yrkesfaglig utdanning var et viktig tiltak i fagskolemeldingen. Den nye ordningen, som består av et grunntilskudd og en resultatbasert uttelling og forvaltes av fylkeskommunene, skulle erstatte den gamle finansieringsordningen for fagskolesektoren satt sammen av rammetilskudd til fylkeskommunene (over KMDs budsjett), samt to tilskuddsordninger øremerket til henholdsvis helse- og sosialfaglige utdanninger (over HODs budsjett) og 14 private fagskoler (over KDs budsjett). Endringene som ble gjennomført i tilknytning til driftsmidlene er nærmere beskrevet i kapittel 2.

Fylkeskommunenes rolle i arbeidet med tildeling av tilskudd til fagskoler har over tid vært gjenstand for diskusjon, også før fagskolemeldingen ble vedtatt i Stortinget. Noen av de sentrale argumentene for å gi fylkeskommunene en større rolle i arbeidet med tildeling av tilskudd, har vært å sikre en mer aktiv forvaltning av midlene ut fra lokale og regionale behov, samt sikre økt samordning mellom drift og tilskudd i sektoren. I tillegg har det over lengre tid vært drøftet hva som er riktig nivå for statlige driftstilskudd til sektoren, hvorvidt det burde benyttes ulike tilskuddssatser ved finansiering av ulike utdanningstilbud i fagskolesektoren, og hvordan disse satsene i så fall skal være bygget opp.

I dette kapittelet gjør vi rede for prinsippene som ligger til grunn for fylkeskommunenes fordeling av driftsmidler til høyere yrkesfaglig utdanning, samt de ulike fylkeskommunenes praksis for forvaltning av midlene. Denne redegjørelsen omfatter gjennomgang av fylkeskommunenes organisering av det forvaltningsmessige arbeidet, hvilke kriterier fylkeskommunene legger til grunn ved fordeling av driftsmidler, bruk av ulike tilskuddssatser i fylkeskommunene og fylkeskommunenes oppfølging og ivaretakelse av gjeldende retningslinjer fra Kunnskapsdepartementet for tilskudd til drift av fagskoler. Det er avslutningsvis i kapittelet foretatt en vurdering av blant annet i hvilken grad den nye ordningen fungerer med tanke på å sikre en mer forutsigbar og oversiktlig finansiering for fagskolene, og på overordnet nivå å legge til rette for at fylkeskommunene får gode vilkår for å tilby fagskoleutdanning i tråd med regionale og nasjonale kompetansebehov.

Videre omfatter kapittelet en gjennomgang av praksisen med øremerking av midler til enkelte fagskoler og prosesser knyttet til tilskudd til nye studieplasser, samt vurdering av hvorvidt og ev. hvordan dette er forhold som bidrar til måloppnåelse.

4.2 Prinsipper for fordeling av driftsmidlene

Driftsmidler til fagskoler bevilges årlig over statsbudsjettet[101] og overføres til fylkeskommunene. Midlene skal fordeles videre av fylkeskommunene til fagskoler i eget fylke. Dette innebærer at fylkeskommunen tildeler tilskudd til fagskoler med studiested i fylket og til fagskoler med nettbaserte tilbud (med eller uten samling) med kontoradresse i fylket.[102] Det er opp til den enkelte fylkeskommune hvilke prinsipper som legges til grunn for fordelingen av tilskudd, herunder om tilskuddet skal differensieres ut fra ulike fagretninger, bruk av sted- eller

[101] Kap. 240 post 60 under programkategori 07.40 Høyere yrkesfaglig utdanning.
[102] Fagskoler med studiested/kontoradresse i flere fylker kan følgelig motta samtidig finansiering fra flere fylkeskommuner.

nettbasert undervisning eller på andre måter. Fylkeskommunene tar også selv stilling til hvorvidt og ev. hvordan det skal skilles mellom grunntilskudd og resultatbasert uttelling i beregningen av tilskudd til den enkelte fagskole.

Hvorvidt driftsmidlene til fagskolene burde differensieres ut fra ulike satser har blitt diskutert over tid. I en evaluering fra 2014[103] trakk NIFU frem at det i sektoren ble opplevd å være et misforhold mellom finansiering av studier og de faktiske kostnadene ved studiene, og at det var behov for et system for beregning av tilskudd som tok høyde for variasjon i reelle kostnader ved ulike utdanninger, slik det for eksempel foreligger for programområder i videregående skole eller ved gradering av satser for universitets- og høyskoleutdanninger. Tematikken ble videre drøftet i NOU 2014:14, der det med utgangspunkt i antatte kostnadsforskjeller mellom fagretninger ble foreslått et finansieringssystem basert på differensierte fagkategorier med tilhørende differensiert satser.[104]

Forslaget fra utvalget bak NOU 2014:14 ble ikke videreført i selve fagskolemeldingen. I fagskolemeldingen viste regjeringen til at forslaget forutsetter at det finnes en entydig sammenheng mellom fagretning og kostnadsnivå, og at denne sammenheng på daværende tidspunkt ikke ble vurdert å eksistere. På oppdrag fra Kunnskapsdepartementet ble det i 2016 gjennomført en kostnadskartlegging av fylkeskommunale fagskoler, med formål om å skaffe oversikt over fylkeskommunenes samlede kostnader til fagskoler, hvordan kostnadene fordelte seg på ulike utdanninger og hva som forklarte ev. kostnadsvariasjon.[105] Kartleggingen avdekket en viss variasjon i driftskostnader ved de fylkeskommunale fagskolene, uten at denne variasjonen entydig kunne forklares ut fra fagretning. Undersøkelsen fant at kostnadsvariasjon mellom ulike tilbud innenfor samme fagretning (for eksempel innenfor tekniske fag og helsefag) var vel så betydelig som mellom fagretningene og kategoriene skissert i NOU 2014:14. I fagskolemeldingen ble det trukket frem at kostnadsundersøkelsen ikke gir grunnlag for å avvise at det kan være kostnadsforskjeller mellom fagretningene, men at regjeringen på bakgrunn av den informasjonen som fremkom i undersøkelsen hadde konkludert med at nasjonale satser for overføring av driftstilskudd fra staten til fylkeskommunene ikke burde differensieres. Regjeringen pekte samtidig på at ettersom fylkeskommunene står nærmere tjenesteproduksjonen og selv vil ha et bedre informasjonsgrunnlag for eventuelt å differensiere mellom fagretninger, har de anledning til dette når midlene skal fordeles ut til fagskolene.

Som vi vil komme tilbake til i kapittel 4.3.4, har flere av fylkeskommunene valgt å benytte satser for tilskudd der det differensieres etter fagretning/kategorisering av ulike fagtilbud. Hvordan differensieringsprinsippet er bygget opp varierer noe mellom fylkeskommunene. Mens de fleste fylkeskommunene som differensierer etter fagretning har en modell med faste ulike satser, har Møre og Romsdal en modell der midler tildeles med utgangspunkt i en grunnsats per heltidsekvivalent og en fordelingsnøkkel der heltidsekvivalenter innen landbaserte fag vektes med 1 (ganger grunnsats) og heltidsekvivalenter innen maritime fag vektes med 1,25 (ganger grunnsats). Sistnevnte modell er imidlertid bare benyttet til fordeling mellom fylkeskommunale fagskoler. Det er også variasjoner mellom fylkeskommunene når det gjelder størrelsen på tilskuddssatsene til liknende utdanninger. Eksempelvis opererer Rogaland med en tilskuddssats på 100 000 kroner per heltidsekvivalent innen maritime studier[106], mens Vestfold og Telemark har en tilskuddssats på 154 000 kroner per heltidsekvivalent.

I intervju med fylkeskommunene kommer det frem at oppbygning av differensieringsmodell og størrelse på tilskuddssatser i all hovedsak baserer seg på analyser av faktiske kostnader ved de ulike studietilbudene (egne analyser og bruk av kostnadsanalyse fra NIFU og Deloitte fra 2016). Oslo har i tillegg også sett hen til ressursfordelingsmodeller for videregående skole, basert på tilsvarende tematisk inndeling som fylkets fagskoler har. Fylkeskommunene opplever det som nødvendig å ha høyere tilskuddssatser til særlig utstyrs- og lisens-/sertifikatavhengige utdanninger, eksempelvis innen maritime og/eller tekniske fag. Blant fylkeskommunene som ikke benytter differensiering av tilskuddssatser i dag, er det flere som vurderer at dette ville vært hensiktsmessig å ta i bruk, med hensyn til å dekke kostnader til særlig kostnadskrevende studietilbud som per i dag er avhengig av annen finansiering, for eksempel fra fylkeskommunens egne frie midler. Det henvises da likevel til at man ønsker å forholde seg til felles nasjonale satser, på lik linje med universitets- og høyskolesektoren. Differensiering av satser blir av noen også vist til som et virkemiddel som kan benyttes for å prioritere og skille mellom ulike satsinger som er vedtatt i fylkene.

[103] Lekve et al, 2014

[104] Utvalget foreslo et system med tre kategorier (A-C), der kategori A skulle ha høyest kronesats for driftstilskudd per student per semester. Utvalget skisserte følgende kategoriinndeling for ulike fagretninger: kategori A – Samferdsels-, sikkerhets- og petroleumsfag, kategori B – Naturvitenskapelige fag, håndverksfag og tekniske fag, estetiske fag og mediefag, kategori C – Økonomisk-administrative fag, helse- og oppvekstfag, primærnæringsfag, humanistiske fag og andre servicefag.

[105] NIFU og Deloitte, 2016

[106] Oversikter over satser som benyttes av Rogaland fylkeskommune viser at satsen er kroner 200 000 per student for hele studiet på 120 studiepoeng (dvs. for et fulltidsstudie i to år).

Selv om de samme hensynene ligger til grunn i fylkene som benytter differensiering av tilskudd etter fagretning, og det for det meste er de samme fagretningene som peker seg ut som de som anses som mest underfinansierte, viser flere av fylkeskommunene til at forskjellene mellom fylkene oppleves å være såpass store at det antakeligvis vil være vanskelig å etablere en felles modell for differensiering etter fagretning som kan implementeres likt i hele sektoren.

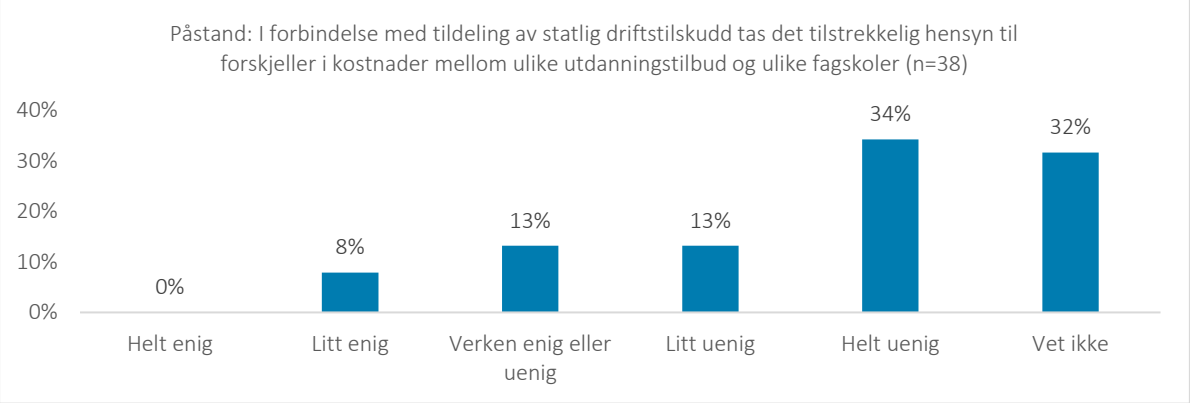
Når det gjelder differensiering av driftsmiddelsatser basert på undervisningsform (sted- vs. nettbasert undervisning), har dette blitt diskutert i mindre grad enn differensiering av satser etter fagretning. Spørsmålet er ikke diskutert i selve fagskolemeldingen, og i liten grad i ulike arbeider forut for meldingen. I kostnadskartleggingen av fylkeskommunale fagskoler fra 2016 kom det frem at stedbasert undervisning fremstod som noe mer kostnadskrevende enn nettbaserte studier. Forskjellen i kostnader var imidlertid liten, og heller ikke noe alle fagskoler på daværende tidspunkt kjente seg igjen i.

Flere av fylkeskommunene opererer med differensiering av satser basert på undervisningsform, der det gis et lavere tilskudd per heltidsekvivalent til nettbasert undervisning. Til grunn for dette valget ligger analyser av egne kostnader til tilbud med ulike undervisningsformer samt tilbakemeldinger fra sektoren om at nettbaserte studietilbud generelt har lavere driftskostnader enn stedbaserte tilbud. En av fylkeskommunene opplyser å ha basert sin ordning på den inndelingen i satser for sted- og nettbasert undervisning som tidligere ble benyttet til finansiering av helse- og sosialfaglige fagskoleutdanninger[107], og tilpasset disse noe for å reflektere kostnadsbildet ved fagskolene i fylket.

Samtidig blir det fra flere vist til at det oppleves å være en endring i de forskjellene man har sett i kostnader mellom sted- og nettbaserte tilbud, der kostnadene til de nettbaserte tilbudene nærmer seg de stedbaserte som følge av utvikling av flere nye og dyrere digitale læringsverktøy som det er behov for å implementere i undervisningen, samt økt bevissthet og forståelse for at det behøves nok ressurser til å sikre tilstrekkelig oppfølging av studentene. Representanter fra flere av fylkeskommunene, og fra enkelte fagskoler, peker på at kostnadsbildet mellom sted- og nettbasert undervisning ikke behøver være så ulikt dersom veiledning brukes aktivt og i et visst omfang i den nettbaserte undervisningen.

I spørreundersøkelsen ba vi rektorer ved fagskolene ta stilling til påstanden «i forbindelse med tildeling av statlig driftstilskudd tas det tilstrekkelig hensyn til forskjeller i kostnader mellom utdanningstilbud og ulike fagskoler». Som Figur 20 under viser svarer ingen av respondentene at de er *helt enig* i denne påstanden. Flest respondenter (13 av 38 rektorer, tilsvarende 34 prosent) svarer *helt uenig*.

Figur 20: Forskjeller i kostnader mellom utdanningstilbud og ulike fagskoler, rektorer



Kilde: Spørreundersøkelse til fagskolerektorer og styreledere

Nærmere analyser av svarene viser at rektorene som har svart «vet ikke» på dette spørsmålet, i all hovedsak har opplyst at statlige driftsmidler *ikke* er en viktig finansieringskilde for fagskolen. Ti av tolv rektorer som svarer *vet ikke* oppgir studentbetaling som den viktigste finansieringskilden til fagskolen.

Det er noe forskjell i hvordan rektorer ved fagskoler eid av fylkeskommuner svarer på spørsmålet og hvordan rektorer ved fagskoler med privat eierskap svarer på spørsmålet. Et tydelig flertall[108] av rektorer fra fagskoler som

[107] Dette var øremerkede tilskudd til helse- og sosialfaglige fagskoleutdanninger, som ble gitt til fylkeskommunene over Helse- og omsorgsdepartementets budsjett. Ordningen var søknadsbasert, der fagskolene fikk tilskudd per student (Meld. St. 9 (2016–2017)). Ordningen er i dag avviklet.

[108] Ni av 13

er eid av fylkeskommunen svarer at de er *helt uenig* i påstanden. På den annen side svarer et mindretall[109] av rektorene ved private fagskoler at de er *litt uenig* eller *helt uenig*, mens et klart flertall svarer enten *vet ikke* eller *verken enig eller uenig*. Spørreundersøkelsen viser ikke systematiske forskjeller basert på fagskolenes studenttall.

Informasjon fra intervjuer med ulike fylkeskommunale og private fagskoler viser at skolene ikke har en entydig oppfatning av hvorvidt det bør benyttes differensierte satser ved tildeling av driftsmidler, og hvilke parameter og kriterier det i så fall bør differensieres på bakgrunn av. Flere skoler viser til at enkelte studier, som maritime studier, er underlagt strenge krav til utstyr som må være tilgjengelig, og at drift av disse studiene krever betydelige midler til investeringer som med fordel kunne vært bedre kompensert, for eksempel gjennom en høyere sats for tildeling av driftsmidler. Samtidig blir det fra flere vist til at det også innen andre studier (som tekniske fag og helsefag) er behov for investeringer i utstyr for å sikre god kvalitet i utdanningen, uten at behovet henger sammen med krav i regelverk. Skolene som trekker frem dette, viser til at det ved en eventuell utforming av regler for differensiering av satser basert på utstyrsintensitet, er en viss risiko for at studier med lovpålagte utstyrskrav vil bli prioritert, og at andre studier som også har behov for inndekning av kostnader til utstyr vil ende opp med å bli underfinansiert.

Flere av fagskolene peker videre på at de opplever at det er noe dyrere å drive stedbaserte undervisningstilbud kontra å drive digitale tilbud (med eller uten samlinger), mens andre fagskoler igjen viser til at forskjellene i kostnader mellom stedbasert og digital undervisning i realiteten er marginale fordi ressursbruken blir forholdsvis lik dersom man skal sikre god studentoppfølging og høy kvalitet også i de digitale tilbudene. Det er følgelig ulike oppfatninger blant fagskolene når det gjelder differensiering av driftsmiddelsatser basert på undervisningsform.

Noen av fagskolene trekker frem at før man eventuelt beslutter å innføre differensiering av satser i forbindelse med driftstilskudd, er det viktig å sikre tilstrekkelig god oversikt over de eventuelle kostnadsforskjellene mellom ulike studietilbud og undervisningsformer, om forskjellene er reelle og hva de i så fall skyldes. En av fagskolene opplever at de bruker svært ulike beløp på finansiering av noen av sine egne studietilbud, uten at det nødvendigvis er gode grunner til at det skal være faktiske forskjeller i hva det koster å drifte de ulike studietilbudene. At det likevel brukes mer midler på enkelte studier enn andre, skyldes en historikk der det tidligere har vært forskjeller i realkostnadene, men der grunnlaget for differensieringen av kostnader ikke har blitt gjennomgått og vurdert på nytt.

Enkelte fagskoler peker også på at differensierte satser for driftstilskudd på nasjonalt nivå vil binde opp midler mot bestemte fagområder i sektoren, på en måte som potensielt vil kunne være vanskelig å endre eller justere på et senere tidspunkt. Enkelte kommenterer at det muligens kan skape uønskede insentiver for å vri utdanningstilbudet i retning av de kostbare studiene. Det vil for eksempel være utfordrende å etter noen år skulle nedjustere satser og midler som bevilges til en utdanning som har tilpasset seg en driftsmodell basert på en høyere tilskuddssats, dersom det skulle være behov for dette basert på nye føringer og prioriteringer i fagskolesektoren. Videre blir det trukket frem at det å binde opp mer penger i bestemte fagområder gjennom å innføre en finansieringsmodell med differensierte satser for driftstilskudd, vil kunne redusere fleksibiliteten fagskolesektoren har når det gjelder å skape og utvikle de utdanningstilbudene som det til enhver tid er behov for i norsk arbeidsliv.

En ytterligere risiko som blir trukket frem i forbindelse med en eventuell innføring av differensiering av satser for driftstilskudd på nasjonalt nivå, er at det vil kunne drive frem en konkurransesituasjon i sektoren som er lite hensiktsmessig for den samlede kvalitetsutviklingen (der fagretninger og fagskoler konkurrerer om og argumenterer for en fordelingsnøkkel som sikrer best mulig betingelser til drift av egne studietilbud).

4.3 Fylkeskommunenes forvaltning av driftsmidlene

4.3.1 Om fylkeskommunenes rolle

I NOU 2014:14 ble det foreslått å overføre eierskapet av de offentlige fagskolene fra fylkeskommunene til staten. Det ble vist til at ansvaret for finansiering av fagskoleutdanning gjennom forvaltningsreformen ble overført til fylkeskommunene i 2010. Dermed hadde fylkeskommunene både ansvar for drift og finansiering av fagskoleutdanning. Samtidig henvises det til en rapport fra Nifu der det blir pekt på at fylkeskommunene i svært liten grad har inntatt en aktiv forvalterrolle, og at det er fagskolene som fylkeskommunene selv eier som primært får støtte. Ifølge Nifu gir «[f]ylkeskommunene (…) nesten utelukkende tilskudd til offentlige fagskoler som er eid og drevet av fylkeskommunene selv, og dette bildet har ikke forandret seg i den undersøkte tidsperioden.»[110] Videre konkluderer Nifu med at «Finansieringssystemet for fagskolene ser ut til å bidra til å konservere dagens fagskoletilbud.»[111]

[109] Til sammen åtte av 22
[110] Lekve et al., 2014, s. 50
[111] Lekve et al., 2014, s. 49

I NOU 2014:14 vises det til at fylkeskommunens dobbeltrolle som skoleeier og forvalter av statlige driftsmidler medfører en risiko for en uheldig sammenblanding av roller og manglende likebehandling av fylkeskommunale og private fagskoler. Utvalget konkluderer med at det ved innføring av en ny finansieringsordning er en «forutsetning at forvaltningen av fagskolefinansieringsordningen tilbakeføres til staten ved Kunnskapsdepartementet.»[112]

I den påfølgende høringsrunden var det imidlertid delte meninger både om forslaget om statlig eierskap og forslaget om å tilbakeføre forvaltningsansvaret til departementet. I fagskolemeldingen oppsummeres høringssvarene, og det blir vist til at blant de som var *mot* forslaget om statlig eierskap ble det blant annet pekt på fylkeskommunenes kjennskap til lokalt og regionalt arbeidsliv og kompetansebehov, samt til viktigheten av fylkeskommunenes støtte til fagskolene i form av blant annet lokaler og administrative støttefunksjoner. På den annen side var det også en del høringsinstanser som støttet forslaget, og ga uttrykk for at dette ville bidra til å se det tertiære utdanningssystemet mer i sammenheng.

Ved Stortingets behandling av Meld St.22 (2015 – 2016) *Nye folkevalgte regioner* ble det slått fast at ansvaret for fagskolene fortsatt skulle ligge i det regionale folkevalgte nivået, og det ble vist til at fagskolene er et viktig redskap for å utvikle kompetanse som regionen trenger. Regionenes kjennskap til utfordringene og behovene i næringslivet ble vektlagt i denne sammenheng. I fagskolemeldingen la også regjeringen til grunn at fylkeskommunene fremdeles skulle eie de fylkeskommunale fagskolene. I tillegg peker regjeringen i fagskolemeldingen på regionmeldingens vektlegging av regionenes ansvar for kompetansepolitisk planlegging og utvikling, og konkluderer med at det er fylkeskommunene, og på sikt de nye regionene, som bør ha ansvar også for å fordele tilskudd til fagskoleutdanning videre til private og offentlige tilbydere i sin region. I fagskolemeldingen pekes det videre på at det at fylkeskommunene ifølge Nifu har hatt en lite aktiv rolle i forvaltningen, kan henge sammen med innretningen av den statlige finansieringen, og at det skal gjøres endringer i finansieringssystemet som kan gi fylkeskommunene bedre vilkår for en aktiv forvaltning.

I intervju som er gjennomført i forbindelse med evalueringen, kommer det frem ulike oppfatninger om fylkeskommunenes rolle, og da først og fremst ansvaret for å forvalte driftsmidlene til høyere yrkesfaglig utdanning. Fra flere private fagskoler blir det vist til at det har vært en betydelig bekymring knyttet til det at fylkeskommunene fikk dette ansvaret, og risikoen for at de bare ville prioritere egne fagskoler. Samtidig blir det kommentert fra enkelte at det ved fordelingen av tilskudd til nye studieplasser som har kommet i forbindelse med koronapandemien, ikke har spilt noen rolle «hvor du kommer fra» når ekstra midler skulle fordeles. Det er kvalitet, og evne til å skrive en god og begrunnet søknad som har hatt betydning for om man fikk støtte, ikke eierskap/organisasjonsform.

Private fagskoler gir imidlertid ulike tilbakemeldinger om disse forholdene, og gir også uttrykk for ulike erfaringer med samme fylkeskommune. Mens én aktør opplever manglende likebehandling, og at fylkeskommunen prioriterer egen fagskole, viser en annen aktør til at dette ikke er noe problem i den samme fylkeskommunen. Det blir også kommentert fra en privat fagskoles side at de opplever at det er ulikt hvor tette bånd administrasjonen i ulike fylkeskommuner har til egen fagskole. I en av de store fylkeskommunene er det en opplevelse av at det er liten bevissthet om at de er skoleeier for en fagskole. Fra en privat fagskole kommenteres det også at de ikke har så sterke meninger om fylkeskommunenes ivaretakelse av forvalterrollen, men at de etterlyser at fylkeskommunene også tar et større ansvar for å avdekke og vurdere kompetansebehov. Dette ansvaret blir ikke tilstrekkelig godt ivaretatt over alt, blir det påpekt.

> *«På det verste sitter fylkeskommunen og holder på midlene til de ser hva de selv kan klare å sette i gang, og så får de private fagskolene det som blir til overs.»*
>
> Rektor og styreleder ved en privat fagskole

Representanter for fylkeskommunene selv gir likevel i all hovedsak uttrykk for at det er hensiktsmessig at fylkeskommunene har ansvaret for forvaltning av statlig driftstilskudd, og at det henger godt sammen med fylkeskommunens ansvar som samfunnsutvikler. Det blir vist til at det er vanskelig å se noe godt alternativ, og mange viser til fylkeskommunenes nærhet til det lokale og regionale arbeids- og næringslivet som en stor fordel. Også muligheten til å ha god oversikt over og tett dialog med fagskolene i regionen, blir av mange vist til som en styrke ved denne ordningen. Det blir i flere tilfeller kommentert at det er vanskelig å se for seg at Kunnskapsdepartementet eller et direktorat kunne ivaretatt denne nærheten til sektoren på en like god måte. Samtidig er det også flere, og da primært representanter for private fagskoler, som gir uttrykk for at det fremdeles

[112] NOU 2014: 14, kapittel 10.6.

er store utfordringer i fylkeskommunenes forvaltning, og at skillet mellom rollen som eier og rollen som forvalter fremdeles ikke er tilstrekkelig tydelig i en del av fylkeskommunene. Det er imidlertid også mange som opplever at dette har blitt bedre, og at bevisstheten i fylkeskommunen om viktigheten av å skille rollene er høyere enn før. Det er i mindre grad enn før samme personer som forvalter driftsmidlene og som har en sentral rolle inn mot egen fagskole. Samtidig peker flere representanter for fylkeskommunene på at det er en del utfordringer som det fremdeles er behov for å jobbe med, og særlig vises det til at det ikke er *alle* fylkeskommunene som har et godt skille mellom rollene som eier av egen fagskole og forvalter av driftsmidlene.

Det blir også pekt på noen konkrete utfordringer som har sammenheng med ulik grad av skille mellom fylkeskommunenes roller. Representant for skoleeier for en fylkeskommunal fagskole peker på at det er en pågående prosess med å definere skoleeierrollen. Skoleeier har i dette tilfellet vært relativt lite involvert, og det blir vist til at dersom skoleeier nå velger å satse mer på egen fagskole, og involvere seg i dette arbeidet, så kan det lett oppstå en rolleproblematikk. Det blir pekt på at det kan bli en habilitetskonflikt dersom man ønsker å satse på egen fagskole samtidig som man etter loven har et ansvar for alle fagskoler som også inkluderer de private. Som et eksempel blir det vist til et potensielt dilemma i form av at en privat fagskole kan etablere et nytt utdanningstilbud på et område som også er et satsingsområde for den fylkeskommunale fagskolen. Da oppstår det en konkurransesituasjon mellom fagskolene, blir det påpekt, og hvem skal da prioriteres ved fordeling av driftsmidlene? I en annen fylkeskommune peker representanter for fylkeskommunen på en motsatt situasjon, der det er få fagskoler i det aktuelle fylket, og dermed ikke så mange som konkurrerer om de samme midlene. Samtidig blir det fra en aktør kommentert at det at fylkeskommunen har arbeidsgiveransvar for alle ansatte på egen fagskole kan medføre utfordringer knyttet til omprioritering fra egen fagskole til andre fagskoler, i den grad dette får konsekvenser for ansatte på den fylkeskommunale fagskolen. Selv om dette fra en aktør blir vist til som et dilemma, kan det per i dag synes å beskrive en hypotetisk situasjon, da dette ikke er en problemstilling som trekkes frem av flere.

Også andre forhold knyttet til fylkeskommunenes ulike roller blir kommentert i intervju, og sentrale innspill oppsummeres i punktene under:

- Rektorene ved enkelte av de store, fylkeskommunale fagskolene peker på at det er noen utfordringer knyttet til det å ha fylkeskommunalt eierskap. Det blir vist til at det kan oppstå en viss konflikt mellom fylkeskommunenes ansvar og ambisjoner som er avgrenset til eget fylke, og nasjonale ambisjoner om vekst og utvikling. Fagskolen selv kan ha ønsker om å ta en nasjonal rolle, og bidra med utdanningstilbud flere steder i landet på områder der de har spisskompetanse. Men hva er insentivene for en fylkeskommunal skoleeier når det gjelder nasjonalt arbeid, blir det bemerket. Fra en av fagskolene blir det kommentert at dette handler om å ta samfunnsansvar, og bidra nasjonalt på det man er best på og det som arbeidslivet trenger. Men samtidig er det en risiko for at en fylkeskommunal skoleeier ikke deler denne ambisjonen, og heller vil benytte fagskolen for å nå egne mål. Dermed kan eierskapet hindre utvikling og vekst.
- Fra enkelte fylkeskommuner blir det kommentert at silotenkningen i fylkeskommunen fremdeles er for fremtredende, og at dette er et hinder med tanke på å sikre god informasjon om arbeidslivets behov. I enkelte tilfeller er det ulike sektorer/avdelinger i fylkeskommunen som er ansvarlig for henholdsvis fagskoleforvaltningen og dialog med næringslivet i fylket, uten at disse har en systematisk dialog og samarbeid seg imellom. Dette medfører at kunnskapen om behovene i arbeidslivet ikke nødvendigvis benyttes så godt som den kunne blitt, og det pekes spesifikt på behov for bedre samhandling mellom næringsområdet og utdanningsområdet i fylkeskommunen. Flere peker på at dette ikke bare er en relevant problemstilling i den enkelte fylkeskommune, men at også staten til tider fremstår som for fragmentert. Det pekes på næringsrettede satsinger og tilskuddsordninger som ligger under KMDs ansvarsområde, og at dette arbeidet til dels kan være svært relevant for høyere yrkesfaglig utdanning, men uten at det synes å være noen systematisk koordinering.
- For fagskoler som har studiesteder mange steder i landet påpekes det at det er svært ressurskrevende å forholde seg til flere fylkeskommuner. Det kommenteres at det på det meste kan dreie seg om 8-9 ulike fylkeskommuner som stiller ulike krav, benytter ulike satser, forholder seg til ulike tidsrammer osv. Det er svært arbeidskrevende å følge opp, blir det påpekt. Samtidig er det også en rektor ved en fagskole som har studietilbud i flere fylker, og som får tilskudd fra flere fylkeskommuner, som presiserer viktigheten av den regionale og lokale forankringen, og dialogen med fylkeskommunen. Vedkommende peker på at det er gjort et godt arbeid mange steder, selv om det fremdeles gjenstår en del utfordringer når det gjelder rolleforståelsen.

- Fra enkelte blir det påpekt at det at ansvaret for å forvalte driftsmidlene er lagt til fylkeskommunene bidrar til å opprettholde avstanden til universitets- og høyskolesektoren, og motvirker sånn sett øvrige tiltak for å redusere disse skillene. Dette anses som uheldig, og det blir blant annet vist til øvrige tiltak i fagskolemeldingen som er ment å tydeliggjøre at også fagskoleutdanning ligger på nivå over videregående opplæring, og bidra til at fagskoler skal være et mer likeverdig alternativ til universiteter og høyskoler.

Undersøkelsen viser også at det er store forskjeller mellom fylkeskommunene med hensyn til hvor mye ressurser som benyttes på å ivareta fylkeskommunens forvaltningsoppgaver rettet mot fagskolesektoren. Alle fylkeskommunene har høsten 2021 en fagskolekoordinator, men tiden som er satt av til å ivareta rollen varierer fra en liten, uspesifisert andel av en stilling (i kombinasjon med øvrige oppgaver) til noe mer enn 100 prosent stilling spesifikt avsatt til å ivareta oppgaver knyttet til fagskoleforvaltningen. I tillegg har dette i enkelte fylkeskommuner vært en rolle som har vært preget av lite stabilitet frem til nå. I andre fylkeskommuner har det vært stor grad av stabilitet. Det vises også til ulik grad av forankring inn mot både administrativ ledelse og politisk nivå i fylkeskommunen. I intervju synes det å være en tendens til at representanter for private fagskoler er mer fornøyde med og har større tillit til forvaltningen i enkelte fylkeskommuner som benytter *mye* ressurser på fagskoleforvaltningen enn i fylkeskommuner som benytter *mindre* ressurser på dette arbeidet. Basert på intervjuene som er gjennomført har imidlertid ikke Deloitte grunnlag for å si om slike forskjeller i oppfatningen er systematiske.

4.3.2 Oppdragsbrev og retningslinjer fra Kunnskapsdepartementet

I februar 2020 fastsatte Kunnskapsdepartementet retningslinjer for tilskudd til drift av fagskoler. Det ble likevel også før dette gitt årlige føringer til fylkeskommunene knyttet til forvaltningen av driftsmidlene, gjennom årlig oppdragsbrev med vedlagt orientering om tilskuddsordningen. For 2018 ble dette sendt fra Kunnskapsdepartementet,[113] mens det i årene fra og med 2019 har vært HK-dir (tidligere Diku) som har hatt ansvar for å sende det årlige oppdragsbrevet til fylkeskommunene om forvaltning av driftstilskudd til fagskoler.[114] Det går frem av disse brevene at «Fylkeskommunen må følge bestemmelsene i dette oppdragsbrevet.»[115] Bestemmelsene omhandler blant annet det at alle fylkeskommuner må ha en ordning som gjør at private fagskoler i fylket kan søke om tilskudd. Fylkeskommunene skal også selv vurdere om det skal stilles vilkår om mulighet til å ta egenbetaling ved tildeling av tilskudd til en fagskole, ifølge de årlige orienteringene som følger som vedlegg til oppdragsbrevet

I perioden frem til retningslinjene ble etablert var det en del aktører som ga innspill til nasjonale myndigheter om mangler i fylkeskommunenes forvaltning av driftsmidlene, og om store forskjeller mellom fylkeskommunene med hensyn til forvaltningen. Fylkeskommunenes ulike roller har i flere tilfeller vært tema i denne forbindelse. I en henvendelse til Kunnskapsdepartementet fra Forum for Fagskoler (FFF)[116] i desember 2018 blir det uttrykt bekymring for «fortsatt uheldig praktisering av fylkeskommunene sin dobbeltrolle».[117] I henvendelsen vises det til bekymringsmeldinger fra FFFs medlemmer. Det henvises til at flere fylkeskommuner ikke klarer å skille rollene som eier av egne fagskoler og forvalter av all fagskoleutdanning på en god måte.

Problemstillingen opplyses å være særlig aktuell innenfor helsefag, da dette er et område der private og offentlige fagskoler står for om lag like stor andel av utdanningstilbudene. Det presiseres at det er store forskjeller mellom fylkeskommunene, og at enkelte fylkeskommuner har gode systemer for samarbeid med fagskolene om kartlegging av kompetansebehov, og et tydelig skille mellom rollene. Samtidig pekes det på at andre fylkeskommuner «(…) gir et klart inntrykk at de ønsker å unngå å gi tilskudd til private fagskoler».[118] Det gis eksempler på hvordan man opplever at dette kommer til uttrykk gjennom omprioriteringer og prioritering av utdanningstilbud ved den fylkeskommunale fagskolen, selv om private fagskoler allerede har tilsvarende tilbud. Videre vises det til at enkelte fylkeskommuner først gir tilskudd til sin egen fagskole, og deretter fordeler eventuelle restmidler mellom private fagskoler.

I tillegg vises det til manglende frister for saksbehandlingen, manglende overholdelse av frister og svært forsinket utbetaling av tilskudd. I henvendelsen vises det til behov for et regelverk som gir forutsigbare rammebetingelser

[113] Kunnskapsdepartementet, 2017
[114] Diku, 2018, 2020d, 2021g.
[115] Diku, 2018
[116] Forum for Fagskoler (FFF) organiserer 15 fagskoler med over 50 studiesteder i tillegg til landsdekkende tilbud. FFF er en bransjeforening under Abelia, som er NHOs landsforening for kunnskaps- og teknologivirksomheter. Kilde: www.abelia.no
[117] Forum for Fagskoler, 2018
[118] Forum for Fagskoler, 2018

og blant annet inneholder tydelige frister og bestemmelser for søknad om midler, saksbehandling, tildeling og utbetaling.

I svar fra Kunnskapsdepartementet på henvendelsen vises det til at departementet i 2019 ville starte et arbeid med å utarbeide retningslinjer for fylkeskommunenes håndtering av driftsmidlene, og at «[r]etningslinjene vil sørge for en mer enhetlig og forutsigbar praksis mellom fylkeskommunene når det gjelder forvaltningen av driftstilskuddet.»[119] Videre fremgår det at retningslinjene skal bidra til mest mulig lik behandling av private og offentlige fagskoler, og vil inneholde føringer for søknadsprosess, tilskuddsberegning, rapportering og kontroll. Noe over et år senere, 11. februar 2020, ble de første retningslinjene for tilskudd til drift av fagskoler fastsatt av Kunnskapsdepartementet.[120] Det går frem at retningslinjene gjelder for fylkeskommunenes forvaltning av tilskuddsordningen for driftsmidler til fylkeskommunale og private fagskoler. Av retningslinjene går blant annet følgende frem:

- Det er opp til den enkelte fylkeskommune hvilke kriterier som legges til grunn for fordelingen av tilskudd til fagskolene. Fylkeskommunene skal imidlertid bidra til et mangfold av private og offentlige tilbydere, og skal sørge for at det tilbys høyere yrkesfaglig utdanning i samsvar med behov for kompetanse lokalt, regionalt og nasjonal.
- Fylkeskommunene skal innen 15. september legge ut informasjon på egne nettsider om mulighet for å søke om driftsmidler for påfølgende kalenderår. Informasjonen skal blant annet omfatte søknadsfrister og krav til innhold i søknadene, samt tildelingskriterier. Søknadsskjema skal også være tilgjengelig på fylkeskommunens nettside.
- Søknadsfrist for driftstilskudd for påfølgende kalenderår skal være 15. oktober.
- Vedtak om tilskudd til private fagskoler er enkeltvedtak etter forvaltningsloven.
- Private fagskoler kan klage på fylkeskommunens vedtak. Den enkelte fylkeskommune avgjør om det er klageadgang for de fylkeskommunale fagskolene. Det bør fremgå av tilskuddsbrevet om det er klageadgang.
- De fylkeskommunale fagskolene får tilskuddet stilt til disposisjon i samsvar med fylkeskommunens økonomirutiner. Private fagskoler skal motta første utbetaling innen 31. januar og andre utbetaling innen 31. oktober.

Forut for ferdigstilling av retningslinjene kom enkelte aktører med innspill til disse, etter invitasjon fra Kunnskapsdepartementet, og det ble blant annet gitt uttrykk for forventninger om at retningslinjene skulle bidra til økt forutsigbarhet for fagskolene, og til en «(…) transparent og helhetlig struktur på tvers av fylkeskommunene».[121]

I 2021 er det gjennomført en prosess som resulterte i reviderte retningslinjer fra Kunnskapsdepartementet. I den forbindelse ba HK-dir i april 2021 alle fylkeskommunene om å svare på noen spørsmål om fylkeskommunens forvaltning av driftstilskuddet. De fleste fylkeskommunene, men ikke alle, ga tilbakemelding på denne forespørselen. Nye retningslinjer ble fastsatt av Kunnskapsdepartementet 18. august 2021. Innledningsvis i de nye retningslinjene går det frem at de «(…) skal bidra til at forvaltningen blir så lik som mulig på tvers av fylkeskommuner.»[122] På flere punkter er det gjort endringer i forhold til tidligere retningslinjer. Blant annet når det gjelder følgende:

- Av nye retningslinjer går det frem at «fylkeskommunene kan sette av en mindre andel av de tildelte midlene til kortere utdanningstilbud som oppstår i løpet av året. (…)» Fylkeskommunene bør være i dialog med fagskolene om ev. utdanningstilbud som fagskoler vurderer å utvikle.
- Det fremgår at en ev. politisk behandling av tildelingskriterier må gjøres før informasjon om søknadsprosessen blir offentliggjort.
- Det er lagt opp til en mer lik søknadsprosess for alle fagskoler, inkludert fylkeskommunens egne fagskoler. der søknad/budsjettforslag fra sistnevnte må inneholde samme informasjon og dokumentasjon som det som kreves av private fagskoler.
- Felles søknadsfrist for fagskolene er endret fra 15. oktober til 15. desember.
- Det fremgår at fagskolene skal få vedtaksbrev senest innen utgangen av februar.

[119] Kunnskapsdepartementet, 2019a
[120] Kunnskapsdepartementet, 2020a
[121] Nasjonalt fagskoleråd, 2019
[122] Kunnskapsdepartementet, 2021a

- Det spesifiseres at krav til innhold i tilskuddsbrevet også gjelder brev/notat til fylkeskommunale fagskoler.
- Dato for andre utbetaling endres fra 31. oktober til 15. september, og det presiseres at utbetalingene ikke skal gjøres etterskuddsvis men derimot gjøres samme semester som utdanningstilbudene gjennomføres.

En viktig årsak til at det ble vurdert å være behov for nye retningslinjer for driftsmidlene, var at en del fagskoler opplevde at de ikke fikk tilbakemelding fra fylkeskommunene på søknadene om tilskudd. Enkelte fylkeskommuner svarte ikke før langt ut på våren. Dersom tilbakemeldingen kom etter fristen for Samordna opptak, kunne dette skape betydelige utfordringer ikke bare for fagskolene, men også for studentene. Det har derfor blitt fastsatt en frist for vedtaksbrev med tilskudd/avslag i de reviderte retningslinjene. Fristen er satt i dialog med fylkeskommunene, og fra HK-dirs side kommenteres det at fristen som nå er satt vurderes å være rimelig.

Det å likestille søknadskravene for private og fylkeskommunale fagskoler blir ellers omtalt som en viktig endring i retningslinjene. Man har hatt et ønske om å se hele prosessen mer i sammenheng, og endret derfor også søknadsfristen. Søknadsfrist midt i oktober var ikke hensiktsmessig med tanke på at søknadene uansett ikke kan behandles før rammen den enkelte fylkeskommune får tildelt er klar etter Stortingets behandling av statsbudsjettet i desember, og fylkeskommunenes budsjettprosesser er ferdigstilte. Derfor ble det besluttet å sette søknadsfristen til 15. desember. Det blir kommentert at ny frist også er bedre koordinert med frister for Samordna opptak.

Fra HK-dir vises det til at HK-dirs rolle overfor fylkeskommunene er rådgivende, og at HK-dir ikke kan instruere fylkeskommunene på noe vis i forbindelse med forvaltningen av driftsmidlene. Ansatte i HK-dir som har ansvar for driftsmidlene har imidlertid relativt tett dialog både med koordinatorene i fylkeskommunene og andre aktører, og får slik både spørsmål og innspill som vedrører forvaltningen. Det blir opplyst at de fleste henvendelsene til HK-dir handler om hvordan finansieringssystemet fungerer, hvordan retningslinjene skal forstås, eller at noen opplever at fylkeskommunen ikke etterlever retningslinjene fra Kunnskapsdepartementet. I tillegg blir det vist til at endringen av utbetalingsdatoen for andre halvår har medført en del henvendelser fra fagskoler den senere tiden. Denne endringen, sammen med fastsetting av svarfrist innen utgangen av februar, er de to mest betydningsfulle endringene som ble gjort i forbindelse med de reviderte retningslinjene, blir det kommentert. Det blir videre vist til at dette var nødvendige endringer gitt tilbakemeldingene fra fagskoler om hvordan forvaltningen fungerte i praksis.

Noen fylkeskommuner har på grunn av endringen i andre utbetalingsdato bedt fagskolene om en ekstra rapportering på antall studenter tidlig på høsten (før 15. september). Fylkeskommunene har tidligere pleid å fastsette beløpet på utbetalingen andre halvår basert på rapportering fra fagskolene til DBH-f om aktive studenter per 1. oktober. Med endringen i utbetalingsdatoen kan de ikke lengre legge denne rapporteringen til grunn, og enkelte fylkeskommuner har valgt å be om en ekstra rapportering høsten 2021. Dette har enkelte fagskoler opplevd som krevende, særlig dersom de forholder seg til flere fylkeskommuner. HK-dir har, etter å ha blitt gjort oppmerksom på dette, frarådet en slik praksis. HK-dir har i den forbindelse anbefalt at utbetalingen på høsten gjøres med bakgrunn i vedtaksbrevet, og at en ev. justering av utbetalingen i forhold til faktisk studenttall heller gjøres fra neste halvår, slik intensjonen med endringene var. Da kan rapporteringen per 1. oktober legges til grunn. Trøndelag har allerede valgt å gjøre det på denne måten, og deres praksis har derfor blitt lagt til grunn når retningslinjene ble endret. Samtidig presiseres det fra HK-dirs side at fylkeskommunene i prinsippet står fritt til å be om en ekstra rapportering.

Fremover skal det være en årlig runde der HK-dir vurderer behovet for endringer i retningslinjene. Dette vil gjøres basert på mottatte innspill og/eller ved mer formelt å innhente innspill, avhengig av behov.

4.3.3 Kriterier for fordeling av driftsmidlene i fylkeskommunene

Av både årlige oppdragsbrev til fylkeskommunene, årlige orienteringer om tilskuddsordningen og retningslinjer fra Kunnskapsdepartementet (se nærmere omtale av retningslinjene i avsnitt 4.3.2) går det frem at det er opp til den enkelte fylkeskommune hvilke kriterier eller prinsipper som legges til grunn for fordelingen av tilskudd. Av retningslinjene fra Kunnskapsdepartementet går det også frem at den enkelte fylkeskommunes tildelingskriterier skal være tilgjengelige i informasjonen om muligheten til å søke driftsmidler til fagskoler som alle fylkeskommuner skal legge ut på egne nettsider.

Det varierer samtidig noe i hvilken grad og hvordan fylkeskommunene har etablert formelle kriterier for fordeling av de statlige driftsmidlene til høyere yrkesfaglig utdanning. Flere fylkeskommuner har rundt sommeren 2021 for første gang lagt frem en sak for politisk behandling som omhandler kriterier og prinsipper for forvaltningen av driftsmidler til høyere yrkesfaglig utdanning, mens andre fylkeskommuner la frem en slik sak i 2020 og har

gjennomført rullering av denne i 2021. Enkelte fylkeskommuner har per høsten 2021 ikke hatt noen slik sak oppe til politisk behandling. I enkelte fylker er det også vedtatt kompetanseplaner som er blant styringsdokumentene som er lagt til grunn for prioritering for eksempel av utdanningstilbud innenfor visse fagområder, som er identifisert som særlig viktige lokalt og regionalt. Dette er tilfelle for eksempel i Trøndelag og i Nordland. I enkelte andre fylker foreligger så langt ikke kompetanseplaner eller -strategier, men det er likevel gjort en vurdering av enkelte fagområder det er ønskelig å prioritere ved tildeling av driftsmidler til høyere yrkesfaglig utdanning. Vestfold og Telemark er et eksempel på dette, og på nettsiden der det informeres om tilskuddsordningen vises det til at fylket mangler kompetansepolitiske planer, men har en uprioritert liste over fagområder der nye studietilbud vil prioriteres. Kriteriene er vedtatt av fylkestinget. Fra Troms og Finnmark fylkeskommune ble det i juni 2021 vist til at «prioriteringene fastsettes etter søknadsfristens utløp og etter vurdering av innkomne søknader, og en vurdering av fylkeskommunens totale kompetansebehov på kort og lang sikt.»[123] Etter det Deloitte er kjent med har det så langt ikke vært lagt frem en politisk sak om forvaltning av driftsmidlene og kriterier for fordelingen i fylkeskommunen.

På nettsiden til Viken fylkeskommune fremgår det at fylkeskommunens regionale kompetansestrategi vil synliggjøre hvilken kompetanse arbeids- og næringslivet etterspør, og at dette vil være førende for prioritering av tilbud om høyere yrkesfaglige utdanninger i tilskuddstildelingen. Imidlertid er en slik plan per høsten 2021 ikke vedtatt, og det opplyses om at planer vedtatt i de tidligere fylkene derfor gjelder inntil videre. I Vikens prinsipper og kriterier for forvaltning av driftstilskudd, som er behandlet av Fylkestinget, fremgår ingen spesifikke fagområder. Imidlertid går det blant annet frem at «Studietilbudet må dekke arbeidslivets behov for kompetanse lokalt, regionalt og/eller nasjonalt.» Flertallet av fylkeskommuner har i likhet med Viken ikke spesifisert hvilke fagområder som blir prioritert, men viser i kriteriene som legges til grunn på ulike vis mer generelt til at studietilbud som svarer på etterspørsel etter høyere yrkesfaglig kompetanse i fylket vil bli prioritert, eller for eksempel at fagskoler som «har tilbud som dekker arbeidslivets og bransjenes behov» vil prioriteres i tillegg til tilbud som allerede får tilskudd. Sistnevnte formulering benyttes både av Rogaland fylkeskommune og av Oslo kommune. Fra Oslo kommune ble det våren 2021 opplyst at kriteriene som benyttes ved fordeling av driftsmidlene er administrativt fastsatt, og ikke har vært gjenstand for politisk behandling.[124]

Flere fylkeskommuner presiserer at søknadene om tilskudd til høyere yrkesfaglig utdanning må synliggjøre og beskrive behovet for utdanningene i arbeidslivet i fylket. Dette går frem av den enkelte fylkeskommunes nettside der det informeres om mulighet til å søke driftsmidler. I enkelte fylker er det også listet opp en del kriterier som er mer praktisk innrettet, for eksempel:

- Utdanningstilbudet må være akkreditert av NOKUT
- Allerede pågående tilbud prioriteres
- I tildelingen vil det legges vekt på studietilbud som er tilpasset det å ha arbeid under studiene
- I tildelingen vil det legges vekt på studietilbud med gruppestørrelse på minimum 15 studenter. Det fremgår at eventuelle mindre grupper må begrunnes og vurderes særskilt.[125]

Også utdanningskvalitet vektlegges i kriteriene til enkelte fylkeskommuner, men det fremgår ikke hvordan dette skal vurderes. Agder fylkeskommune har også «desentralisering av tilbud» blant kriteriene som er listet opp, uten at dette er nærmere utdypet. I informasjonen som er tilgjengelig på nettsiden til Innlandet fylkeskommune fremgår ingen kriterier ut over det at private og offentlige fagskoler skal likebehandles, og at fylkeskommunen skal sørge for at det tilbys akkreditert høyere yrkesfaglig utdanning i samsvar med behovet for kompetanse lokalt, regionalt og nasjonalt. Heller ikke Møre og Romsdal fylkeskommune har utarbeidet kriterier for fordeling av driftsmidlene til høyere yrkesfaglig utdanning.

Kompetanseforum for det enkelte fylke blir i enkelte fylkeskommuner vist til som en sentral arena for å vurdere hva som er de regionale kompetansebehovene. I en sak om fagskoleforvaltningen i Agder fylkeskommune blir det for eksempel vist til at det kan være «(…) tjenlig at Kompetanseforum Agder og Y-nemnda har en rolle som drøftingsorgan i de tilfeller der det søkes om tilskudd fra fagskoler som ønsker å etablere nye tilbud i regionen. Dette for å sikre at høyere yrkesfaglig utdanning er forankret ikke bare i fylkeskommunens planverk, men også i næringslivet i Agder.»[126] I informasjonen som er tilgjengelig på nettsiden viser også Agder fylkeskommune til at fylkeskommunens ansvar for å gjøre en helhetlig vurdering av søknadene kan innebære en omprioritering mellom

[123] Troms og Finnmark fylkeskommune, 2021
[124] Oslo kommune, 2021
[125] Vestland og Troms og Finnmark har inkludert dette kriteriet, med lik formulering.
[126] Agder fylkeskommune, 2020

tilbud eller fagskoler «dersom det er endringer i kompetansebehov eller eventuelt lav oppfylling ved enkelttilbud».[127]

I intervju med ansvarlige for forvaltningen i fylkeskommunene går det frem at det varierer i hvilken grad man har erfaring med det å måtte prioritere mellom ulike tilbud, og å avslå søknader. Enkelte peker på at de heller gir tilskudd til litt færre studieplasser enn omsøkt, sånn at flere kan få noe. Det fins også eksempel på en fagskole som har fått avslag på søknad om tilskudd i én fylkeskommune, men deretter fått innvilget tilskudd i en annen fylkeskommune etter å ha flyttet. Vurderingene av denne fagskolens søknader viser at vurderingene som gjøres, og hvilke kriterier som legges til grunn i vurderingen, varierer på tvers av fylkeskommunene, da det slik Deloitte ser det er lite sannsynlig at det er lokale eller regionale behov i arbeidsmarkedet som ligger til grunn for de ulike vurderingene i dette konkrete tilfellet.

«Det er veldig vanskelig å skulle være den som skal vurdere om en fagskole skal få tilskudd eller ikke. Hva er det egentlig behov for i arbeidslivet, og hvilket grunnlag har jeg for å vurdere det? Mangfold er jo også et moment som skal vektlegges. Det kunne vært nyttig med regionale kompetanseplaner å støtte seg til, dette arbeidet er ikke fylkeskommunen helt i mål med ennå.»

Fagskolekoordinator i en fylkeskommune

Fra en fylkeskommune blir det vist til at det er den fylkeskommunale fagskolen selv som har best kompetanse og innsikt i hvilke studier som skal startes opp, og hva det er behov for. Det blir pekt på at det ikke vil være hensiktsmessig om fylkeskommunen skal legge føringer på dette. I andre fylkeskommuner blir det imidlertid lagt vekt nettopp på viktigheten av at fylkeskommunen tar en aktiv rolle og gjør prioriteringer basert på det som blir vurdert å være arbeidslivets behov. Fra en av fylkeskommunene blir det vist til at det for 2021 ble søkt om ca. 20 millioner kroner mer enn den tilgjengelige rammen, noe som tilsier behov for både dialog med skolene og enkelte prioriteringer fra forvalters side. Denne typen utfordring bekreftes av ledelsen ved en privat fagskole, som i forbindelse med fordeling av nye studieplasser i 2020 for første gang mottok statlig driftstilskudd. Det blir vist til at som ny aktør i et fylke er man helt avhengig av at det tilføres friske midler, da det i liten eller ingen grad oppleves at det blir gjort omprioriteringer av tilskuddet fra år til år. Dels henger dette sammen med at fylkeskommunene i liten grad har midler som ikke allerede er bundet opp i pågående utdanningstilbud.

En rektor ved en fylkeskommunal fagskole peker på at driftsmidlene kommer uavkortet videre til fagskolen. Det blir samtidig kommentert at ledelsen ved fagskolen gjennom dialog med fylkeskommunen har blitt oppmerksomme på at det ikke er noen klare, prinsipielle retningslinjer for fordelingen, ut over det at de som har påbegynt en utdanning skal få støtte videre. Det at det er uklare retningslinjer oppleves som litt «skummelt», blir det kommentert. Det blir vist til at kravet om likebehandling medfører en risiko for at tilskudd blir omfordelt til andre skoler dersom en privat aktør velger å opprette et nytt tilbud i fylket.

Mange, både fagskolekoordinatorer og representanter for private og offentlige fagskoler, viser i intervju til at ivaretakelse av den nasjonale dimensjonen er en utfordring. Fylkeskommunene kan, dersom de har gode planer og systemer på plass, ivareta de lokale og regionale behovene for fagskoleutdanning. Imidlertid blir det både fra fagskoler med studiesteder i flere fylker, og fra enkelte av fylkeskommunene, påpekt at det ikke er etablert gode systemer for å ivareta nasjonale behov i arbeidslivet. Fra fagskolekoordinatorer blir det pekt på at dette er noe koordinatorene i fellesskap har rettet oppmerksomhet mot den senere tiden, og det er ønsker om å få på plass et samarbeid og en koordinering mellom alle fylkeskommunene for å ivareta den nasjonale dimensjonen på en bedre måte. Samtidig blir det vist til at man mangler et godt kunnskapsgrunnlag om hva som er de nasjonale behovene, og hvordan disse skal ivaretas. Det blir henvist til at det å sikre et slikt kunnskapsgrunnlag må være statlige myndigheters ansvar.

4.3.4 Bruk av ulike satser i fylkeskommunene

Fylkeskommunene benytter som omtalt i kapittel 4.2 i ulik grad og til dels også på ulikt vis differensierte satser i sin forvaltning av driftsmidlene til høyere yrkesfaglig utdanning. I Tabell 8 oppsummerer vi informasjonen Deloitte har mottatt fra den enkelte fylkeskommune når det gjelder bruk av satser.

[127] Agder Fylkeskommune, 2021

Tabell 8: Bruk av differensierte satser i fylkeskommunene

Fylkes-kommune	Ulike satser?	Type differensiering	Sats(er) i 2021 per heltidsekvivalent*	Skilles resultat-basert uttelling ut?	Kommentar
Agder	Nei	Ikke aktuelt	NOK 89 000	Nei	Betaler ut 100 %
Innlandet	Ja	Skiller mellom nettbaserte og stedbaserte utdanninger[128]	Nettbasert: NOK 59 500 Stedbasert: NOK 86 000	Nei	Betaler ut 100 %. Fagskolen Innlandet får ikke tilskudd basert på disse satsene. Skolen får ifølge redegjørelse fra fylkeskommunen våren 2021 tildelt «en pott» med midler.[129]
Møre og Romsdal	Ja	Skiller mellom landbaserte og maritime fag	Det er ikke fastsatt konkrete satser, men tilgjengelige midler (grunntilskudd) fordeles på antall heltidsekvivalenter innen henholdsvis landbaserte og maritime fag ved bruk av en fordelingsnøkkel der landbaserte fag vektes med 1 mens maritime fag vektes med 1,25.[130]	Ja	Har kun fordelt tilskudd mellom fylkeskommunale fagskoler basert på disse satsene. Noe uklart hvordan tilskudd til Fagskolen Aldring og Helse er beregnet. Den resultatbaserte uttellingen er fordelt atskilt fra grunntilskuddet, basert på prinsipp om at tilskuddet overføres til den skolen som har opptjent det.
Nordland	Nei	ikke aktuelt	Tilskudd opplyses å tildeles ut fra anbefalte satser fra FKU (ikke nærmere spesifisert)[131].	Nei	Mangler utfyllende informasjon fra fylkeskommunen
Oslo	Ja	Det skilles mellom nettbasert og stedbasert undervisning. Overfor private fagskoler er det kun informert om satser for utdanninger innenfor helse- og oppvekstfag. For fagskolen Oslo er det utarbeidet	*Grunntilskudd* til private fagskoler har følgende satser: Nettbasert: NOK 51 229 Stedbasert: NOK 71 819 Fagskolen Oslo har egne differensierte satser. Satser for helse- og oppvekstfag er identisk med satsene for private fagskoler. For øvrig benyttes følgende satser (stedbasert/nettbasert):	Ja	Resultatbasert uttelling kommer i tillegg, med en sats per SPE på NOK 18 000 i 2021. -Utbetaling i 2021 er basert på avlagte studiepoeng i 2019 for studenter finansiert med statlige driftsmidler i 2019

[128] I søknadsskjemaet som fagskolene skal benytte fremgår det at nettbaserte tilbud med samlinger regnes som *stedbaserte* tilbud, mens *nettbasert* kun omfatter rene nettbaserte tilbud.
[129] Innlandet fylkeskommune, 2021
[130] Møre og Romsdal fylkeskommune, 2021
[131] Nordland fylkeskommune, 2022

Fylkes-kommune	Ulike satser?	Type differensiering	Sats(er) i 2021 per heltidsekvivalent*	Skilles resultat-basert uttelling ut?	Kommentar
		satser for fire fagområder.[132]	Elektrofag: NOK 77 248/ NOK 55 104 Teknikk og industriell produksjon: NOK 79 753/ NOK 56 826 Bygg- og anleggsfag: NOK 86 852/ NOK 61 992		
Rogaland	Ja	Skiller mellom nivå 1: Service, adm./ledelse, helse og oppvekst, nivå 2: Tekniske studier og nivå 3: maritime, sertifiserende studier I tillegg skilles det mellom stedbaserte og nettbaserte studier.[133]	*Nivå 1*: NOK 68 800 pr. studie i grunntilskudd (60 studiepoeng over to år) *Nivå 2:* NOK 140 000 pr studie i grunntilskudd (120 studiepoeng over to år) *Nivå 3:* NOK 160 000 per studie i grunntilskudd (120 studiepoeng over to år) I tillegg noe lavere sats for nettbaserte studier innenfor hvert nivå.	Ja	Beregner og utbetaler tilskudd per student/studie. Det opplyses at fylkeskommunen skal begynne å beregne per heltidsekvivalent for å samordne praksisen med øvrige fylkeskommuner. Resultatbasert uttelling har varierende satser i samsvar med de ulike nivåene 1) 18 000 per studie (helsefag 60 studie-poeng over to år) 2) 35 000 pr. studie (tekniske fag 120 studie-poeng over to år) 40 000 pr. studie (maritime fag 120 studie-poeng over to år)
Troms og Finnmark	Nei	Ikke aktuelt	Opplyser at Dikus (nå HK-dirs) sats benyttes, uten ytterligere spesifisering.[134] [135]	Ukjent	
Trøndelag	Ja	Skiller mellom nettbaserte og stedbaserte utdanninger	Nettbasert: NOK 63 000 Stedbasert: NOK 90 000	Nei	Det opplyses våren 2021 at satsene bygger på tidligere praksis og anbefalte satser fra FFU[136], men at de prisjusteres og vurderes ut fra tilgjengelige tilskuddsmidler. I 2021 ble satsene økt noe mer enn

[132] Oslo kommune, 2021a; Oslo kommune, 2021b
[133] Rogaland fylkeskommune, 2021
[134] Troms og Finnmark fylkeskommune, 2021
[135] Det har ikke lyktes Deloitte å få ytterligere informasjon fra fylkeskommunen om hva dette innebærer. Det er mulig at det henvises til satsen HK-dir har benyttet ved fordeling av nye studieplasser, men dette er ikke bekreftet.
[136] Forum for fylkesutdanningssjefer

Fylkes-kommune	Ulike satser?	Type differensiering	Sats(er) i 2021 per heltidsekvivalent*	Skilles resultat-basert uttelling ut?	Kommentar
					prisstigningen, blir det opplyst, med bakgrunn i at tilgjengelig informasjon tilsier at rammene til drift av HYU er for lave. Også i 2022 er det foreslått å øke satsene noe mer enn prisstigningen.
Vestfold og Telemark	Ja	Skiller mellom 1) maritime fag, 2) tekniske fag og 3) helsefag og merkantile fag	Maritime fag: NOK 154 000 Tekniske fag: NOK 88 580 Helsefag og merkantile fag: NOK 82 400	Nei	Satsene ble utarbeidet etter samarbeid med tidligere Fagskolen i Vestfold om kostnader ved drift av ulike utdanninger.
Vestland	Ja	Det skilles mellom ulike satser for hhv. Helsefag og andre «teoribaserte» utdanninger (primært private tilbydere), samt tekniske/industrielle studietilbud (ved de offentlige fagskolene). Innenfor hver av disse skilles det også mellom nettbasert og stedbasert.[137]	Grunntilskudd per heltidsekvivalent: Helsefag og andre «teoribaserte» utdanninger: Nettbasert NOK 49 080 Stedbasert NOK 71 100 Tekniske/industrielle utdanninger: Nettbasert/stedbasert 74 500 (samme sats er oppgitt)	Ja	Det opplyses at opprinnelig anbefaling fra FFU følges når det gjelder sats for helsefag og andre «teoribaserte» utdanninger. Nettbasert sats på helsefag er i praksis ikke benyttet så langt. Resultatbasert uttelling kommer i tillegg, med en sats på NOK 18 500 for alle utdanningene bortsett fra helsefag nettbasert som har en lavere sats (NOK 12 270).
Viken	Nei	Ikke aktuelt	NOK 76 500 (grunntilskudd)	Ja	En felles sats grunntilskudd per heltidsekvivalent. Har fra høst 2020 innført skille mellom grunntilskudd og resultatbasert uttelling for nye studieplasser og oppstart av nye kull. Disse får nå bare utbetalt grunntilskudd, og får den resultatbaserte delen når studentene har gjennomført og oppnådd studiepoeng. NOK 18 500 per SPE i 2021.

* For Rogaland fylkeskommune er satsen oppgitt per studie, ikke per heltidsekvivalent

[137] Vestland fylkeskommune, 2021

Som tabellen over viser, er det stor forskjell mellom fylkeskommunene med hensyn til bruk av satser ved fordelingen av midlene. Noen fylkeskommuner har én fast sats som benyttes uavhengig av undervisningsform, fagområde mv. I Viken er det innført et skille mellom grunntilskudd og resultatbasert uttelling, mens det i Agder benyttes kun én sats også uten å skille mellom grunntilskudd og resultatbasert uttelling. Andre fylkeskommuner, representert ved Trøndelag og Innlandet, skiller mellom stedbaserte og nettbaserte studier, og har dermed to ulike satser. Satsene som benyttes er noe ulike selv om de opplyses å ha samme utgangspunkt. Ingen av disse fylkeskommunene skiller mellom grunntilskudd og resultatbasert uttelling.

Videre er det enkelte fylkeskommuner som har etablert ulike satser for utdanningstilbud innenfor ulike områder. Her synes skillene mellom fagområdene å være om lag de samme, men satsene er likevel noe ulike. Det er også ulikt hvordan disse fylkeskommunene beregner den resultatbaserte uttellingen. Noen viderefører relativt direkte satsen for resultatbasert uttelling som HK-dir benytter ved fordeling av den resultatbaserte uttellingen mellom fylkeskommunene, mens andre holder av 20 prosent av den samlede satsen for ulike fagområder, slik at det er noe forskjell fra fagområde til fagområde hva som er satsen for resultatbasert uttelling. Det er samtidig viktig å merke seg at satsene Rogaland benytter, som tilsynelatende er betydelig høyere enn andre fylkeskommuners satser på enkelte fagområder, i realiteten ikke skiller seg så mye fra satsene som benyttes andre steder. Dette fordi satsene i de fleste fylkeskommuner er oppgitt per heltidsekvivalent, mens satsene i Rogaland er oppgitt per studie. Dette gjør at satsene ikke er direkte sammenlignbare med øvrige satser i tabellen over.

Flere fylkeskommuner viser til at anbefalte satser fra Forum for fylkesutdanningssjefer (FFU) er lagt til grunn. I Vestland, som har to satser avhengig av fagområde, pekes det på at satsen for helsefagutdanninger er basert på de opprinnelige anbefalingene fra FFU. Primært benyttes satsen for helsefag og andre «teoribaserte» utdanninger ved beregning av tilskudd til private fagskoler, da studietilbudene ved disse fagskolene så langt har kommet inn under det denne satsen dekker. Imidlertid presiseres det at også de helsefaglige tilbudene ved en av de fylkeskommunale fagskolene har fått tilskudd basert på denne satsen. Vanligvis benyttes imidlertid satsen for tekniske/industrielle studietilbud ved beregning av tilskudd til de offentlige fagskolene, da det i hovedsak er disse fagområdene som tilbys ved disse skolene. Fra fylkeskommunen kommenteres det samtidig at det formelle satssystemet vil justeres noe ved etableringen av Fagskulen i Vestland (sammenslåing av Fagskulen Sogn og Fjordane og Fagskolen i Hordaland er per høsten 2021 en pågående prosess).

En av fylkeskommunene opplyser spesifikt at de oppgitte satsene *ikke* benyttes ved beregning av tilskudd til den fylkeskommunale fagskolen. Denne tildelingen skjer på bakgrunn av budsjett, og det tildeles en årlig «pott» til fagskolen, uavhengig av satser og antall studenter.

Kompleksiteten i den enkelte fylkeskommunes satsstruktur varierer noe. Enkelte har, som nevnt over, en enkel struktur med kun én eller to satser, mens andre har komplekse satsstrukturer der det i tillegg til ulike satser for ulike fagområder skilles mellom både nettbaserte og stedlige studier, og det skilles mellom grunntilskudd og resultatbasert uttelling innenfor hver av de øvrige satsene. Rogaland er et eksempel på en fylkeskommune med en slik kompleks satsstruktur. En gjennomgang av fylkeskommunenes nettsider viser også at det i varierende grad opplyses om hvilke satser som benyttes og om hvorvidt det skilles mellom grunntilskudd og resultatbasert uttelling. Dette medfører at det ut fra informasjonen som er tilgjengelig på nettsidene er noe usikkerhet knyttet til hva som er de reelle satsene som benyttes i enkelte av fylkeskommunene.

I søknadsskjemaet som skal benyttes av fagskolene i flere av fylkeskommunene går det frem av en veiledningsdel at «Dersom det søkes om nye tilbud som det ikke har vært beregnet sats for før må fagskolen fylle ut eget skjema for satsberegning.» Det fremgår ikke ytterligere informasjon om hvordan en slik satsberegning er tenkt brukt, med tanke på satsene som er omtalt over. Fra en av fylkeskommunene blir det opplyst at dette var en setning alle fylkeskommunene tidligere hadde i søknadsskjemaet, basert på felles ønske om mer informasjon om de reelle kostnadene. Det fungerte imidlertid dårlig i praksis, da det krevde mye arbeid å få noe ut av informasjonen man fikk. Fra den aktuelle fylkeskommunen blir det pekt på at det sannsynligvis ikke er noen fylkeskommuner som bruker dette skjemaet aktivt lengre, og at det er mulig det bare er en setning som «henger igjen» i søknadsskjemaene som benyttes i en del fylkeskommuner.

Etter Deloittes vurdering bidrar likebel overnevnte setning i søknadsskjemaene som benyttes av en del av fylkeskommunene til å skape usikkerhet rundt satsene som benyttes.

En fagskolekoordinator kommenterer at det er ulikt hvorvidt fylkeskommunene fordeler tilskuddet basert på studenttall, eller om det gis tilskudd til grupper. Vedkommende mener at det å basere seg på faktisk studenttall gir fagskolen et insentiv for å vurdere om studietilbud med synkende studenttall skal opprettholdes, eller om det bør gjøres endringer i studietilbudet. Det handler om å sikre at studietilbudet er bærekraftig, ved at studenttallet

er tilstrekkelig høyt, blir det påpekt. Videre har enkelte fylkeskommuner valgt å gi en noe lavere sats per student ved nettstudier enn ved stedbaserte eller samlingsbaserte studier. Samtidig er det også enkelte som i intervju gir uttrykk for at det ikke nødvendigvis er billigere med nettstudier enn med stedbaserte studier (se ytterligere omtale av dette temaet i kapittel 4.2.

Ledelsen ved enkelte fagskoler som har erfaring med å søke driftsmidler fra flere fylkeskommuner peker på store forskjeller mellom fylkeskommunene, og det blir blant annet trukket frem at forvaltningen til dels er personavhengig på saksbehandlernivå. Det blir i den forbindelse kommentert at det er enkelte fylkeskommuner som ikke har noen utdanningspolitisk begrunnelse i bunn, og dermed blir alt opp til saksbehandler.

Samtidig poengteres det også til at det er svært ulikt hvor aktiv fylkeskommunenes forvaltning er, og fra en stor fylkeskommunal skole blir det vist til at man ikke opplever at det gjøres noen reell vurdering – midlene blir bare fordelt etter studenttall på de utdanningene som allerede mottar støtte.

I ett intervju kommenteres det også at det er noen utfordringer knyttet til det at all finansiering beregnes i forhold til heltidsekvivalenter, samtidig som fagskolene i økende grad tilbyr korte, modulbaserte utdanninger. Utfordringen det pekes på i denne sammenheng er at modulstudenter er relativt sett dyrere, da det å administrere flere modulstudenter som produserer 5 studiepoeng hver er mer omfattende enn å administrere en heltidsstudent. Dette er ikke hensyntatt i finansieringen, blir det bemerket.

Resultatbasert uttelling

Som nevnt over er det svært ulikt hvordan de ulike fylkeskommunene fordeler den resultatbaserte uttellingen. I intervju blir det fra flere fagskoler, både private og fylkeskommunale, vist til at den resultatbaserte uttellingen kan fungere som et insentiv når det brukes aktivt.

En rektor kommenterer samtidig at vedkommende er bekymret for om fordelingen kan komme opp i 60/40 som i UH-sektoren, og mener at det ville vært for stor andel insentivbasert tilskudd. En annen rektor viser til at det er gunstig å ha denne typen insentivstruktur, og peker på at skolen har en ambisjon om å vokse. Når de vokser øker også finansieringen litt etter litt basert på produserte studiepoeng, og dette oppleves som motiverende. Samtidig mener også flere at forsinkelsen i denne delen av tilskuddet er utfordrende.

> *«Det resultatbaserte tilskuddet skal oppleves som et insentiv for kvalitet, og da er det rettferdig at fagskolene selv ser dette igjen i det de mottar. Jeg vet at noen fylkeskommuner ikke fordeler det videre til fagskolene på bakgrunn av produserte studiepoeng.»*
>
> Fagskolekoordinator i en fylkeskommune

Det er også en del fagskoler som opplever at fylkeskommunene ikke skiller mellom grunntilskudd og resultatbasert uttelling, slik at de i realiteten aldri ser noe til eventuelle resultatbaserte midler. Det er i tillegg enkelte som viser til at de ikke vet om de får resultatbasert uttelling, da fylkeskommunen bare tildeler en totalsum og ikke opplyser om dette kun er grunntilskudd eller om deler av tilskuddet er resultatbasert. Fra flere fagskoler blir det vist til at det fra fylkeskommunens side er for dårlig synliggjort hva som er grunntilskudd og hva som er resultatbasert uttelling.

Det blir også kommentert fra en privat fagskole at de opplever at det har vært velmenende fra fylkeskommunenes side når de ikke har skilt ut den resultatbaserte uttellingen – de har ment at fagskolene har behov for hele tilskuddet med en gang, og ikke kan vente i to år på en eventuell resultatbasert uttelling. Det egentlige problemet – blir det påpekt – er at satsen er altfor lav. Dette blir også pekt på som en viktig årsak til at en av fylkeskommunene har valgt å ikke skille ut den resultatbaserte uttellingen. I en fylkeskommune som utbetaler 100 prosent (ikke skiller ut den resultatbaserte uttellingen) blir det fra fylkeskommunen vist til at fagskolene har gitt positive tilbakemeldinger på denne løsningen, og at det bidrar til økt forutsigbarhet for fagskolene. Modellen bidrar til å sikre at fagskolene kommer seg gjennom året, blir det presisert. Fra en annen fylkeskommune pekes det på at dette med resultatbasert uttelling er litt både og. På den ene siden er det hensiktsmessig med et insentiv for kvalitet og gjennomføring, på den annen side er sektoren underfinansiert og dermed er forsinkelsen i den resultatbaserte uttellingen utfordrende.

Enkelte peker i intervju på en risiko for at den resultatbaserte uttellingen kan ha uintenderte konsekvenser i form av at fagskoler er «snille» i vurderingen av studenter, og lar være å stryke studenter som kanskje egentlig ikke har den kunnskapen som skal til for å bestå en eksamen. Dette kan være en konsekvens av de økonomiske insentivene, blir det påpekt. På den annen side blir det presisert at det også er mulig at resultatbasert uttelling bidrar til økt kvalitet – som intendert – men enkelte av de intervjuede er usikre på dette.

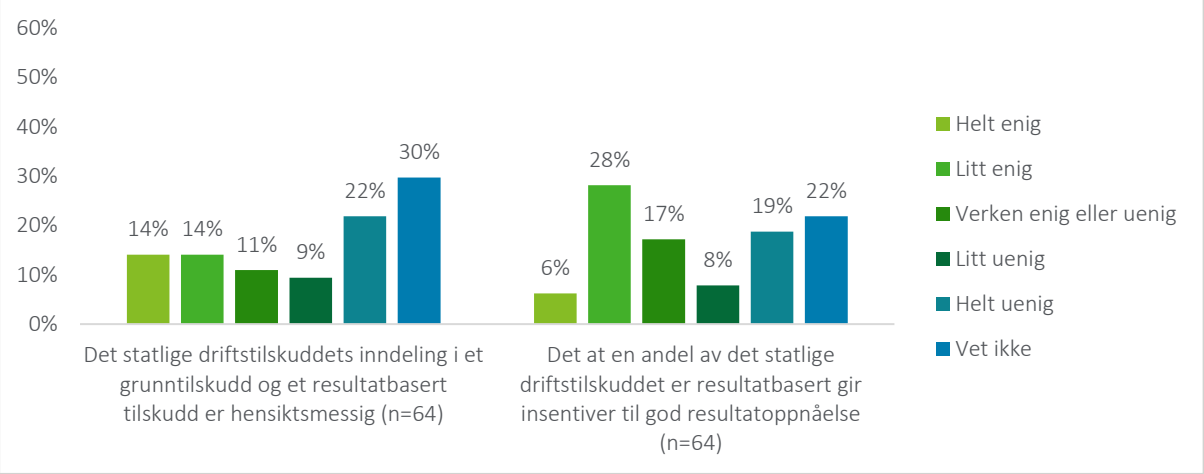
«Det har kommet tydelige tilbakemeldinger fra skolene om at man ikke ønsker 80/20 løsningen. Fylkeskommunen sin løsning har fått gode tilbakemeldinger – det er fylkeskommunen som tar risikoen mens fagskolene får forutsigbar finansiering.»

Fagskolekoordinator i en fylkeskommune

Det blir også kommentert fra enkelte av fylkeskommunene at det er utfordrende å se ut fra dokumentasjonen som mottas fra HK-dir hvem det faktisk er som har opparbeidet den resultatbaserte uttellingen. Fra en fylkeskommune blir det vist seg til at de har undret seg over grunnlaget for den resultatbaserte uttellingen som har fremgått av den årlige orienteringen fra HK-dir, da de ikke har kjent igjen tallene. Det blir videre kommentert at det er mulig det er hensiktsmessig med en resultatbasert uttelling, men det er da viktig at det faktisk fungerer etter intensjonen. Det bør også gjøres en kost-nyttevurdering, blir det påpekt, med tanke på hvor krevende det er å administrere denne typen tilskudd.

I spørreundersøkelsen ba vi både rektorer og styreledere om å ta stilling til påstandene «det statlige driftstilskuddets inndeling i et grunntilskudd og et resultatbasert tilskudd er hensiktsmessig» og «det at en andel av det statlige driftstilskuddet er resultatbasert gir insentiver til god resultatoppnåelse». Svarene er presentert i Figur 21, og viser stor variasjon i svarene. Samlet er 28 prosent av respondentene helt eller litt enig i at inndelingen er hensiktsmessig, mens en noe større andel (31 prosent) mener at dette *ikke* er hensiktsmessig. Svarfordelingen er omtrent motsatt på den andre påstanden, om at det resultatbaserte tilskuddet gir insentiver til god resultatoppnåelse. Her svarer til sammen 34 prosent at de er helt eller litt enige, mens 27 prosent er helt eller litt uenige.

Figur 21: Hensiktsmessighet og resultatoppnåelse med det statlige driftstilskuddet - rektorer og styreledere



Kilde: Spørreundersøkelse til fagskolerektorer og styreledere

Nærmere analyser av svarene viser at styrelederne og rektorene sine svar på påstandene er noe ulike. Dette vises først og fremst ved at en større andel av styrelederne enn av rektorene svarer *vet ikke* på begge påstandene, og en betydelig større andel av rektorene svarer at de er *helt uenig* i påstandene.

4.3.5 Oppfølging av retningslinjer fra KD og sentrale krav i forvaltningsloven

Nedenfor omtales fylkeskommunenes forvaltningspraksis på ulike områder som er omtalt i retningslinjene eller i andre føringer, under dette informasjon og søknadsfrist, enkeltvedtak og klageadgang, samt praksis vedrørende egenbetaling.

Informasjon og søknadsfrist

Praksis for informasjon på fylkeskommunenes nettsider har vært og er fremdeles noe varierende. Tre fylkeskommuner, Rogaland, Møre og Romsdal og Nordland, hadde etter det Deloitte er gjort kjent med ingen informasjon på sine nettsider høsten 2020 om fagskolers mulighet til å søke om driftsmidler til høyere yrkesfaglig utdanning. Møre og Romsdal fylkeskommune har heller ikke lagt ut informasjon om muligheten til å søke tilskudd på sin nettside høsten 2021, mens Rogaland og Nordland nå har justert praksisen og har informert om tilskuddsordningen på fylkeskommunens nettside.

I intervju kommenterer representanter for enkelte private fagskoler med studiesteder i flere fylker at det er utfordrende at fylkeskommunene opererer med ulike søknadsfrister i sin forvaltning av de statlige driftsmidlene. Samtidig kommenteres det av flere at nye retningslinjer, med tydelige frister, forhåpentligvis vil bidra til mer like prosesser på tvers av fylkeskommunene. Enkelte kommenterer imidlertid at det gjenstår å se om fylkeskommunene faktisk kommer til å forholde seg til fristene. Tabellen under viser søknadsfristene den enkelte fylkeskommune har opplyst om på sine nettsider henholdsvis høsten 2020 og høsten 2021.

Tabell 9: Søknadsfrister i fylkeskommunene

Fylkeskommune	Søknadsfrist høst 2020	Søknadsfrist høst 2021
Agder	15. oktober 2020	15. oktober 2021
Innlandet	15. oktober 2020	15. desember 2021
Møre og Romsdal	Ingen utlysning/informasjon om frist	Ingen utlysning/informasjon om frist
Nordland	Ingen utlysning/informasjon om frist	15. desember 2021
Oslo	2. november 2020	15. desember 2021
Rogaland	Ingen utlysning/informasjon om frist	15. desember 2021
Troms og Finnmark	15. oktober 2020	15. desember 2021
Trøndelag	15. oktober 2020	15. desember 2021
Vestfold og Telemark	Frist fremgår ikke av informasjonen på nettsiden	Frist fremgår ikke av informasjonen på nettsiden
Vestland	15. oktober 2020	15. desember 2021
Viken	15. oktober 2020	15. desember 2021

Kilde: Oversendt informasjon fra fylkeskommunene og nettsøk.

Av gjeldende retningslinjer fra Kunnskapsdepartementet høsten 2020 gikk det frem at fylkeskommunene skulle informere om muligheten til å søke på sine nettsider, og at det skulle opplyses om søknadsfrist 15. oktober. Likevel var det – som det går frem av Tabell 9 - tre fylkeskommuner som ikke la ut noen informasjon på sine nettsider, og ytterligere en fylkeskommune som la ut informasjon, men uten å informere om blant annet søknadsfrist. Deloitte er ikke kjent med hvorvidt noen av disse fylkeskommunene likevel hadde søknadsfrister, men som ikke er opplyst om på nettsiden til den enkelte fylkeskommune. De øvrige syv fylkeskommunene informerte på sine nettsider både om muligheten til å søke tilskudd, og om søknadsfrist. Av disse har alle bortsett fra Oslo kommune vist til 15. oktober som søknadsfrist. Fra Oslo kommune blir det kommentert at man har vurdert det å ha 15. oktober som søknadsfrist som lite hensiktsmessig, da søknadene uansett ikke kunne vurderes før rammen var vedtatt. Flere viser også til at 15. oktober var en utfordrende frist for mange fagskoler, på grunn av at dette kommer veldig kort etter fristen for rapportering til DBH-F, og at det dermed er en svært travel periode for fagskolene.

Som det går frem av Tabell 9 har det vært en viss utvikling siste år, og ti av elleve fylkeskommuner har høsten 2021 informasjon på sine nettsider om muligheten til å søke driftstilskudd til høyere yrkesfaglig utdanning. De fleste har også justert søknadsfristen i henhold til reviderte retningslinjer fra KD. Imidlertid viser én fylkeskommune også dette året til at søknadsfristen er 15. oktober, og en annen fylkeskommune opplyser heller ikke dette året om

søknadsfrist. I tillegg er det en fylkeskommune som heller ikke dette året har informert på fylkeskommunens nettside om muligheten til å søke driftstilskudd.

Det varierer i hvilken grad informasjonen på nettsiden til den enkelte fylkeskommune inneholder opplysninger om hvem man kan kontakte i fylkeskommunen ved behov for ytterligere informasjon, avklaringer eller lignende. Høsten 2021 har seks av fylkeskommunene inkludert navn og kontaktinformasjon til fagskolekoordinator på nettsiden der det informeres om mulighet til å søke driftstilskudd. Fem av fylkeskommunene har imidlertid ingen informasjon på sin nettside om hvem man kan kontakte ved spørsmål.

Søknadsskjema er i all hovedsak tilgjengelig på den enkelte fylkeskommunes nettside. Høsten 2021 er det to unntak. I det ene tilfellet henger dette sammen med at det ikke er informert om muligheten til å søke tilskudd på fylkeskommunens nettside, mens det i det andre tilfellet foreligger slik informasjon uten at søknadsskjema er gjort tilgjengelig på nettsiden. De søknadsskjemaene som foreligger, er i all hovedsak like eller tilnærmet like i utforming og informasjon som etterspørres.

Noen av fylkeskommunene informerer på nettsiden sin om når man kan forvente svar på søknaden, og når eventuelle utbetalinger vil finne sted. Trøndelag fylkeskommune har for eksempel gjort tilgjengelig et årshjul som beskriver oppdaterte frister for alle aktiviteter knyttet til driftsmidlene, både frister for HK-dir, fylkeskommunen og fagskolene. Dette inkluderer blant annet søknadsfrist, frist for tilskuddsbrev og utbetalingsfrister.

Videre viser Oslo kommune og Innlandet fylkeskommune i utlysningen høsten 2021 til at man kan forvente svar på søknaden innen utgangen av februar 2022. Andre fylkeskommuner, for eksempel Rogaland, Vestfold og Telemark og Vestland, har ingen opplysninger på sin nettside om når man kan forvente svar på søknaden, mens atter andre har en formulering om at søknadene vil bli behandlet så snart fylkeskommunens rammer er kjent, og det henvises til at rammen fastsettes i statsbudsjettet i desember 2021. Dette gjelder både for Viken, Nordland og Troms og Finnmark.

Fire av fylkeskommunene (i tillegg til Trøndelag) opplyser på sine nettsider om utbetalingsdatoer for tilskudd i samsvar med Kunnskapsdepartementets retningslinjer, mens de øvrige fylkeskommunene ikke har inkludert noen opplysninger om utbetalingsdatoer på nettsiden. Deloitte har sett et tilskuddsbrev (fra juni 2021) fra en av disse fylkeskommunene. Der opplyses det om at utbetaling vil være to ganger i året, men utbetalingsdatoer fremgår ikke. En fylkeskommune viser i november 2021 til at andre utbetaling vil skje innen 31. oktober, og har med andre ord ikke justert informasjonen på nettsiden i henhold til nye utbetalingsfrister som følger av reviderte retningslinjer. Utbetaling av tilskudd er nærmere omtalt nedenfor, under avsnittet som omhandler *Enkeltvedtak, utbetaling og informasjon om klagerett.*

I flere av fylkeskommunene fremhever fagskolekoordinator dialogmøter med alle fagskolene som svært viktig for å sikre god informasjonsflyt og gjensidig forståelse for prosessene og de vurderinger som blir gjort. Det blir vist til at dette er arenaer som de fleste, men ikke alle, fylkeskommunene nå har etablert.

Enkeltvedtak, utbetaling og informasjon om klagerett

Deloitte har bedt om innsyn i tilskuddssøknader og tilskuddsbrev fra tre utvalgte fylkeskommuner.

En gjennomgang av mottatt dokumentasjon viser at det i en av fylkeskommunene til og med 2021 ble utbetalt driftstilskudd til private fagskoler uten at det forelå verken formelle søknader eller tilskuddsbrev. Det foreligger kun dokumentasjon på brev om utbetaling av tilskudd, og fylkeskommunen opplyser at tilskudd ble beregnet og utbetalt på bakgrunn av innrapporterte studenttall i DBH-F per 1. mars og 1. oktober. Fra høsten 2021 har fylkeskommunen lagt til rette for et søknadsbasert system. I 2020 ble driftstilskudd for første halvår utbetalt i mai 2020, mens utbetalingen for første halvår 2021 ble gjort i april 2021. Tilskudd for andre halvår 2020 ble utbetalt i slutten av oktober.[138] Av brev om utbetaling av tilskudd fremgår ingen informasjon om at avgjørelsen om tildeling av tilskudd er enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og det er heller ikke gitt informasjon om klagerett og fremgangsmåte ved klage.

I de andre to fylkeskommunene er det fattet vedtak om tilskudd. I en av fylkeskommunene ble vedtak om tilskudd sendt til fagskolene i begynnelsen av mars i 2020. Videre ble det i begynnelsen av oktober samme år informert om utbetaling av tilskudd for andre halvår, og samtidig gitt tilsagn om videreføring av tilskudd for de samme studiene våren 2021. I slutten av januar 2021 ble det informert om utbetaling første halvår, og samtidig fattet vedtak om videreføring av tilskudd til de samme studiene høsten 2021. I egne tilskuddsbrev i februar 2021 ble det fattet vedtak om tilskudd til oppstart av nye studier høsten 2021, og informert om utbetalingstidspunkt for andre halvår.

[138] Dokumentasjonen ble innhentet før utbetalingene høsten 2021 ble gjennomført, dato for disse utbetalingene er derfor ikke kjent for Deloitte.

I alle brev til private fagskoler er det informert om at tilsagn om tilskudd er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven og at fagskolen har klagerett.

I den andre fylkeskommunen der det foreligger vedtak om tilskudd, ble tilsagn om driftstilskudd for våren 2020, med varsel om utbetaling for første halvår, sendt ut i begynnelsen av april 2020. I begynnelsen av november 2020 ble fagskolene gjennom eget brev varslet om utbetaling av driftstilskudd for andre halvår, og informert om at samme aktivitetsnivå ville gi samme tilskudd også våren 2021. I tilskuddsbrevene og varslene om utbetaling fra 2020 fremgår ingen informasjon om klagerett. Varsel om utbetaling av tilskudd for første halvår 2021 er sendt i slutten av januar 2021, og inneholder ikke informasjon om klagerett. Tilsagn om tilskudd for høsten 2021 er gitt i mars 2021. I tilskuddsbrevet blir det informert om utbetalingstidspunkt andre halvår, og det er informert om at fagskolen har klagerett. Det går likevel ikke eksplisitt frem av tilskuddsbrevet at tilsagnet er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Fylkeskommunen har våren 2021 også gitt avslag på søknad om tilskudd. Avslagsbrevet er datert i mars 2021.

Deloitte har også mottatt kopi av et tilskuddsbrev til en privat fagskole fra en fjerde fylkeskommune. Tilskuddsbrevet er datert 15. juni 2021, og omhandler tilsagn om tilskudd for høsten 2021. Det fremgår at avgjørelsen om tilskudd er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og at fagskolen har klagerett. Utbetalingstidspunkt fremgår ikke av tilskuddsbrevet.

I intervju viser flere av de private fagskolene til store utfordringer når det gjelder fylkeskommunenes overholdelse av frister. Det blir vist til at både tilskuddsbrev og utbetalinger ofte kommer svært sent. Det blir pekt på at hele ordningen er ekstremt uforutsigbar som en følge av manglende etterlevelse av frister, ulike satser som benyttes og generelt svak saksbehandling i flere fylkeskommuner. Samtidig kommenteres det at dette kan bedres som følge av de nye retningslinjene fra Kunnskapsdepartementet, og det trekkes frem som positivt at retningslinjene fremstår som tydeligere og benytter «skal» i utstrakt grad. Det er også til dels ulike erfaringer blant de private fagskolene. Rektor ved en av de private fagskolene viser til at de har et godt samarbeid med flere fylkeskommuner, og at det er det at det tar lang tid som er utfordringen, ikke fylkeskommunen som forvalter i seg selv. Fra en annen privat fagskole blir det vist til at det er utfordringer knyttet til forutsigbarhet spesielt med tanke på frister for utbetaling av midler. Skolen opplever at det kan ta uforholdsmessig lang tid å få utbetalt midler, til tross for at de tidlig får informasjon om antall studieplasser de kommer til å få støtte til.

Nok en annen privat fagskole viser til et konkret eksempel der de opplever at forvaltningen fra fylkeskommunens side har vært kritikkverdig. Det blir vist til at fagskolen først fikk et tilskuddsbrev i februar der de fikk innvilget tilskudd til et visst antall studieplasser. Om lag to måneder senere ble imidlertid dette trukket tilbake, og fagskolen fikk et betydelig lavere tilskudd. Studieplassene var da allerede gjort søkbare uten egenbetaling, så den manglende finansieringen utgjorde en betydelig utfordring for fagskolen. For å unngå at dette skulle ramme studentene, opplyses det at fagskolen valgte å finansiere studieplassene selv. Det blir presisert at det i det første tilskuddsbrevet hadde stått et forbehold knyttet til det samlede tilskuddet som var tilgjengelig for fordeling. Dette hadde ikke fagskolen merket seg, og de måtte uansett gjøre plassene tilgjengelig for søking i perioden før de fikk beskjed om at plassene ikke ble finansiert likevel.

Fra enkelte fylkeskommunale fagskoler vises det på den annen side til at kontakten med fylkeskommunen best omtales som dialog, og at det ikke er noe regime med søknadsfrister, skjema osv. Rektor ved en av fagskolene viser til at summen de får tildelt ikke er spesifisert i henhold til antall studenter, spesifikke utdanninger osv. Det er kun en totalsum. Det blir vist til at det ble gjort et visst unntak fra dette når nye studieplasser ble fordelt i 2020, og det ble tildelt en bestemt sum per studieplass. Samtidig kommenteres det at dette fremstår som litt rart når det er snakk om moduler, og ikke hele studieplasser i praksis. Ved en annen fylkeskommunal fagskole vises det til at fagskolen sender søknad innen fristen, men at det er usikkert hva de får fordi det er mange andre som også søker og de ansvarlige i fylkeskommunen må gjøre en prioritering. Det stilles spørsmål ved hvorvidt det gjøres riktige prioriteringer, og om fylkeskommunen som forvalter har et godt nok grunnlag for å gjøre slike prioriteringer.

> *Det er noen fylkeskommuner som skiller seg negativt ut. Noen er flinke, og noen er ikke det. Fylkeskommunene må ha klare føringer, men det er uansett ikke alle som følger disse.*
>
> Eierrepresentant, privat fagskole

En fagskolekoordinator presiserer viktigheten av transparens i saksbehandlingen, og at alle fagskoler har tilgang til samme informasjon. Vedkommende opplever selv at de private fagskolene har tillit til fylkeskommunen og til fylkeskommunens forvaltning av driftsmidlene.

Når det gjelder informasjon om klagerett, viser gjennomgangen det er referert til over at det har skjedd en utvikling i den forstand at det i 2021 i større grad blir informert om klagerett enn i 2020. Det er imidlertid ikke alle private fagskoler som mottar driftstilskudd som har blitt informert om klageretten, heller ikke i 2021.

Selv om mange representanter for private fagskoler viser til betydelige utfordringer knyttet til forvaltningen av driftsmidlene, betyr ikke dette nødvendigvis at private aktører mener at det ville vært bedre om staten tok over forvaltningen. Enkelte mener at dette ville vært en bedre løsning, andre er usikre på hva som kunne vært et godt alternativ til fylkeskommunenes forvaltningsansvar, og atter andre er tydelige på at det er riktig at fylkeskommunene har en sentral rolle i forvaltningen av de statlige driftsmidlene. Kort vei til beslutningstaker, og mulighet til dialog og dermed til å påvirke blir fremhevet i den forbindelse. Men det pekes også på risikoen for rolleblanding, og det blir vist til viktigheten av tydelige, felles rutiner og retningslinjer for å ivareta likebehandling og forutsigbarhet. Private fagskoler som forholder seg til flere fylkeskommuner synes å oppleve fylkeskommunenes rolle som mest utfordrende.

> *«Skolen er både positive og nysgjerrig på hvordan fylkeskommunen kommer til å rette seg etter de nye statlige retningslinjene som er utarbeidet. Fylkeskommunen har signalisert at de jobber med noen tilpasninger. Det er viktig at det fins felles føringer som kan legge til rette for likebehandling.»*
>
> Rektor ved privat fagskole

Egenbetaling

Muligheten den enkelte fylkeskommune har til selv å avgjøre om det skal stilles vilkår om anledning til å ta egenbetaling ved tildeling av driftstilskudd til en fagskole, har medført ulik praksis på tvers av fylkeskommunene. For eksempel vises det i en sak om forvaltning av de statlige driftsmidlene i Rogaland fylkeskommune til at «I Rogaland har det til nå vært praksis at det ikke gis offentlig tilskudd til utdanninger som legger opp til egenbetaling».[139] Ved behandling av saken vedtas en ny praksis der «Fagskoler som får tildelt driftsmidler fra fylkeskommunen, gis også anledning til å kunne ta studieavgift, dog må ikke denne overstige kr 5 000,- pr semester, og det må kunne dokumenteres at det faktisk er behov for det og at den skal benyttes til å dekke drift av studiet. (…)»[140] Tilsvarende vilkår er også stilt i Trøndelag, der følgende fremgår av informasjonen som er tilgjengelig på nettsiden:

> Studier som ikke reelt er fullfinansiert av offentlige midler, og som gis driftstilskudd fra fylkeskommunen, kan bare ta en begrenset studieavgift. Avgiften bør settes lavest mulig, være særlig begrunnet og ikke overstige 5000 kr. per semester. Skolen må kunne dokumentere at en eventuell avgift fullt ut går til drift av studiet. Studier som er reelt fullfinansiert med fylkeskommunalt tilskudd, kan ikke ta studieavgift.[141]

Vestfold og Telemark fylkeskommune stiller krav om at fagskoler som får tilskudd ikke tar egenbetaling fra studentene:

> Vestfold og Telemark fylkeskommune kan tildele øremerkede driftsmidler til fagskoleutdanninger der det ikke praktiseres egenbetaling for studentene.[142]

I Innlandet fylkeskommune derimot er det ikke fattet noe vedtak om retningslinjer og kriterier for tilskuddsforvaltningen i fylkeskommunen, og følgelig er det heller ikke satt noen begrensninger når det gjelder egenbetaling. I intervju blir det påpekt at de statlige driftsmidlene er en delfinansiering, men i enkelte tilfeller langt fra en fullfinansiering av studiene. Det presiseres at det til dels er snakk om svært kostbare studier å drive, og at det ikke er vurdert som hensiktsmessig å stille krav om at de private fagskolene ikke kan ta egenbetaling i tillegg til de statlige driftsmidlene. Innrapporterte data i DBH-F viser at de aktuelle fagskolene kun har studier som er *delvis* offentlig finansiert. Et av studiene som oppgis å være delvis offentlig finansiert har en semesteravgift på 45 600 kroner ifølge fagskolens nettside. Heller ikke Viken fylkeskommune har så langt satt noen begrensninger

[139] Rogaland fylkeskommune, 2020b, s. 6
[140] Rogaland fylkeskommune, 2020a
[141] Trøndelag fylkeskommune, 2021
[142] Vestfold og Telemark fylkeskommune, 2021

når det gjelder anledning til å ta egenbetaling. Her er det imidlertid, ifølge innrapporterte data i DBH-F, frem til høsten 2021 kun fylkeskommunale fagskoler og fagskoler som er skjermet fra fylkeskommunenes vurderinger som har studieplasser som er *delvis* offentlig finansiert. Fra høsten 2021 fremgår det at også en privat fagskole har studieplasser som er delvis offentlig finansiert. Studieavgift for studiet opplyses på fagskolens nettside å være 75 000 kroner per år.

4.4 Øremerking av midler til enkelte fagskoler

Et begrenset antall fagskoler som mottar statlig driftstilskudd via fylkeskommunene, over Kunnskapsdepartementets budsjett, er skjermet fra fylkeskommunenes prioriteringer og mottar et øremerket tilskudd som er spesifisert i de årlige orienteringene om tilskuddsordningene fra HK-dir.

Disse fagskolene fikk før 2018 tilskudd over Kunnskapsdepartementets budsjett (tidligere kap. 276 post 72).[143] Før dette mottok de tilskudd etter privatskoleloven (nå friskoleloven) kapittel 6A, som ga hjemmel for å gi tilskudd til skoler som tilbød yrkesrettet utdanning som ikke ble tilbudt ved offentlige videregående skoler. I forbindelse med en «opprydding mellom friskolelova kapittel 6A og fagskolelova»[144], ble det vedtatt at kapittel 6A i privatskoleloven skulle oppheves med virkning fra 1. juli 2010.[145] Skoler som tidligere hadde mottatt tilskudd etter kapittel 6A i privatskoleloven, måtte da velge mellom å søke godkjenning som fagskoler fra Nokut og få tilskudd etter fagskoleloven, eller å fortsette sin drift og bli flyttet over til kapittel 4 i voksenopplæringsloven.[146] De skolene som valgte å søke om godkjenning som fagskole og motta tilskudd etter fagskoleloven, fikk fastsatt størrelsen på tilskuddet etter det nivået de ville mottatt etter privatskoleloven på overføringstidspunktet. [147] Dette gjaldt totalt 16 skoler, hvorav 2 ble nedlagt i 2014 og en ble nedlagt i 2019.[148] [149]

Disse fagskolene har en spesiell posisjon, blant annet fordi flertallet av skolene er små og har et nasjonalt nedslagsfelt.[150] Med endringen i finansieringsordningen for høyere yrkesfaglig utdanning i 2018, ble det vedtatt at disse fagskolene skulle fortsette å få tilskudd over Kunnskapsdepartementets budsjett, men at midlene skulle bli flyttet fra kap. 276 post 72 til kap. 240 post 60. Dette innebar at tilskuddet nå skulle bli tildelt via fylkeskommunen hvor de ulike fagskolene holder til.

På bakgrunn av disse fagskolenes særstilling og nasjonale nedslagsfelt ble det i behandling av statsbudsjettet for 2018 besluttet at disse fagskolene i en overgangsperiode skulle skjermes slik at de kunne tilpasse seg den nye tilskuddsordningen.[151] Dette innebar at fylkeskommunene ikke kunne omprioritere grunntilskuddet og den resultatbaserte uttellingen knyttet til disse fagskolene, slik de kan med andre fagskoler. Opprinnelig var det vedtatt at tilskuddet til disse fagskolene skulle skjermes til og med 2020, og at det fra 2021 skulle bli lagt inn i det ordinære tilskuddet fylkeskommuner mottar for fagskoleutdanning. Men i forbindelse med behandling av statsbudsjettet for 2020 ble det vedtatt at ordningen med skjerming av disse fagskolene blir videreført inntil videre.[152]

Tilskuddet til de 13 fagskolene er delt inn i et grunntilskudd (80 prosent) og et resultatbasert tilskudd (20 prosent). Fagskolene fikk først videreført tilskuddsnivået fra 2017, og tilskuddet for 2018 var derfor det samme som foregående år, prisjustert for 2018.[153] Fra og med 2019 ble den resultatbaserte delen av tilskuddet beregnet basert på avlagte studiepoengenheter to år tidligere, på lik linje med andre fagskoler.[154] Dette betyr at tilskuddet til den enkelte fagskole fra og med 2019 både kunne øke og minke noe fra år til år, basert på antall avlagte studiepoengenheter. Utover den resultatbaserte delen av tilskuddet som er knyttet opp mot antall produserte studiepoengenheter, reguleres imidlertid ikke tilskuddet til disse fagskolene etter antall aktive studenter ved fagskolen. Antall aktive studenter ved disse fagskolene vil dermed ikke påvirke størrelsen på det statlige

[143] Dette er knyttet til at disse fagskolene fikk endret lovtilknytting fra den tidligere privatskoleloven til fagskoleloven, jf. Innst. O. nr. 88 (2006–2007) og Ot. prp. nr. 37 (2006–2007).
[144] Ot.prp. nr. 37 (2006–2007), s. 9
[145] Besl. O. nr. 97 (2006 – 2007): «§ 8-2 Føresegn om oppheving. Kapittel 6A sluttar å gjelde 1. juli 2010.»
[146] Prop 1 S. 2009 – 2010, s. 73
[147] Meld. St. 9 (2016–2017) *Fagfolk for fremtiden — Fagskoleutdanning*, s. 43
[148] Meld. St. 9 (2016–2017) *Fagfolk for fremtiden — Fagskoleutdanning*, s. 43
[149] På tidspunktet ved overgang til den nye finansieringsordningen i 2018 var det to fylkeskommunale fagskoler og tolv private fagskoler. Alle 14 var tidligere private skoler.
[150] Mange av disse fagskolene tilbyr utdanninger innen kunstfag eller religion.
[151] «I en overgangsperiode til og med 2020 vil Kunnskapsdepartementet skjerme tilskuddet til disse fagskolene for å sikre en god overgang til det nye finansieringssystemet.» Innst. 400 S (2017–2018), s. 68
[152] «Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti, mener at tilskuddet til de fagskolene som før 2018 fikk tilskudd over Kunnskapsdepartementets budsjett, heller ikke etter 2020 skal kunne prioriteres av fylkeskommunene til annen fagskoleutdanning, men at beløpet i sin helhet skal overføres til de respektive fagskolene» Innst. 12 S (2019-2020), s. 53
[153] Kunnskapsdepartementet, 2018a
[154] «En del av tilskuddet til de 14 fagskolene vil være resultatbasert fra 2019, i tråd med det som tidligere er varslet», Innst. 400 S (2017–2018), s. 68

driftstilskuddet, utover den variasjon i studiepoengproduksjon et varierende studenttall bidrar til. Grunntilskuddet ligger dermed fast, med unntak av en årlig prisjustering, noe som innebærer at tilskuddet er forutsigbart fra år til år for disse skolene.

Ordningen gjaldt i utgangspunktet 14 fagskoler, men en skole avsluttet i 2019 sitt tilbud til fagskolestudenter og dermed gjenstår 13 fagskoler som er omfattet av ordningen i dag.[155] Hvilke fagskoler dette gjelder og størrelse på tilskuddet de mottar, fremgår av Tabell 10 under.

Tabell 10: Tilskudd til 13 fagskoler som er skjermet fra fylkeskommunenes vurderinger

Fagskole	Tilskudd 2021
Menighetsbibelskolen	3 869 000
Hald Internasjonale senter	4 525 000
Fagskolen Innlandet	5 350 000
Ålesund Kunstfagskole	5 948 000
Bårdar Akademiet AS	16 282 000
Designinstituttet	4 039 000
Einar Granum kunstfagskole	14 692 000
Fagskolen for bokbransjen	1 360 000
Kunstskolen i Stavanger	5 533 000
Kunstskolen i Bergen	6 636 000
Frelsesarmeens offiserskole	749 000
Fabrikken Asker kunstfagskole	5 475 000
Det tverrfaglige kunstinstitutt	2 303 000
Total	**76 761 000**

Kilde: Diku, 2021b

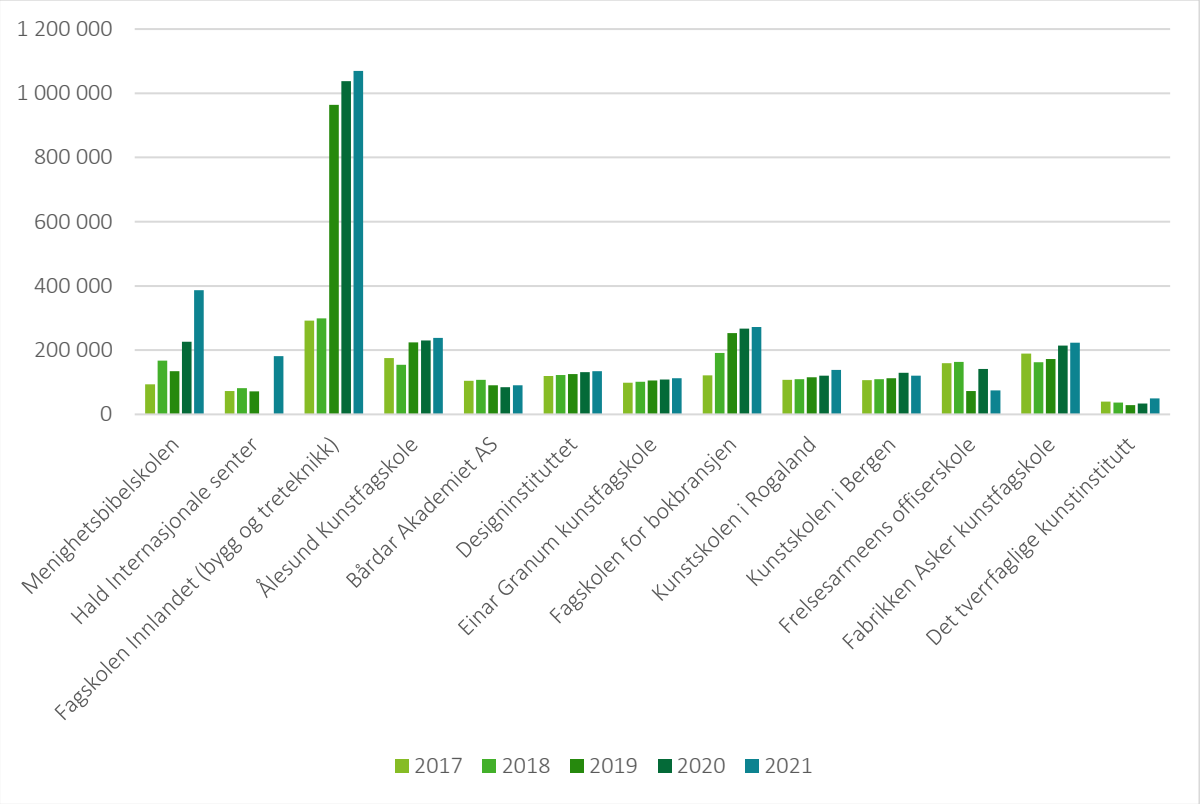
Som vi peker på over, blir ikke tilskuddet til disse fagskolene beregnet ut fra antall studenter, men er basert på størrelsen på tilskuddet foregående år. Dette i motsetning til beregning av tilskudd til de fleste andre fagskoler.

Tilskuddet blir imidlertid pris- og lønnsjustert, og den resultatbaserte delen av tilskuddet beregnes basert på antall avlagte studiepoengenheter to år tidligere. Ved å se på det totale tilskuddet som gis til hver av disse fagskolene, og dele dette på antall studenter (heltidsekvivalenter) ved fagskolen, kan en se hvor mye fagskolene mottar per student (heltidsekvivalent) som tar utdanning ved skolen. Som går frem av Figur 22, er det stor variasjon i hvor stort tilskudd hver av fagskolene får per heltidsekvivalent. Spennet går fra ca. 49.000 kroner mottatt av Det tverrfaglige kunstinstitutt i 2020, til nesten 1,1 millioner kroner mottatt av Fagskolen Innlandet for studiet i bygg- og treteknikk samme år.[156]

[155] Sommeren 2019 avsluttet Nordland kunst- og filmfagskole sitt tilbud til fagskolestudenter.

[156] Fra Fagskolen Innlandet har Deloitte fått opplyst at studietilbud Teknisk fagskole fordypning Bygg og treteknikk fra august 2014 ble overført fra Stiftelsen Norges Byggskole til Fagskolen Innlandet, og at det er denne utdanningen de øremerkede midlene er knyttet til. Fagskolen opplyser videre at det de siste årene har vært få studenter på dette utdanningstilbudet, nærmere bestemt rundt 5 studenter per år.

Figur 22: Tilskudd per heltidsekvivalent ved fagskoler som mottar øremerkede midler. [157]



Kilde: DBH-F[158] og årlige orienteringer om tilskuddsordningen for driftsmidler til fagskoler i 2018, 2019, 2020, 2021, 2022

Vi ser at det ved flere av fagskolene/utdanningene er en tendens til at tilskuddet per heltidsekvivalent har økt. Mest markant er denne økningen for studiet i bygg- og treteknikk ved Fagskolen Innlandet, der økningen i tilskudd skyldes en markant nedgang i antall studenter. Målt i heltidsekvivalenter har studenttallet gått ned fra 15 i 2018 til fem studenter fra høsten 2019 (og påfølgende år).[159] De siste tre årene har studenttallet ifølge DBH-F vært stabilt, og endringen i tilskudd per heltidsekvivalent synes dermed i sin helhet å skyldes prisjustering fra år til år i perioden 2019-2021. Også Menighetsbibelskolen har hatt en betydelig nedgang i studenttallet, fra 45 heltidsekvivalenter høsten 2019 og våren 2020, til 20 studenter hvert semester fra og med høsten 2020. Når det gjelder Hald Internasjonale Senter ble skoleåret med oppstart høsten 2020 avlyst på grunn av Covid-19. Tall for denne fagskolen for 2020 er derfor ikke med i figuren. Frelsesarmeens offiserskole har ifølge DBH-F hatt variasjoner i studenttallet fra år til år, med mellom fem og ti heltidsekvivalenter, noe som gjenspeiles i figuren gjennom at tilskudd per heltidsekvivalent har variert noe.

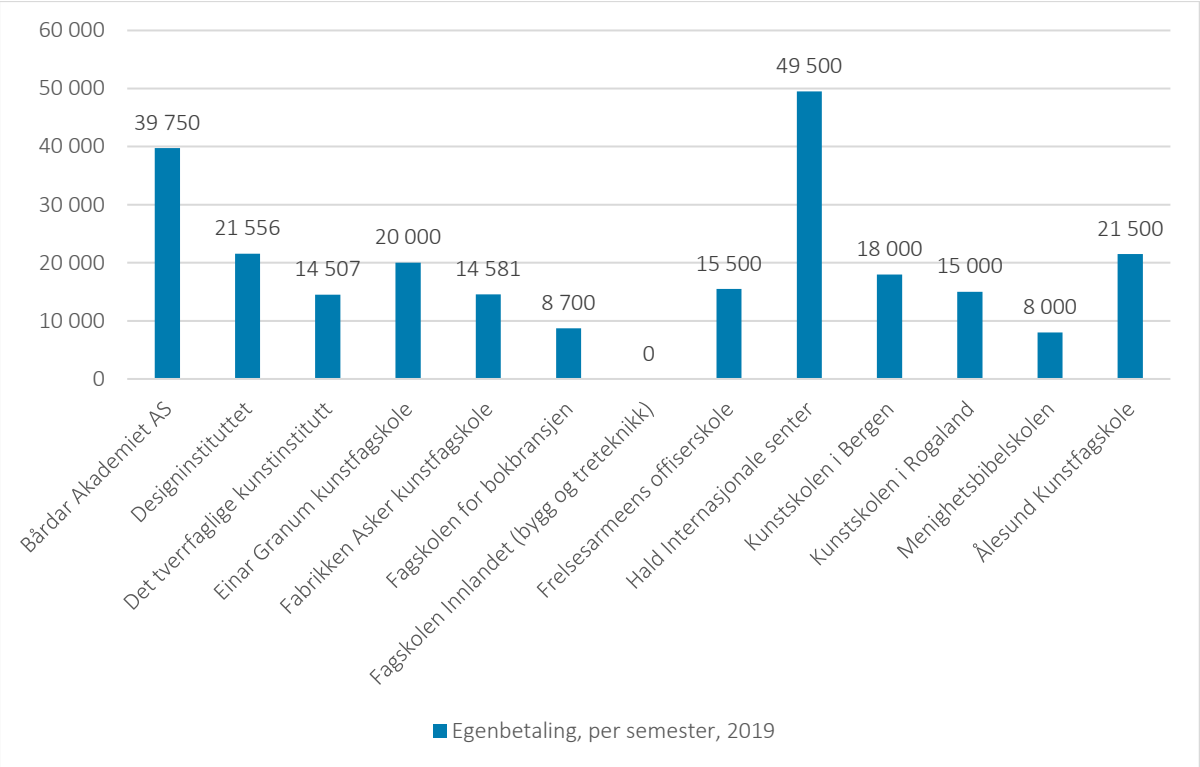
Noen få av disse fagskolene mottar også tilskudd fra fylkeskommunale frie midler. Dette gjelder Kunstskolen i Rogaland, som i 2019 mottok 500 000 kroner og i 2020 mottok 619 000 kroner fra Rogaland fylkeskommune. Også Nordland kunst- og filmfagskole mottok betydelige midler, 5,8 millioner kroner, i tilskudd fra Nordland fylkeskommune i 2018, før tilbudet til fagskolestudenter ble avsluttet i 2019.[160] Ingen av de andre fagskolene har i perioden fra 2018 til 2020 mottatt tilskudd fra fylkeskommunenes frie midler. Det tverrfaglige kunstinstitutt har imidlertid fått tildelt ekstra bevilgninger fra det statlige driftstilskuddet som forvaltes av Viken fylkeskommune. I 2020 var det ekstra tilskuddet på 1,38 millioner kroner, og i 2021 var det på ca. 1,42 millioner kroner.[161] Dette kommer altså i tillegg til det øremerkede tilskuddet fagskolen mottar, og bevilgningen hentes fra det statlige

[157] Sommeren 2019 avsluttet Nordland kunst- og filmfagskole sitt tilbud til fagskolestudenter. Nordland kunst- og filmfagskole er derfor ikke med i figuren.
[158] Antall heltidsekvivalenter ved fagskolene er hentet fra DBH-fagskolestatistikk. Tallene kan avvike noe fra faktisk studenttall, da studenttallet i DBH-f blir avrundet til nærmeste 5 av personvernhensyn. Dette innebærer at feilmarginen for gjennomsnittsberegningen av tilskuddet per heltidsekvivalent blir større for fagskoler med lavt studenttall. Dette inkluderer Fagskolen for Bokbransjen, som i mange år har hatt mellom 5 og 10 studenter, og Fagskolen Innlandet (studiet i bygg- og treteknikk), som de siste tre år har hatt 5 studenter ifølge DBH-F.
[159] Kilde: DBH-F. Avvik fra faktiske studenttall kan forekomme, da rapporter i DBH-F benytter avrunding til nærmeste 5 av personvernhensyn.
[160] Også fagskolen Innlandet har mottatt fylkeskommunale frie midler, men det er ikke mulig ut ifra dataen i DBH-F å se om disse midlene er blitt brukt til studietilbudet som mottar øremerkede midler, eller til andre studietilbud/andre formål.
[161] Viken fylkeskommune, 2021b

driftstilskuddet for fagskoler som tildeles Viken fylkeskommune som ikke er skjermet fra fylkeskommunens prioriteringer.

Nesten alle fagskolene som er skjermet fra fylkeskommunenes prioriteringer tar egenbetaling fra studenter. Som går frem av Figur 23 under, varierer størrelsen på studentbetalingen ved fagskolene fra 8000 kroner per semester ved Menighetsbibelskolen til 49 500 kroner per semester ved Hald Internasjonale senter.[162] De fleste skolene tar studentbetaling på mellom 15 000 og 20 000 kroner per semester.

Figur 23: Gjennomsnittlig studentbetaling per semester ved fagskoler som mottar øremerkede midler, i NOK.



Kilde: Diku, 2019a.[163]

I intervju er det mange som peker på at det er uheldig å ha en ordning der noen fagskoler er øremerket. Det stilles spørsmål ved grunnlaget for denne øremerkingen, og enkelte henviser til at det kun synes å være historikk som ligger til grunn for at akkurat disse fagskolene er øremerket. Det blir vist til andre fagskoler som man oppfatter i like stor grad har et nasjonalt nedslagsfelt, som også tilbyr kreative utdanninger, og som på mange måter ligner på de fagskolene som er øremerket, men som ikke har den samme historikken og dermed heller ikke er blant de øremerkede fagskolene. Disse andre fagskolene må fullfinansieres gjennom studentbetaling, og enkelte gir uttrykk for at det kan oppleves som en ubegrunnet forskjellsbehandling fra statens side når et lite utvalg fagskoler er øremerket i statsbudsjettet. Det blir også vist til at det er uheldig at denne øremerkingen ikke på noe vis synes å være begrunnet i definerte kompetansebehov. Enkelte spør seg på dette grunnlag hvorfor de øremerkede fagskolene er under samme lovverk som øvrige fagskoler, dersom de likevel skal skilles ut og behandles etter helt andre regler slik de blir i dag.

Representanter for de aktuelle fagskolene viser til en frykt for ikke lengre å få statlige driftsmidler dersom de skal søke tilskudd og få sin søknad behandlet av fylkeskommunene på lik linje med andre fagskoler. Det blir kommentert at dette vil kunne bety at enkelte av disse fagskolene må legges ned, da de er helt avhengige av de statlige driftsmidlene. Det blir vist til at det for flere av disse fagskolene er et sterkt ønske om å få finansieringen direkte fra departementet, uten at verken vurderinger eller utbetaling skal gjøres av fylkeskommunene. Det blir henvist til at skolenes egenart tilsier at de har en nasjonal verdi, og at det virker lite hensiktsmessig at fylkeskommunen skal ha noen rolle i vurderinger og tildelinger.

[162] Studieavgiften ved Hald Internasjonale senter inkluderer kost og losji i Norge og ved praksissted i utlandet.
[163] Tallene for Designinstituttet er fra 2018.

Risikoen for at disse fagskolene ikke vil bli prioritert i fylkeskommunenes vurdering av tilskuddssøknader bekreftes langt på vei av representanter fra flere fylkeskommuner. Det blir vist til oppdraget med å sikre fagskoleutdanning i samsvar med kompetansebehovene, og at det i konkurranse med mange andre utdanningstilbud vil kunne bli vanskelig å prioritere de skolene som per i dag er øremerket.

Det er også flere representanter for fylkeskommunene som opplever at det er greit at disse skolene er øremerket, og at det er en fordel at de ikke trenger ta stilling til hvorvidt disse utdanningstilbudene skal prioriteres. Det blir vist til at dette er utdanninger som nok dekker nasjonale behov mer enn lokale og regionale, og at det ikke er hensiktsmessig at fylkeskommunene skal vurdere hvorvidt disse skal få statlige driftsmidler.

«Det er på tide å avvikle dette. Det skulle jo være midlertidig. Eventuelt må de komme inn under et annet kapittel i statsbudsjettet som handler spesifikt om kreative fagskoler.»

Rektor ved privat fagskole

Det er samtidig noen som peker på at størrelsen på det øremerkede tilskuddet synes vilkårlig, da det er store forskjeller på hva ellers relativt like fagskoler mottar i øremerkede midler. Det henvises spesielt til to fagskoler i Viken; Fabrikken Asker kunstfagskole og Det tverrfaglige kunstinstitutt, og pekes på at disse til tross for et lignende utdanningstilbud får svært ulikt tilskudd per heltidsekvivalent.

Flere viser til at det vil være utfordrende dersom disse fagskolene skal behandles på lik linje med alle andre fagskoler, nettopp fordi det vil være vanskelig å nå opp i konkurransen om midlene, når kompetansebehov skal legges til grunn for fylkeskommunenes vurderinger. Likevel vises det til at det ikke kan fortsette som nå, og at en øremerking som den man har i dag ikke er bærekraftig i lengden. Det blir også stilt spørsmål ved hvor mange parallelle systemer man egentlig kan ha, og hvor mange unntak det er greit å gjøre fra det som er hovedregelen. Flere trekker frem at det er ønskelig å finne en modell som fungerer for alle, der man går bort fra dagens øremerking, men likevel sikrer at disse fagskolene ikke står uten statlig driftsstøtte.

4.5 Nye studieplasser

4.5.1 Utvikling i antall nye studieplasser

Gjennom fagskolemeldingen ønsket regjeringen å legge til rette for at flere skal kunne ta fagskoleutdanning, jf. tiltak nr. 5 i meldingen. I statsbudsjettet i 2018 ble det bevilget 31,6 mill. kroner til 638 nye toårige studieplasser innenfor fagskoleutdanning for å bidra til fremtidige kompetansebehov. Midlene omfatter grunntilskudd til fylkeskommunen og anslag for økte utgifter til utdanningsstøtte gjennom Lånekassen. [164]

I KDs orientering om tilskuddsordningen for 2018 blir det vist til at en studieplass i den nye tilskuddsordningen er definert som 60 studiepoeng (en studiepoengenhet).[165] Studieplassen er dermed knyttet til studiepoengproduksjon og ikke antall studenter. Tidligere ble midlene i all hovedsak fordelt etter antall studenter (heltidsekvivalenter).[166]

Selv om studieplassene er toårige, kan de også benyttes til utdanninger av kortere varighet og til deltidsutdanninger, så lenge antallet avlagte studiepoeng gjenspeiler tildelt finansiering.[167]

Det ble ikke bevilget midler til ytterligere nye studieplasser i 2019. I 2020 ble det imidlertid bevilget midler til en betydelig økning i nye studieplasser. Det ble i statsbudsjettet for 2020 først bevilget midler til 100 nye toårige studieplasser. Deretter ble det i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2020 bevilget midler til ytterligere 1500 toårige studieplasser. Dette som en del av regjeringens tiltak rettet mot å motvirke de økonomiske konsekvensene av utbruddet av covid-19, og regjeringens satsing på kompetansetiltak og større kapasitet i utdanningene på ulike nivå, deriblant høyere yrkesfaglig utdanning. Satsingen er betegnet som *Utdanningsløftet*.[168] Totalt ble det dermed bevilget midler til 1600 nye toårige studieplasser i 2020.

I regjeringens proposisjon til Stortinget om tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet for 2020 (prop. 117 S (2019-2020)) blir det vist til at de 1500 studieplassene i revidert nasjonalbudsjett blir finansiert på ordinær måte slik at nye kull som tas opp får fullføre sine utdanningsløp. Samtidig pekes det på at en viktig

[164] Prop. 1 S (2017-2018), s. 18.; Kunnskapsdepartementet, 2018a
[165] Som omtalt tidligere ble opprinnelig betegnelsen fagskolepoeng benyttet. I ny fagskolelov (§ 17 andre ledd) som trådte i kraft 1.7.2018 ble betegnelsen fagskolepoeng erstattet med betegnelsen studiepoeng i samsvar med et av tiltakene i fagskolemeldingen.
[166] Kunnskapsdepartementet, 2018a.
[167] Kunnskapsdepartementet, 2018a.
[168] Prop. 117 S (2019 –2020)

forutsetning for økt kapasitet er knyttet til situasjonen med høy arbeidsledighet, og at den samlede studiekapasiteten i sektoren vil bringes tilbake til det normale etter hvert som konjunktursituasjonen normaliseres.[169]

Den betydelige økningen av studieplasser i 2020 var dermed i utgangspunktet midlertidig, men dette ble senere omgjort. I forbindelse med Stortingsbehandlingen av *Kompetansereformen – Lære hele livet*, kom Stortinget med et anmodningsvedtak der Stortinget blant annet bad regjeringen om at studieplassene som kom i forbindelse med Utdanningsløftet blir gjort permanente, og at det videre utarbeides en forpliktende opptrappingsplan med 1 000 nye studieplasser årlig over fem år.[170]

I prosessen frem mot statsbudsjettet for 2021 ble det følgelig bestemt at studieplassene ikke skulle være midlertidige, og i statsbudsjettet for 2021 går det frem at studieplassene som kom i forbindelse med Utdanningsløftet 2020 blir videreført og trappet opp. I tillegg til videreføring og opptrapping av midlene til 1600 studieplasser ved fagskoler, ble det bevilget midler til ca. 500 nye ettårige studieplasser til den såkalte Industrifagskolen i 2021.[171] Når det gjelder den delen av anmodningsvedtaket fra Stortinget som gjaldt en opptrappingsplan med 1000 nye studieplasser hvert år i fem år, er ikke dette fulgt opp utover opptrappingen av studieplassene som kom i forbindelse med Utdanningsløftet. Det er ikke bevilget midler til nye studieplasser i 2022. I KDs budsjettforslag for 2021 (Prop. 1 S (2020-2021)) blir det vist til at regjeringens satsing på å utvide kapasiteten i høyere yrkesfaglig utdanning i 2020 og 2021 innebærer en vekst på totalt 2100 nye studieplasser, som gir en økning i det statlige driftstilskuddet på 45 % til finansieringen er fullt opptrappet. Videre står det at en økning i kapasiteten utover denne satsingen etter regjeringens vurdering bør vente til det er mer informasjon om både etterspørsel etter høyere yrkesfaglig utdanning og om fagskolesektoren er i stand til å bygge ut tilbudene så raskt som anmodningsvedtaket fra Stortinget legger opp til.

I regjeringens strategi for høyere yrkesfaglig utdanning (2021), er et av innsatsområdene å legge til rette for fortsatt vekst i høyere yrkesfaglig utdanning i takt med arbeidslivets behov for flere fagarbeidere og arbeidstakere med oppdatert og høy yrkesfaglig kompetanse, men det er ikke konkretisert hvor stor veksten skal være i form av nye studieplasser. I strategien pekes det på at det er behov for et system som sikrer at midler til nye studieplasser blir fordelt på en måte som møter behovene i arbeidslivet, og at bedre kunnskap om fremtidige kompetansebehov vil gi et bedre grunnlag for dimensjonering av høyere yrkesfaglig utdanning.[172]

4.5.2 Finansielle implikasjoner av ettårige og toårige nye studieplasser

I forbindelse med bevilgning av midler til nye studieplasser skilles det mellom ettårige og toårige studieplasser. Dette har betydning for hvorvidt studieplassene bare videreføres fra et år til et annet, som er tilfelle med ettårige studieplasser, eller om studieplassene både blir videreført og trappet opp, som er tilfelle med toårige studieplasser. I praksis betyr toårige studieplasser at det både ligger inne midler til å fullføre klasser som er startet opp første år (videreføring), og midler til å starte opp en ny klasse i tillegg året etter (opptrapping), selv om første kull som startet opp fremdeles har et år igjen av studiene som også skal finansieres.

I budsjettsammenheng skilles det også mellom om nye studieplasser tildeles med halvårs- eller helårseffekt. For ordinære studieplasser bevilges disse normalt med halvårseffekt første budsjettår, ettersom studiestart som hovedregel er på høsten.

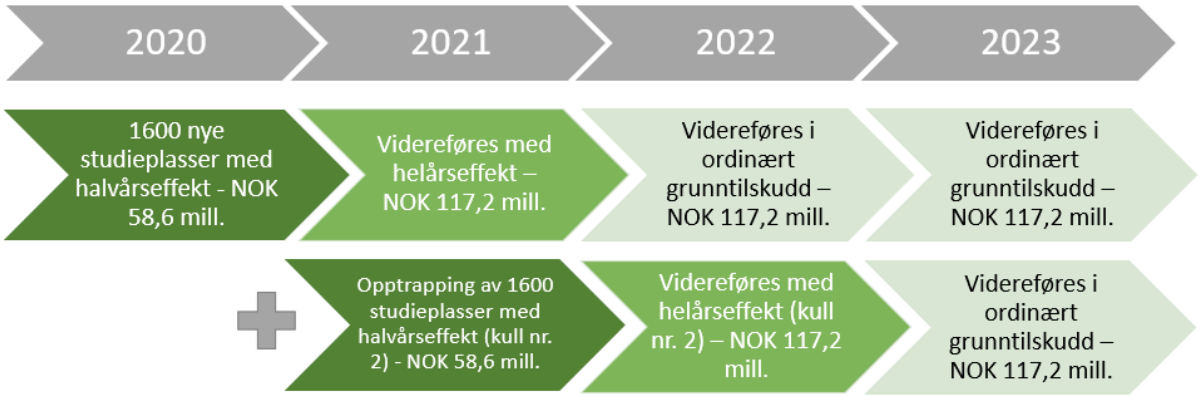
Midler til 1600 nye studieplasser i 2020 ble bevilget med halvårseffekt, noe som i realiteten innebærer at det ble tildelt midler tilsvarende ett semester for de 1600 studieplassene i 2020. Ettersom studieplassene er toårige, ble midlene til dette ene semesteret videreført i 2021 gjennom å videreføre midlene permanent i det ordinære grunntilskuddet til fylkeskommunene, samt at det ble tildelt friske midler tilsvarende ytterligere ett semester for å ivareta helårseffekten av de 1600 studieplassene. I tillegg innebærer opptrappingen at det ble bevilget friske midler til å starte opp et nytt kull høsten 2021, altså på nytt midler tilsvarende ett semester for 1600 studieplasser for å ivareta første halvårseffekt for det nye kullet.

I 2022 videreføres alle disse studieplassene i grunntilskuddet til fylkeskommunene, i tillegg til at det tildeles friske midler for å ivareta den siste halvårseffekten av opptrappingen, tilsvarende finansiering av ytterligere ett semester for 1600 heltidsstudenter. Som følge av at de 1600 studieplassene som kom i forbindelse med Utdanningsløftet er toårige med videreføring og opptrapping, er det dermed totalt i perioden 2020-2022 bevilget midler tilsvarende 3200 studieplasser. Videreføringen og opptrappingen av de toårige studieplassene fra 2020 er illustrert i Figur 24.

[169] Prop. 117 S (2019 –2020), s. 23.
[170] Stortinget, 2020
[171] Prop. 1 S (2020–2021)
[172] Kunnskapsdepartementet, 2021b

Her er det ikke tatt hensyn til at det i tillegg ble bevilget midler til ca. 500 nye studieplasser til den såkalte Industrifagskolen i 2021. Prisstigning fra et år til det neste er heller ikke hensyntatt i figuren. Etter 2022 vil bevilgningene til nye studieplasser, inkludert opptrappingen, videreføres i grunntilskuddet til fylkeskommunene slik at det er mulig å starte opp nye kull hver høst på toårige studier.[173]

Figur 24: Videreføring og opptrapping av midler til 1600 nye studieplasser i 2020



Når det gjelder midler til nye studieplasser øremerket den såkalte Industrifagskolen, er disse bevilget som ettårige studieplasser og med helårseffekt allerede første år (2021). Årsaken til dette er at midlene er øremerket kortere moduler. Videre innebærer det at bevilgningene videreføres på samme nivå hvert år, uten opptrapping. Det vil imidlertid gjøres en prisjustering fra år til år.

4.5.3 Fordeling av nye studieplasser

Fordeling av midler til nye studieplasser har blitt gjort gjennom ulike modeller. For midler til nye studieplasser for 2018 måtte fylkeskommunene sende søknad direkte til Kunnskapsdepartementet. Informasjon om ordningen ble formidlet til fylkeskommunene i brev fra KD 17. oktober 2017, med frist for å søke innen 30. november 2017. Søknadsfristen ble senere utsatt til januar 2018 fordi KD erfarte at fristen ble for knapp for flere fylkeskommuner.[174] I intervju blir det pekt på at søknadsbehandlingen tok lang tid, noe som blir pekt på å være knyttet til at det ikke var etablert tydelige rammer for hvordan søknadene skulle behandles/vurderes. Fagskolene fikk etter det Deloitte får opplyst svar på sine søknader i mars/april 2018. Oppstart var satt til høsten 2018, og midlene var følgelig satt opp med halvårseffekt.

Ansvaret for å fordele midlene til nye studieplasser i 2020, ble lagt til HK-dir (tidligere Diku). I 2020 ble det som nevnt bevilget midler både i opprinnelig og revidert statsbudsjett. Midlene ble fordelt i ulike runder, og basert på ulike modeller.

De 100 nye studieplassene som kom i statsbudsjettet for 2020 ble fordelt likt mellom de 11 fylkeskommunene, altså ni plasser til hvert fylke. Begrunnelsen for at plassene ble fordelt likt mellom fylkene var knyttet til en vurdering av at det var for lite midler/plasser til at det kunne forsvares å etablere et fullgodt system for søking og behandling av søknader.

I intervju med representanter fra fagskolesektoren blir det pekt på at denne økningen i realiteten ikke innebar noen vekst av betydning for sektoren, ettersom det var så få plasser som ble fordelt per fylkeskommune. En av aktørene peker blant annet på at økningen ikke var tilstrekkelig til å kunne opprette nye klasser, og at det å øke eksisterende klasser med en ekstra student eller to i praksis ikke er en vekst av betydning.

HK-dir fikk i supplerende tildelingsbrev av 13. desember 2019 midler til å administrere en arbeidsgruppe som skulle vurdere prosess for fordeling av nye studieplasser som eventuelt kunne komme i revidert budsjett. Det ble i den forbindelse nedsatt en arbeidsgruppe som har diskutert ulike tilnærminger til hvordan dette kan gjøres. Arbeidsgruppen var bredt sammensatt med representanter fra fylkeskommunene, partene i arbeidslivet, rådet for offentlige fagskoler, de private fagskolene, Unit/Samordna opptak, NSD og HK-dir. Sistnevnte ledet gruppen.

[173] Som omtalt tidligere kan tildelte midler i praksis benyttes også til kortere studier og deltidsstudier, selv om det i budsjettsammenheng legges til grunn toårige fulltidsstudier for beregning av tilskudd.
[174] Kunnskapsdepartementet, 2018a.

Arbeidsgruppen foreslo en søknadsbasert modell, til tross for at denne modellen ble vurdert å være mest ressurskrevende. Modellen innebærer involvering av fylkeskommunene, som må gjøre en behovskartlegging både hos arbeidslivet og hos offentlige og private utdanningstilbydere, og deretter melde behov/søke om studieplasser. Begrunnelsen for valg av denne modellen var at gruppen mente denne modellen er best egnet til å svare på arbeidslivets behov, noe gruppen anser som selve målet med høyere yrkesfaglig utdanning. Gruppen diskuterte andre modeller basert på matematiske fordelingsnøkler (blant annet basert på lik fordeling, fordeling basert på folketall, avlagte studiepoeng, søkertall med videre), men konkluderte med at det var risiko for at denne typen modeller ikke baseres på arbeidslivets behov. [175]

«Høsten 2019 fikk vi ni plasser. Luften gikk litt ut av ballongen da. Det er jo mye man vil gjøre, men hva er vitsen med å skrive søknader og jobbe så mye når det ikke blir fulgt opp? Ni plasser var alt for lite.»

Fagskolekoordinator i fylkeskommune

Arbeidsgruppen leverte sin rapport med forslag til modell til Kunnskapsdepartementet 29. april 2020. Kort tid etterpå ble det i revidert nasjonalbudsjett for 2020 bevilget midler til ytterligere 1500 studieplasser. Modellen som arbeidsgruppen foreslo, ble benyttet for å fordele disse studieplassene.

I intervju med representanter fra fagskolene, blir det gjennomgående gitt uttrykk for at økningen i studieplasser som kom i forbindelse med Utdanningsløftet var et velkomment og positivt tiltak. En rekke av aktørene erfarer imidlertid at prosessen rundt tildelingen skjedde på for kort tid.

Midlene ble utlyst sommeren 2020, og søknads- og vurderingsprosess foregikk på noen fåtalls uker. Ved utlysning ble fylkeskommunene bedt om å redegjøre for behov og hvilke nye tilbud som kunne etableres, og basert på dette søke HK-dir om midler. Flere av fagskolene viser til at det var for kort tid til å kunne snu seg rundt og søke på plassene, og det blir blant annet uttalt at denne søknadsprosessen var en konkurranse i reaksjonshastighet. Noen peker også på at det i tillegg var uklart hvilke forutsetninger som lå til grunn for å kunne få tildelt midler, blant annet om hvorvidt det var krav om at studieplassene allerede på søknadstidspunktet skulle være søkbare for studentene. Det blir fremhevet at dette også kan handle om prosessen i egen fylkeskommune, og at det ikke nødvendigvis er knyttet til modellen/retningslinjene fra HK-dir. Det pekes også på at det har vært manglende innsyn i forvaltningen når fagskolene først ble bedt om å søke til fylkeskommunen, og at fylkeskommunen deretter skulle sende en samlet søknad til HK-dir. En av skolene viser til at de først fikk beskjed om at de ikke fikk midler til nye studieplasser, før de senere fikk kontrabeskjed om at det likevel var rom for at de kunne få tildelt midler til nye studieplasser. Aktøren viser til at de ikke har innsikt i hva som lå til grunn for at de først fikk avslag, og senere fikk tildelt midler likevel.

Det pekes videre på at prosessene ikke har vært like i fylkeskommunene. For fagskoler med tilbud i flere fylker/med nasjonalt nedslagsfelt blir det pekt på som krevende å måtte søke til flere fylkeskommuner, og at man erfarer at vurderingene kan være ulike. En av aktørene viser videre til at de fikk midler til nye toårige studieplasser fra to fylker, men at det i år to skjedde en endring i satsen i en av fylkeskommunen, noe som innebar at beløpet som først ble tildelt ikke ble videreført og at studieplassene i realiteten dermed ikke er to-årige.

En annen utfordring som blir nevnt er at midlene til nye studieplasser er uforutsigbare. En aktør viser blant annet til at skolen har fått midler for to år, mens studiene går over tre år. Det blir pekt på at skolen har pådratt seg utgifter med oppretting og utvikling av tilbudet, uten at de vet om det vil komme midler til drift i fremtiden. Flere viser til at det er krevende å drive utvikling og etablering av studietilbud basert på søkbare uforutsigbare midler. Et annet moment som trekkes frem er at kapasiteten til å snu seg rundt og skrive søknader er ulik. Særlig for mindre skoler blir dette pekt på som krevende ettersom de har færre ressurser og mindre kapasitet i stab til å kunne søke om midler.

Det blir gjennomgående pekt på behov for *ytterligere* og mer *forutsigbar* opptrapping når det gjelder nye studieplasser. HK-dir har i revidert Langtidsplan spilt inn behov for en opptrapping på 1000 studieplasser hvert år i fem år, og viser til at både søkning og kompetansebehov i arbeidslivet tilsier at det er behov for enda flere studieplasser.[176] I intervju med ulike aktører blir det vist til at det er krevende for sektoren å legge til rette for utvikling når det er usikkert om og hva som kommer av midler i statsbudsjettene. Det blir pekt på at en mer

[175] Diku, 2020e
[176] Diku, 2021h

forutsigbar opptrappingsplan vil gjøre det enklere for fagskolene å etablere tilbud med høy kvalitet og i tråd med arbeidslivets behov.

Det blir blant annet vist til at det er en lang prosess med å få godkjent nye studier, og at forutsigbarhet med hensyn til hva som kommer av nye studieplasser dermed er viktig. I forbindelse med tildeling av nye studieplasser for 2020 blir det blant annet vist til at skoler som ikke selv kan akkreditere nye studier bare kunne søke om midler til områder skolen allerede hadde godkjenning på, mens det i realiteten var behov for å utvikle nye tilbud. Tid til å fremskaffe lærerressurser blir også pekt på som viktig, og det fremkommer at det i noen tilfeller var krevende å få startet opp nye studieplasser man hadde fått finansiering til som følge av manglende lærerressurser.

Det fremheves også at mer forutsigbarhet vil kunne legge til rette for at behov meldes inn på et tidligere tidspunkt, i tillegg til at plassene også kunne vært søkbare i forbindelse med Samordna opptak. Det blir vist til at studiekatalogen for studier som har opptak gjennom Samordna opptak må være ferdig før statsbudsjettet er vedtatt, noe som innebærer at man ev. må planlegge for tilbud som man ikke vet om det kommer finansiering til.

I intervju med representanter fra fylkeskommuner pekes det på at det at fylkeskommunen var et mellomledd mellom fagskolene og HK-dir kan ha medført en viss forsinkelse i prosessen eller at fagskolene selv ville oppfattet det som enklere å søke direkte til HK-dir. Flere viser samtidig til at fylkeskommunenes rolle var viktig ettersom fylkeskommunene har innsikt i regionale konsekvenser som følge av koronapandemien og hva som var arbeidslivets behov. HK-dir erfarte likevel at det var ulike prosesser og ulik kvalitet i søknadene som kom inn, blant annet med hensyn til hvor grundige vurderinger og begrunnelser som lå til grunn for søknadene. Det vises til at dette i stor grad henger sammen med den korte tidsfristen i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett. Prosessen måtte gjennomføres på svært kort tid, og under spesielle omstendigheter, noe som betydde at det ikke var mulig å gjennomføre alle prosesser slik som man ideelt sett kunne ønsket.

Som omtalt i kapittel 4.5.2 innebærer fordelingen av midler til nye studieplasser i 2020 en varig økning i grunntilskuddet til den enkelte fylkeskommune, ettersom midlene blir videreført i driftstilskuddet til den enkelte fylkeskommune. Hvor god «uttelling» den enkelte fylkeskommune fikk i utlysningen av midler til nye studieplasser i 2020 får altså varige implikasjoner for størrelsen på driftstilskuddet til den enkelte fylkeskommune. I årlig orientering om tilskuddsordningen for driftsmidler til fagskoler står samtidig følgende:

> Dersom det er endrede forutsetninger som gjør at midlene ikke kan benyttes, plikter fylkeskommunen straks å informere HK-dir om dette og tilbakebetale det overskytende beløpet, med mindre HK-dir aksepterer at feilen korrigeres ved senere tilskudd.

Her ligger det med andre ord en åpning for å flytte midler mellom fylkeskommunene, men fra HK-dirs side blir det opplyst at dette så langt har vært uaktuelt.

HK-dir har fått gode tilbakemeldinger på modellen for fordeling og på vurderingene som ble gjort, og erfarer at utfordringene i hovedsak er knyttet til uforutsigbarhet i finansieringen og at søknadsprosessen i 2020 skjedde innenfor et for kort tidsrom, noe som var krevende for sektoren å respondere på.

> *«Det er ytret ønske om vekst i sektoren, og mange jobber godt med det. Men det er mye usikkerhet knyttet til finansieringen.»*
>
> Adm. i en fylkeskommune

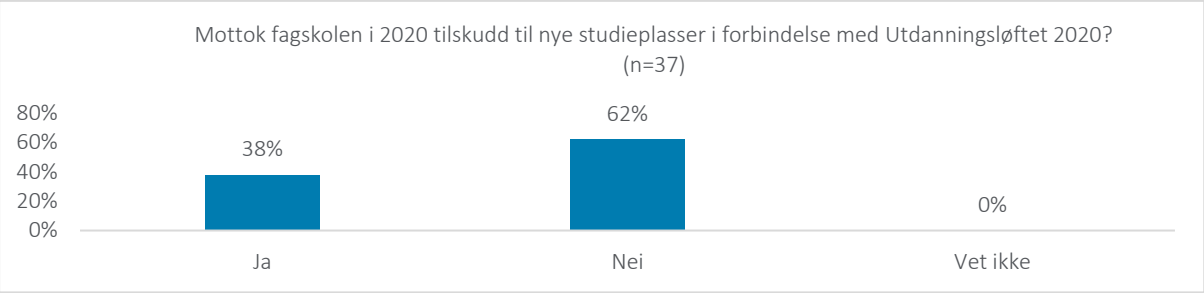
Det blir vist til at HK-dir i utgangspunktet ønsker en mer systematisk innmelding av fagskolenes behov for studieplasser, men ettersom det er usikkert hva som kommer av midler er det ikke etablert et system for dette per i dag.

I regjeringens strategi for høyere yrkesfaglig utdanning pekes det på at fordelingen av nye studieplasser skal styres av grundige prosesser for kartlegging og prioritering av kompetansebehov i arbeidslivet.[177] I strategien vises det til at en gjennomgang av HK-dirs arbeid med fordeling av studieplassene fra revidert budsjett i 2020, tyder på at denne måten å organisere arbeidet med nye studieplasser på bidro til å styrke samarbeidet mellom fylkeskommunene og fagskolene. Det fremheves samtidig at det er behov for et system som skal sikre at en fremtidig vekst i høyere yrkesfaglig utdanning kommer der behovet er størst, og at et slikt system bør kobles tett til en vurdering av kompetansebehov i arbeidslivet i hver enkelt region.[178]

[177] Kunnskapsdepartementet, 2021b
[178] Kunnskapsdepartementet, 2021b, s. 15

I spørreundersøkelsen spurte vi rektorene om fagskolen i 2020 mottok tilskudd til nye studieplasser i forbindelse med Utdanningsløftet 2020. Som Figur 25 viser svarte 38 prosent *ja* og 63 prosent svarte *nei.*

Figur 25: Tilskudd til nye studieplasser 2020, rektorer



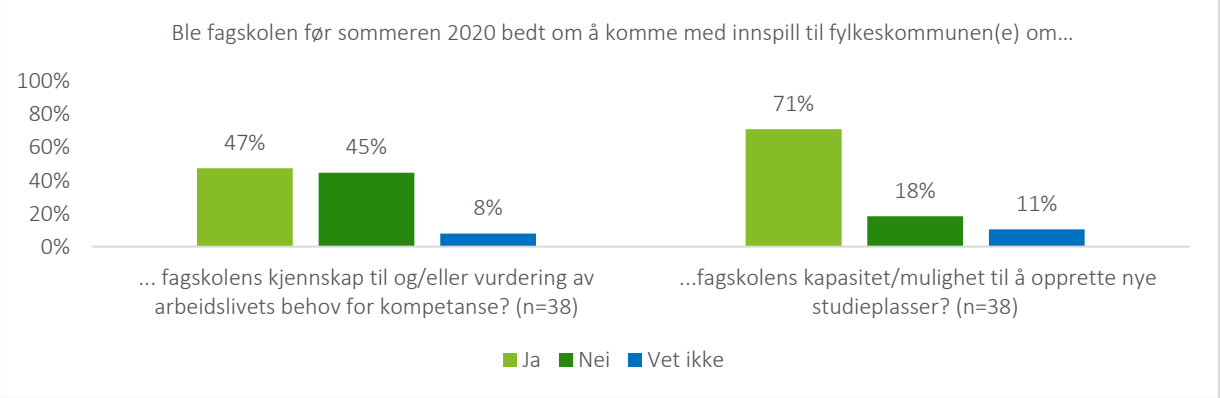
Kilde: Spørreundersøkelse til fagskolerektorer og styreledere

Det er primært rektorer som har rangert statlig driftstilskudd som en av fagskolens viktigste finansieringskilder som har svart *ja* på dette spørsmålet (se kapittel 3.2). Nærmere analyse av svarfordelingen viser at et flertall av rektorene ved fylkeskommunalt eide fagskoler svarer at fagskolen mottok tilskudd til nye studieplasser (åtte av elleve respondenter svarer *ja*). Et klart flertall av rektorene ved fagskoler med privat eierskap svarer samtidig *nei* på spørsmålet. Størrelse er imidlertid en viktig dimensjon her. Tre av fire privateide fagskoler som mottok tilskudd til nye studieplasser opplyses å ha over 500 studenter. Det er med andre ord primært små, privateide fagskoler som ikke mottok slikt tilskudd. Samme tendens finner man igjen blant de fylkeskommunalt eide fagskolene. Syv av åtte fylkeskommunalt eide fagskoler som mottok tilskudd til nye studieplasser, har mer enn 500 studenter.

Blant fagskolene som tilbyr kreative fag var det kun én av elleve som ifølge rektorenes svar mottok tilskudd til nye studieplasser i 2020. Et klart flertall av fagskolene som tilbyr henholdsvis helse- og velferdsfag og ØkAdm-fag mottok derimot tilskudd til nye studieplasser, mens det ved fagskoler som tilbyr samferdselsfag og tekniske fag er et betydelig knappere flertall av rektorene som svarer at fagskolen mottok tilskudd til nye studieplasser. Rektorenes svar viser også at det særlig er fagskoler som har en overvekt av deltidsstudenter som mottok tilskudd til nye studieplasser, mens fagskoler med en overvekt av heltidsstudenter ifølge rektorenes svar i liten grad mottok slikt tilskudd. HK-dir opplyser at i forbindelse med pandemien og alle permitteringene ble det lagt vekt på at tilbud måtte legge til rette for at permitterte fikk et kompetansetilbud, og at tilbudet burde være fleksibelt slik at studentene kunne fullføre også om de gikk tilbake i full jobb. I forbindelse med kartleggingen av kapasitet ved fagskolene var det også et sentralt spørsmål hvor raskt fagskolene kunne oppskalere tilbud. HK-dir viser til at det nok også bidro til at særlig helse- og velferdsfag og ØkAdm-fag – som i stor grad er deltidsstudier og nettbasert – er godt representert blant de som fikk tilskudd til nye studieplasser.

Respondentene ble videre i undersøkelsen spurt om fagskolen før sommeren 2020 bedt om å komme med innspill til fylkeskommune(e) om fagskolens kjennskap til/og eller vurdering av arbeidslivets behov for kompetanse og fagskolens kapasitet/mulighet til å opprette nye studieplasser. Som det går fram av Figur 26 ble et klart flertall av fagskolene forespurt om kapasitet/mulighet til å opprette nye studieplasser. Nærmere halvparten av respondentene oppgir at fagskolen også ble bedt om å komme med innspill vedrørende arbeidslivets behov.

Figur 26: Involvering av fagskolene forut for fordeling av nye studieplasser, rektorer



Kilde: Spørreundersøkelse blant fagskolerektorer og styreledere

Rektorene som har svart at de ble bedt om å komme med innspill til arbeidslivets behov, samsvarer i all hovedsak med de som også svarte at de fikk tilskudd til nye studieplasser i 2020 (Figur 25). Samtlige rektorer som svarer at fagskolen mottok tilskudd til nye studieplasser, svarer også at de ble bedt om å komme med innspill om fagskolens kapasitet/mulighet til å opprette nye studieplasser. På sistnevnte spørsmål svarer alle rektorene ved de fylkeskommunalt eide fagskolene *ja*, og også et klart flertall av rektorene ved de privateide fagskolene svarer *ja*. Ved de privateide fagskolene er det kun rektorer ved skoler med mindre enn 500 studenter som svarer *nei* på de to spørsmålene i Figur 26, mens rektorer ved enkelte større fagskoler svarer at de ikke vet.

Videre ble rektorene stilt spørsmål om i hvilken grad de mener at fordelingen av nye studieplasser i 2020 (i forbindelse med Utdanningsløftet 2020) var basert på *hensiktsmessige kriterier*. Et flertall av rektorene (58 prosent) svarer *vet ikke* på dette spørsmålet, noe som slik vi ser det kan indikere at det har vært lite kjent hvilke kriterier som ble lagt til grunn i forbindelse med fordelingen av nye studieplasser i 2020. Samtidig er det viktig å merke seg at kun én av rektorene som har svart at fagskolen mottok tilskudd til nye studieplasser har svart *vet ikke* på dette spørsmålet. De øvrige som mottok tilskudd har tatt stilling til hvor hensiktsmessig kriteriene var. Blant de som opplevde å ha grunnlag for å ta stilling til hvor hensiktsmessige kriteriene var, svarer de fleste enten *i noen grad* (24 prosent) eller *i stor grad* (16 prosent). Kun én respondent opplevde at kriteriene *i liten grad* var hensiktsmessige, og vedkommende er rektor ved en fagskole som *ikke* mottok tilskudd til nye studieplasser i 2020. Det er i hovedsak rektorer ved fagskoler med privat eierskap som svarer *vet ikke* på spørsmålet.

Av intervju kommer det frem at kommunikasjonen mellom fylkeskommunene og de private fagskolene varierer, og i enkelte fylkeskommuner blir det både vist til manglende prioritering av oppgaver knyttet til fagskoleforvaltningen, samt til skifte av nøkkelpersonell og vakanser i 2020 og 2021. Det synes sannsynlig at dette er forhold som kan ha påvirket dialogen mellom fylkeskommunen og private fagskoler, samt utførelsen av fylkeskommunens oppgaver i forbindelse med søknad om nye studieplasser i 2020.

4.6 Oppsummering og vurdering

Som det ble påpekt i NOU 2014:14, ble finansieringsordningen for fagskoler slik den tidligere var innrettet opplevd som fragmentert, med flere ulike finansieringskanaler og -forvaltere og bruk av særskilte tilskudd. Det ble i NOU-en pekt på at det ville være hensiktsmessig å samle de ulike finansieringskanalene i én ordning, noe som ble fulgt opp gjennom fagskolemeldingen. Den nye samlede finansieringsordningen som ble opprettet gjennom fagskolemeldingen ble lagt til fylkeskommunene, som da fikk ansvar for både drift av egne fagskoler og forvaltning av statlige driftsmidler til fagskoleutdanning.[179]

Basert på vektleggingen av det lokale og regionale perspektivet i fagskolesektoren for å sikre at utdanningene er relevante og tilpasset arbeidslivets behov, noe som er et gjennomgående tema i fagskolemeldingen, synes det etter Deloittes vurdering å være hensiktsmessig at fylkeskommunene har en sentral rolle også når det gjelder **forvaltning av de statlige driftsmidlene.** Det er likevel noen vesentlige utfordringer knyttet til fylkeskommunenes rolle, og det er viktig at det fremover blir rettet enda mer oppmerksomhet mot fylkeskommunene og hvordan de ivaretar sitt ansvar og sine oppgaver etter fagskoleloven:

- Det synes å variere i hvilken grad fylkeskommunene anerkjenner og vektlegger sitt ansvar for forvaltning av de statlige driftsmidlene. Dette kommer blant annet til uttrykk gjennom variasjonen i hvor store ressurser de ulike fylkeskommunene har satt av til å forvalte driftsmidlene og oppgavene som følger med dette ansvaret. Likeledes kommer det til uttrykk gjennom variasjonen mellom fylkeskommunene når det gjelder involvering av og engasjement i sektoren fra fylkespolitisk nivå.
- Undersøkelsen viser at det varierer i hvilken grad de ulike fylkeskommunene har en aktiv forvaltning der det gjøres faktiske vurderinger av søknader om driftsmidler fra de ulike fagskolene opp mot for eksempel kompetansebehov i arbeidslivet, og dermed av hvilke utdannings-/studietilbud som bør prioriteres i forbindelse med tildeling av statlige driftsmidler. Flere av landets fylkeskommuner har kriterier for fordeling og prioritering av driftsmidler som etter Deloittes vurdering må kunne karakteriseres som svake og/eller uklare. Dette medfører usikkerhet knyttet til i hvilken grad driftsmidlene i enkelte fylker fordeles med bakgrunn i kunnskap om de lokale og regionale kompetansebehovene.
- Etter Deloittes vurdering må det arbeides videre med å klargjøre hvilken rolle fylkeskommunene skal ha når det gjelder å ha oversikt over *nasjonale* kompetansebehov, og vurdere tilskuddssøknader basert på dette. Per i dag synes det å være flere svakheter med finansieringssystemet når det gjelder å sikre en god

[179] I NOU 2014: 14 Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg ble det foreslått å legge en ny, samlet finansieringsordning til Kunnskapsdepartementet (for å sikre et helhetlig finansieringsansvar for sektoren), og å overføre eierskapet av fylkeskommunale fagskoler til staten.

sammenheng mellom tilbud og etterspørsel på nasjonalt nivå, noe som etter Deloittes vurdering henger tett sammen med at fylkeskommunenes kunnskap om nasjonale kompetansebehov er begrenset og/eller at det er vanskelig å prioritere nasjonale kompetansebehov på lik linje med arbeidslivets behov i egen region. Dette er ikke i tråd med intensjonene i fagskolemeldingen om at det skal tilbys fagskoleutdanning i samsvar med regionale og nasjonale kompetansebehov, og fylkeskommunenes lovfestede ansvar for å sørge for at det tilbys akkreditert fagskoleutdanning i samsvar med behovet for kompetanse både lokalt, regionalt og nasjonalt.[180]

Det har vært en utvikling i sektoren med tanke på hvilke skoler fylkeskommunene tildeler driftsmidler til sammenliknet med tidligere, da fylkeskommunene tidligere i stor grad tildelte driftsmidler til de skolene de selv eide og drev. I dag tildeler fylkeskommunene også statlige driftsmidler til private fagskoler, og omfanget av dette har økt over de siste årene. Denne omfordelingen av midler mellom fagskoler innad i fylkeskommunene er imidlertid fremdeles forholdsvis begrenset, og dette synes delvis å henge sammen med at det er en viss variasjon mellom fylkene når det gjelder hvilke kriterier som legges til grunn for tildeling av driftsmidler. Det er også tydelig at det først og fremst er i forbindelse med fordelingen av nye studieplasser at de private fagskolene har nådd frem med søknad om driftsstøtte. Midler til nye studieplasser har dermed vært svært viktig for å sikre at nye fagskoler og nye utdanningstilbud kan få mulighet til å få statlige driftsmidler uten at det går på bekostning av forutsigbarheten til utdanningstilbud som allerede er finansiert.

Deloitte er av den oppfatning at variasjonen som er avdekket mellom de ulike fylkeskommunene med hensyn til hvor tydelige føringer som foreligger og hvor store ressurser som er satt av til arbeidet med å forvalte de statlige driftsmidlene, er forhold som bør følges opp både inn mot fagskolekoordinatorene og mot ledelsen i den enkelte fylkeskommune. Dette vil være viktig med tanke på å sikre tilstrekkelig forankring og forståelse for det ansvaret fylkeskommunene har når det kommer til forvaltning av de statlige driftsmidlene. Som en del av oppfølgingen bør det fokuseres på viktigheten av å etablere systemer som gir den enkelte fylkeskommune mulighet til å arbeide målrettet for å sikre samsvar mellom utdanningstilbud og kompetansebehov. Et av tiltakene i fagskolemeldingen innebar å etablere en arena for dialog mellom regionene og KD, i praksis fylkeskommunene og KD. Dette var et av tiltakene som per årsskiftet 2020/2021 fremdeles ikke var fulgt opp (Deloitte, 2021). Etter Deloittes vurdering vil en slik arena for dialog kunne være hensiktsmessig for å sikre tydelig og god forankring av forvaltningsansvaret til fylkeskommunene, og bidra til at fylkeskommunene som forvaltere jobber på en måte som sikrer at fagskolene finansieres og videreutvikles ut fra kompetansebehov lokalt, regionalt og nasjonalt (og ikke ut fra etablert praksis/sedvane fra tidligere). Deloitte vil presisere at det etter vår vurdering er viktig at også HK-dir, som ansvarlig for fagskolefeltet på direktoratsnivå og som har tett dialog med sektoren, involveres i denne dialogen.

Undersøkelsen viser at det fremdeles er noe diskusjon og uenighet om hvorvidt ansvaret for å fordele de statlige driftsmidlene bør ligge hos fylkeskommunene. Samtidig synes denne uenigheten å være mindre enn tidligere, og i hovedsak blir det pekt på at fylkeskommunene har en viktig rolle for å sikre at kompetansebehov blir ivaretatt. Deloitte vil understreke, jf. diskusjonen over om variasjonene i den fylkeskommunale forvaltningen, at dette fordrer at fylkeskommunene har god oversikt over kompetansebehovet både lokalt, regionalt og nasjonalt og gjør aktive vurderinger av tilskuddssøknadene opp mot disse behovene.

Når det gjelder den fylkeskommunale forvaltningen av de statlige driftsmidlene som sådan, mener Deloitte det er positivt og nødvendig at det har blitt gjennomført en revidering av **retningslinjene for forvaltningen.** Det er slik Deloitte ser det gjort noen viktige justeringer og presiseringer i forbindelse med dette, som vil kunne bidra til å sikre en mer forutsigbar og lik forvaltningspraksis på tvers av fylkeskommunene. Samtidig er det viktig å følge opp fylkeskommunenes etterlevelse av retningslinjene videre, og da spesielt med tanke på overholdelse av saksbehandlingsfrister og tidsriktig utbetaling av tilskudd. I den forbindelse mener vi det er viktig at det blir gjennomført jevnlige kartlegginger av praksis og erfaringer, og at tilskuddseier (Kunnskapsdepartementet) følger opp at tilskudd blir forvaltet i samsvar med de føringer som er gitt.

I sektoren er det – basert på de dataene som er hentet inn i forbindelse med evalueringen – forholdsvis stor støtte til bruk av **differensierte satser** i forbindelse med tildeling av statlig driftstilskudd gjennom fylkeskommunene. Et flertall av fylkeskommunene benytter seg også av differensierte satser for driftstilskudd. Noen hovedlinjer går igjen i dataene, som at mange peker på at bestemte utdanninger (for eksempel maritime utdanninger) er særlig kostnadskrevende. Også representanter for fagskoler som ikke har dette studietilbudet viser til dette. Samtidig er det primært kompleksiteten i kostnadsbildet som trekkes frem, og også aktører som tydelig gir uttrykk for at det er behov for en enhetlig differensiering av satsene presiserer i mange tilfeller at de er usikre på hvordan en differensiering i praksis bør gjøres. Det er mange faktorer som påvirker kostnadsbildet, utover fagområde. Blant

[180] Fagskoleloven § 3

annet blir stordriftsfordeler ved større fagskoler trukket frem, og at kostnadene per student er høyere i distriktet enn i byene også innenfor det samme fagområdet. Samtidig peker enkelte på at fagskoler i byer kan ha betydelige høyere kostnader enn fagskoler i distriktene, blant annet knyttet til husleie. Flere mener at en finansieringsmodell for sektoren bør innrettes på en måte som kompenserer for denne typen kostnadspåvirkende variasjoner.

Basert på de forhold som kommer frem i undersøkelsen, er det Deloittes oppfatning at dagens system med satser for driftstilskudd som ikke er standardisert på tvers av fylkeskommunene, ikke er en god løsning. Det bør slik Deloitte ser det vurderes å etablere et felles system for bruk av tilskuddssatser ved fordeling av driftsmidler, der fagskoler og utdanningstilbud som deler de samme forutsetningene og der reelle kostnader er sammenliknbare, mottar så lik finansiering som mulig. Dette vil bidra til økt likebehandling i sektoren, og vil også kunne bidra til å sikre at man kommer nærmere en modell med reell fullfinansiering enn det som er tilfellet per i dag.

For å få til dette, er det etter Deloittes vurdering sentralt at det gjennomføres en **oppdatert kostnadskartlegging** i sektoren, som tar for seg de faktiske kostnadene knyttet til ulike utdanningstilbud, hvilke årsaker som ligger til grunn for eventuell variasjon i faktiske kostnader og hvordan man kan kompensere for de forholdene som driver variasjon i kostnader. Dette bør videre legges til grunn for utforming av differensierte tilskuddssatser for driftsmidler, på en måte som sikrer best mulig inndekning av fagskolenes reelle kostnader.

I forbindelse med kartlegginger av kostnader er det viktig at kostnader i både fylkeskommunale og private fagskoler blir kartlagt, og at det sikres at alle kostnader inkluderes på en måte som gjør det mulig å sammenlikne på tvers. Eksempelvis bør overhead-kostnader (husleie, IT- og regnskapstjenester mv.) kalkuleres i tilfeller der dette ikke skulle være tilgjengelig, slik at det i størst mulig grad er mulig å identifisere de forholdene som faktisk fører til variasjon i kostnader mellom ulike skoler og utdanningstilbud, og ekskludere andre forhold som *ikke* medfører variasjon i reelle kostnader.

Selv om kartlegging av kostnader er en krevende oppgave, er det slik Deloitte vurderer det viktig at den blir prioritert og gjennomført. En kostnadskartlegging har etter det Deloitte er kjent med vært et klart ønske over noe tid, men uten at dette arbeidet så langt er startet opp.

Undersøkelsen viser at det er variasjon mellom fylkeskommunene med hensyn til hvordan **den resultatbaserte uttellingen** fordeles. Noen fylkeskommuner videreføre den resultatbaserte uttellingen direkte til skolene som har produsert studiepoengene som ligger til grunn for statens overføring av midlene, mens andre ser den resultatbaserte uttellingen i sammenheng med grunntilskuddet. Dette innebærer at noen fagskoler «premieres» direkte for produserte studiepoeng uavhengig av grunntilskuddet, mens andre ikke blir tildelt midler i henhold til egen skoles studiepoengproduksjon. Etter Deloittes vurdering bør fordelingen av resultatbasert uttelling samordnes på tvers av fylkeskommunene slik at virkningen av dette insentivsystemet blir likere for sektoren som helhet. Undersøkelsen viser også at det er variasjon mellom fylkeskommunene med tanke på hvor godt det synliggjøres overfor fagskolene hva i tildelingene av midler som er grunntilskudd og hva som er resultatbasert uttelling. Dette er egnet til å motvirke insentivfunksjonen i ordningen med resultatbasert uttelling, ettersom det gjør det uklart for fagskolene hva beregningen av tilskuddet er basert på. Deloitte mener det er viktig at fylkeskommunene sørger for størst mulig forutsigbarhet og transparens når det gjelder hvordan den resultatbaserte uttellingen forvaltes, herunder når det gjelder eventuelle kriterier som ligger til grunn for differensiering av satser ved videreføring av resultatbasert uttelling (for eksempel i tilfeller der det benyttes høyere satser for videreføring av resultatbasert uttelling, basert på kostnadene for produksjon av studiepoeng ved bestemte studietilbud). Deloitte mener også det er viktig å synliggjøre overfor sektoren at 80/20-fordelingen av henholdsvis grunntilskudd og resultatbasert uttelling kun var relevant ved opprettelsen av ordningen med driftsmidler i 2018, og at størrelsen på den resultatbaserte uttellingen i senere år beregnes kun med grunnlag i produserte studiepoengenheter, uavhengig av omfanget av grunntilskuddet samme budsjettår. Dette er nettopp hensikten med å ha åpen budsjettpost for den resultatbaserte uttellingen, og det synes ikke å være tilstrekkelig forståelse for dette i sektoren. Resultatbasert uttelling som insentiv i finansieringssystemet er ytterligere omtalt i kapittel 6.2.

Det er ulike synspunkter i sektoren på hvorvidt det er hensiktsmessig å ha en ordning med **øremerking av midler til utvalgte fagskoler som tidligere mottok tilskudd etter privatskoleloven**. Flere stiller spørsmål ved grunnlaget for ordningen, og om det finnes tilstrekkelig gode faglige begrunnelser for å opprettholde en slik ordning som står i samsvar med mål og ambisjoner for fagskolesektoren. Tildelingen av midlene blir ikke justert basert på søknadstilfang, men basert på sedvane, selv om studenttallet kan ha endret seg betydelig siden finansieringen til disse fagskolene ble fastsatt i 2010. Deloitte har avdekket at det er store forskjeller i midler per student også innenfor samme fagområde ved ulike skoler, noe som skyldes at tildelingen er basert på studenttallet ved opphevingen av privatskoleloven og ikke reflekterer dagens situasjon. På det meste har en fagskole de siste årene

mottatt mer enn 1 million kroner per heltidsekvivalent i øremerket tilskudd. Dette fremstår etter Deloitte sin vurdering som urimelig. Videre er det Deloittes oppfatning at det å begrunne skjermingen av disse fagskolene blant annet i det at utdanningstilbudene har et nasjonalt nedslagsfelt, gir lite mening all den tid fylkeskommunene har som del av sitt mandat også å ivareta nasjonale kompetansebehov. Det at dette er noe fylkeskommunene strever med å ivareta, er imidlertid en annen problemstilling det er viktig å adressere. Deloitte mener det også ved tildeling av midler til de 13 fagskolene som per i dag er skjermet fra fylkeskommunenes vurderinger, bør gjøres aktive vurderinger av utdanningstilbudene og arbeidslivets behov for kvalifisert arbeidskraft. Dersom det likevel er ønskelig med en videre skjerming av de aktuelle skolene, bør det gjøres en konkret vurdering og avgjørelsen bør begrunnes. Videre bør tilskuddet tilpasses antall studenter ved utdanningstilbudene slik at tilskuddsnivået kan anses som rimelig sett i sammenheng med de satser som ellers benyttes.

Også når det gjelder tildeling av nye studieplasser i forbindelse med Utdanningsløftet viser evalueringen at fagskolene opplevde ulikheter i hvordan fylkeskommunene vurderte innmeldte behov. Det blir også pekt på manglende innsikt og transparens i forvaltningen, og hva som lå til grunn for tildeling av midler til nye studieplasser. Den største utfordringen knyttet til fordeling av disse nye studieplassene blir likevel pekt på å være knyttet til at søknads- og tildelingsprosessen skjedde innenfor et svært kort tidsrom, noe som var krevende for mange i sektoren å respondere på.

I evalueringen pekes det gjennomgående på behov for mer forutsigbarhet når det gjelder midler til og opptrapping av nye studieplasser. Noe av dette skyldes trolig at midlene til nye studieplasser i 2020 i utgangspunktet var midlertidige. I prosessen frem mot statsbudsjettet for 2021 ble det derimot bestemt at midlene skulle være varige. Samtidig var prosessen rundt tildelingen svært rask, og flere i sektoren er tydelige på at både etablering og godkjenning av nye tilbud er prosesser som tar tid. Virkemidlene som skal sørge for kvalitet i utdanningene, blant annet gjennom akkreditering av tilbud, og de økonomiske virkemidlene som skal sørge for at sektoren tilbyr utdanninger som studentene ønsker og som arbeidslivet trenger, blir følgelig ikke opplevd å henge godt nok sammen.

Deloitte mener at informasjon om tildeling av tilskudd til nye studieplasser med fordel kan tydeliggjøres. Per i dag framstår informasjonen om bevilgningene og hva de faktisk innebærer vanskelig tilgjengelig. Dette gjelder både varigheten av midlene, herunder at tildeling av toårige studieplasser med videreføring og opptrapping medfører en varig økning i driftstilskuddet til den enkelte fylkeskommune, samt at det i realiteten bevilges midler til det dobbelte antallet studieplasser enn det som formelt er kommunisert, ettersom midlene i budsjettsammenheng er bevilget som toårige plasser med videreføring og opptrapping. Utydelig og vanskelig tilgjengelig informasjon kan skape usikkerhet rundt disse bevilgningene.

Deloitte merker seg også at tildeling av nye studieplasser i 2020 innebærer en permanent økning i grunntilskuddet til den enkelte fylkeskommune, avhengig av hvor god uttelling de fikk i søknadsrunden i 2020. Som følge av at prosessen skjedde svært raskt og at fylkeskommunene hadde ulike forutsetninger for å kunne levere kvalitativt gode søknader – blant annet med hensyn til kapasitet, prosesser ut mot fagskolene samt oversikt over kompetansebehov i regionen – mener Deloitte at det bør evalueres hvordan disse midlene er brukt og om noen fylkeskommuner har et større udekket behov enn andre fordi de ikke fikk så god uttelling i søknadsprosessen. Motsatt kan det også tenkes at fylkeskommuner som leverte gode søknader, har fått tildelt midler til flere studieplasser enn det det reelt sett er behov for fremover. Ettersom det er ulikheter i fylkeskommunenes ressursbruk og prioritering av rollen som forvalter, mener vi det er risiko for at fordeling av midler til nye studieplasser påvirkes av dette. Det er etter Deloittes vurdering viktig at man fremover retter oppmerksomhet mot dette og sikrer at nye studieplasser tildeles etter gode prosesser og vurderinger av arbeidslivets behov. For fagskolene er det også en usikkerhet knyttet til hvorvidt fylkeskommunene vil fortsette å finansiere etablerte tilbud videre, eller om fylkeskommunene velger å omfordele midlene til andre etter at studieløpene som først fikk finansiering er fullført. Dette understreker også behovet for å sikre gode og transparente prosesser i forbindelse med tildeling av nye studieplasser.

Sektoren peker videre på at anmodningsvedtaket fra Stortinget om en forpliktende opptrappingsplan på 1000 nye studieplasser årlig i fem år ikke er fulgt opp. Deloitte vil bemerke at diskrepansen mellom antallet studieplasser som er bevilget i Utdanningsløftet og anmodningsvedtaket fra Stortinget i realiteten er mindre enn det det kan se ut som. Dette ettersom de 1600 studieplassene som kom i forbindelse med Utdanningsløftet er toårige studieplasser som er videreført og trappet opp, og dermed reelt sett finansierer 3200 studieplasser. Deloitte mener imidlertid det kan stilles spørsmål ved om de faktiske implikasjonene av bevilgningene har blitt godt nok kommunisert ut i sektoren. Når det gjelder videre prosesser knyttet til nye studieplasser, vil Deloitte presisere viktigheten av at det etableres systemer for å kartlegge behov for studieplasser og fagskolers mulighet til å etablere

studieplasser, slik at man både får et godt kunnskapsgrunnlag å basere avgjørelser om nye studieplasser på, og forutsigbare prosesser for sektoren.

5 Andre statlige tilskudd

De andre statlige tilskuddene (utover ordinært driftstilskudd) utgjør en relativt liten del av den samlede finansieringen av fagskolesektoren. Andelen har imidlertid vært økende de siste årene, og for en del fagskoler og aktiviteter har både utviklingsmidler og kompetanseutviklingsmidler som kanaliseres til sektoren gjennom bransjeprogram stor betydning. Fra 2021 har også driftsmidler til ca. 500 studieplasser blitt øremerket til den såkalte *Industrifagskolen*.

5.1 Innledning

I tillegg til ordningene med statlige driftsmidler og midler til nye studieplasser, omfatter finansieringssystemet for fagskolesektoren også en tilskuddsordning med utviklingsmidler for fagskoler, som ble innført som en oppfølging av fagskolemeldingen. Fagskolemeldingen introduserte også en kvalitetspris for fagskoleutdanning, med det formål å belønne fremragende arbeid med utdanningskvalitet i norsk akkreditert fagskoleutdanning, samt å stimulere til systematisk arbeid med å videreutvikle kvaliteten på utdanningene sine.

Videre har det i perioden fra 2018 til 2021 blitt opprettet tilskuddsordninger på statlig nivå i tillegg til de ordinære driftsmidlene. Dette gjelder blant annet kompetanseutviklingsmidler gjennom bransjeprogram. I tillegg ble det fra 2021 bevilget øremerkede driftsmidler til studieplasser innen industri og bygg, betegnet som Industrifagskolen. Disse midlene er bevilget som en del av de øvrige driftsmidlene, men øremerket. Det er etablert egne ordninger for forvaltningen av disse midlene, og de omtales derfor i dette kapittelet som omhandler *andre statlige tilskudd* heller enn under omtalen av de ordinære driftsmidlene.

I dette kapittelet gjør vi rede for disse tilskuddsordningene, bruken av dem, samt i hvilken grad og hvordan de oppleves å bidra til utvikling av fagskolesektoren i samsvar med intensjonene som ligger til grunn for innføringen av ordningene.

5.2 Utviklingsmidler

Av fagskolemeldingen går det frem at formålet med ordningen med utviklingsmidler til fagskoler er å legge til rette for at fagskolene utvikler utdanningstilbud med høy kvalitet og i samsvar med etterspurt kompetanse fra arbeidslivet. Gjennom å gjøre tilgjengelig midler til konkrete utviklingsprosjekter i sektoren, skal ordningen stimulere til bedre læring for studentene, økt kvalitet i undervisningen og at fagskoleutdanningen har høy arbeidslivsrelevans.

Ordningen med utviklingsmidler er søknadsbasert, og forvaltes av HK-dir med utgangspunkt i en årlig bevilgning over statsbudsjettet. HK-dir behandler og vurderer søknadene basert på retningslinjer fastsatt av Kunnskapsdepartementet.[181] Både offentlige og private fagskoler kan søke om midler fra ordningen, til prosjekter som:

- utvikler nye utdanninger i samarbeid med lokalt og regionalt arbeidsliv,
- gir ansatte kompetanseheving i digitalisering for å møte behov for omstilling i arbeidslivet,
- bruker digital teknologi for læring,
- engangsinvesterer i utstyr og infrastruktur

Som det framgår av kapittel 3.3, har det vært en økning i tilskudd gitt i form av utviklingsmidler fra ordningen ble opprettet og til i dag, og ordningen med søkbare utviklingsmidler har vært forholdsvis populær i sektoren helt fra den ble introdusert. Tall fra HK-dir viser at det for enkelte år har vært søkt om mer enn dobbelt så mye utviklingsmidler enn det som har vært tilgjengelig, og at det har vært et betydelig antall prosjekter som ikke har

[181] Kunnskapsdepartementet, 2021c

fått tilsagn om utviklingsmidler. De siste årene har antallet søknader totalt og antallet tilskuddsmottakere, samt omfanget av omsøkte og tildelte midler, nærmet seg hverandre, jf. tabellen under.

Tabell 11: Oversikt over omfanget av søkere og mottakere av utviklingsmidler i perioden 2017-2021

År	Omsøkte midler (MNOK) (antall søknader)	Tildelte midler (MNOK) (antall tilskuddsmottakere)
2017	80 (74)	46 (50)
2018	82,3 (100)	35 (30)
2019	90 (78)	40 (40)
2020	72 (64)	43 (38)
2021	78 (79)	54,5 (60)

Kilde: HK-dir

De fleste aktørene som er intervjuet viser til utviklingsmidlene som en god ordning, som gjør det mulig for fagskolene å sette i gang prosjekter, utviklingsaktiviteter og investeringer som det ellers ikke eksisterer midler til å finansiere. Det blir også pekt på at ordningen fungerer som et verktøy for utvikling i sektoren på den måten at den gjør at fagskolene aktivt må tenke gjennom og prioritere egne utviklingsbehov og -områder, noe som tenderer til å være mindre i fokus i forbindelse med den enkelte skoles disponering av ordinære driftsmidler. Det å identifisere eget utviklingsbehov og utarbeide søknader om tilskudd til prosjekter som adresserer dette behovet, blir av flere trukket frem som en vesentlig positiv konsekvens av ordningen med utviklingsmidler. Dette oppleves i seg selv å være et positivt bidrag til kvalitetsutviklingen i sektoren, også i tilfeller der fagskoler og prosjekter *ikke* blir tildelt midler.

Samtidig peker mange av aktørene på at både det å søke om utviklingsmidler og det å rapportere på mottatte tilskudd er administrativt krevende, og at det å klare å utarbeide prosjekter og søknader som er gode nok til å vinne frem i søknadsrundene krever et visst omfang av ressurser ved den enkelte fagskole. Det blir vist til at dette gjør det utfordrende for små fagskoler med begrensede administrative ressurser å nå opp i kampen om utviklingsmidler, og flere av de mindre skolene opplever at de i realiteten har begrensede muligheter til å søke om og få tildelt midler gjennom ordningen. Fra HK-dir blir det samtidig pekt på at de er klar over at dette er en bekymring fra en del små fagskolers side, men at det i praksis er slik at også flere svært små prosjekter har mottatt utviklingsmidler. Det vises også til at det kreves lavere egenandel av små prosjekter enn av store, også i relative tall.

> *«Man må ha ressurser for å kunne få ressurser.»*
>
> Rektor ved mellomstor fylkeskommunal fagskole

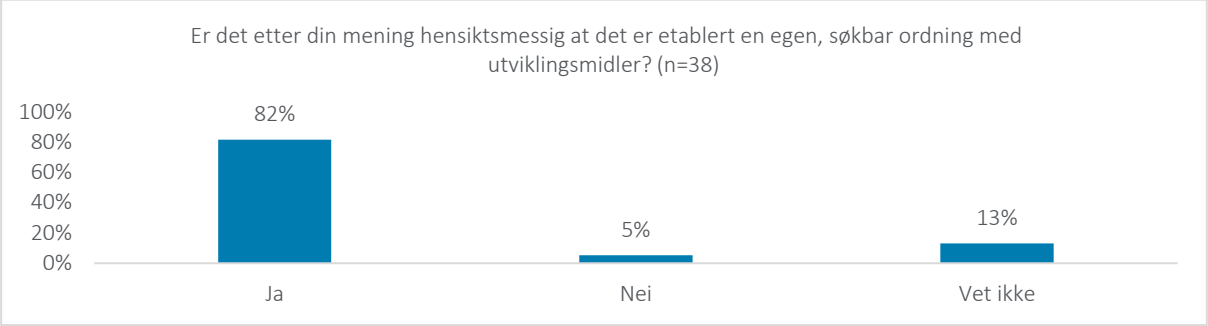
En annen utfordring som trekkes frem av enkelte aktører, er at utviklingsmidlene ikke blir sett i sammenheng med driftstilskuddene som fylkeskommunene forvalter. Enkelte fagskoler viser til det ved tilskudd til prosjekter som gjelder utvikling av nye utdanningstilbud, er en utfordring at skolene ikke kan være sikre på om de vil motta videre driftsmidler etter at prosjektet er sluttført. Dette oppleves å svekke ordningen noe, i den grad prosjekter ikke blir søkt om og iverksatt fordi det mangler forutsigbarhet knyttet til om det økonomisk sett vil la seg drifte i det videre. Det pekes også fra enkelte fylkeskommuner på at det oppleves som uheldig at det tildeles utviklingsmidler til fagskoler i deres fylke uten at de blir gjort kjent med dette i det hele tatt, og uten at de som forvalter av driftsmidlene får noe spørsmål om hvorvidt prosjektet det søkes støtte til kan sies å være innenfor fylkeskommunens prioriterte områder med hensyn til driftsmidler. Enkelte mener at det burde vært lagt til rette for en løsning der fylkeskommunene har mulighet til å uttale seg, selv om de ikke har vedtaksmyndigheten når det kommer til utviklingsmidlene.

Ansvarlige for forvaltning av driftstilskudd i HK-dir bekrefter i intervju at det kan være en problemstilling at fagskoler ikke er garantert driftsmidler til videreføring av prosjekter, i tilfeller der utviklingsmidler benyttes til utvikling av nye utdanningstilbud. Dette er et tema som har blitt diskutert, og det blir vist til at det nok er et manglende ledd mellom HK-dir og fylkeskommunene i denne forbindelse. For de prosjektene dette gjelder, blir det vist til at det ville vært hensiktsmessig om disse i større grad hadde en garanti for å få tilført driftsmidler etter

gjennomført prosjekt. Samtidig blir det vist til at det er viktig å huske at utviklingsmidler gis til mange ulike typer prosjekter, ikke bare til utvikling av nye studietilbud. Likevel blir det bekreftet at dette nok kan sies å være et svakt punkt der det kan være hensiktsmessig å etablere rutiner for å sikre en bedre kobling mellom de ulike tilskuddsordningene.

I spørreundersøkelsen fikk rektorene spørsmål om de vurderte det som hensiktsmessig at det er etablert en egen, søkbar ordning med utviklingsmidler. Som figuren under viser svarer 82 prosent *ja*, fem prosent svarer *nei* og 13 prosent svarer *vet ikke* (fem prosent representerer i dette tilfellet kun to respondenter).

Figur 27: Utviklingsmidler som egen søkbar ordning, rektorer



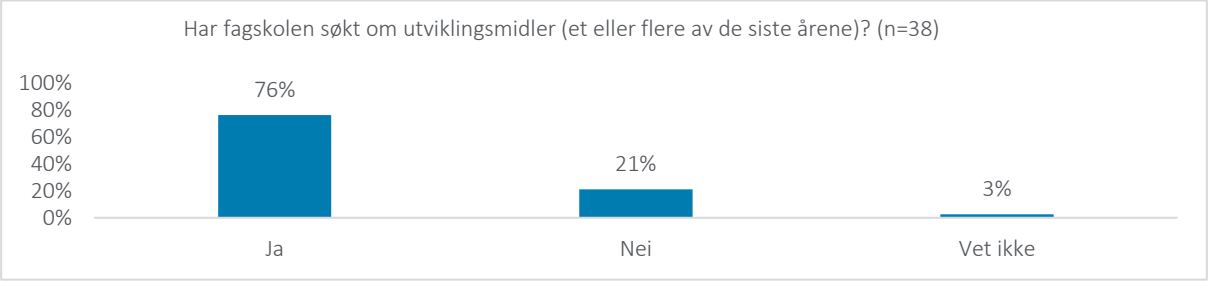
Kilde: Spørreundersøkelse blant fagskolerektorer og styreledere

Både blant fylkeskommunalt eide fagskoler, statlig eide fagskoler og private fagskoler er det et klart flertall av rektorene som mener at det er hensiktsmessig at utviklingsmidlene er etablert som en egen, søkbar ordning. De fleste som svarer *vet ikke* er rektorer ved private fagskoler, men ingen av rektorene ved private fagskoler svarer *nei* på dette spørsmålet. De to rektorene som svarer *nei* er rektorer ved «mellomstore» fylkeskommunale fagskoler. Som det går frem tidligere i kapittelet, peker flere på at det kan være utfordrende for små fagskoler med begrensede administrative ressurser å utforme gode nok prosjekter til nå opp i kampen om utviklingsmidler, men rektorene ved de minste fagskolene svarer likevel i all hovedsak positivt på spørsmålet om hvorvidt dette er en hensiktsmessig ordning.

I intervju peker ledelsen ved flere av de privateide fagskolene på at en av de tingene som oppleves som positivt med utviklingsmidlene, er at de fordeles direkte fra direktoratet på bakgrunn av et sett med kriterier som er like for alle søkere uavhengig av eierstruktur, geografisk tilhørighet og regionale målsetninger og prioriteringer. Dette i motsetning til fordelingen av driftsmidler, som gjøres på bakgrunn av tildelingskriterier som varierer fra fylkeskommune til fylkeskommune, og som ofte oppleves som uforutsigbare.

I spørreundersøkelsen ble det også spurt om fagskolen har søkt om utviklingsmidler et eller flere av de siste årene. Som det går frem av Figur 28 svarer 76 prosent av rektorene *ja*, 21 prosent svarer *nei* og tre prosent svarer *vet ikke* (tre prosent representerer i dette tilfellet kun én respondent).

Figur 28: Fagskoler som har søkt om utviklingsmidler et eller flere av de siste årene, rektorer



Kilde: Spørreundersøkelse blant fagskolerektorer og styreledere

Nærmere analyse viser at alle de elleve rektorene fra fagskoler som er eid av fylkeskommuner svarer at fagskolen har søkt utviklingsmidler et eller flere av de siste årene. Når det gjelder rektorer fra fagskoler med privat eierskap svarer 14 av 22 *ja* på spørsmål om de har søkt om utviklingsmidler og syv svarer *nei* på samme spørsmål.[182] Det er

[182] En rektor svarer *vet ikke.*

primært rektorer ved private fagskoler med mindre enn 100 studenter som svarer at fagskolen ikke har søkt om utviklingsmidler.

Respondentene som svarte *nei* på spørsmålet om fagskolen har søkt om utviklingsmidler, ble bedt om å svare på et oppfølgingsspørsmål om *hvorfor* fagskolen ikke har søkt om utviklingsmidler. Flere oppgir at de ikke har funnet et prosjekt å søke med eller at fagskolen ikke har fagområdeakkreditering, og at det derfor er lite sannsynlig at deres søknad ville blitt prioritert (av retningslinjene for tilskudd til kvalitetsutvikling går det frem at skoler med fagområdegodkjenning vil bli prioritert ved behandling av søknader). Det er også to rektorer som svarer at det er for ressurskrevende å søke/drive et slikt prosjekt.

5.3 Kvalitetspris

Utdanningskvalitetsprisen for høyere yrkesfaglig utdanning ble innført som en oppfølging av fagskolemeldingen. Prisen skal belønne fremragende arbeid med utdanningskvalitet i norsk akkreditert høyere yrkesfaglig utdanning, og har som formål å stimulere institusjonene til systematisk arbeid med å videreutvikle kvaliteten på utdanningene sine. Prisen deles ut hvert år og har en pengepremie på én million kroner. HK-dir har forvalteransvaret for kvalitetsprisen, herunder ansvar for å oppnevne en jury som vurderer alle nominerte tiltak og kårer en vinner med utgangspunkt i faste kriterier som er nedfelt i statuttene for prisen. Tiltakene som vinner kvalitetsprisen, skal:

- stimulere til oppdatert og yrkesrettet høyere yrkesfaglig utdanning,
- bidra vesentlig til utvikling og forbedring av studentenes læringsutbytte,
- gjennomføres i et aktivt samarbeid mellom studenter, ansatte og arbeidsliv,
- være velorganisert og basert på systematisk innhentet informasjon, og
- ha overføringsverdi til annen høyere yrkesfaglig utdanning.

Etter at prisen ble innført i 2018, har den blitt vunnet av henholdsvis Fagskolen Innlandet (2018), Fagskolen i Oslo og Akershus (2019), Fagskolen i Hordaland (2020) og Fagskolen i Viken (2021), for prosjekter som omhandler henholdsvis robotisering av læringsarena for industrifag, digital samhandling mellom studenter, heving av digital kompetanse hos undervisningspersonale og observasjons- og vurderingskompetanse for helsetjenesten.

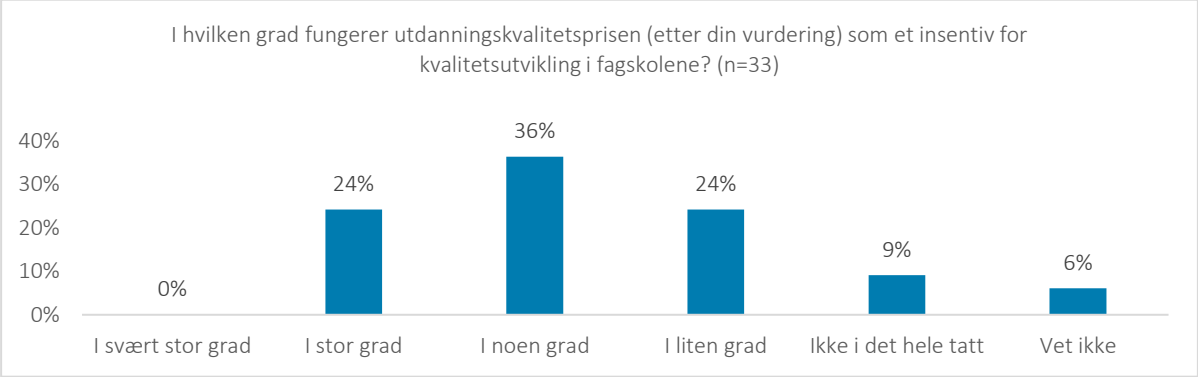
I intervju kommer det frem at aktørene i sektoren ikke anser kvalitetsprisen som en vesentlig del av finansieringssystemet for fagskoler rent økonomisk, på tross av at det knytter seg en pengepremie på 1 million kroner til prisen. Prisen blir av de fleste vist til som et positivt tiltak som kan bidra til kvalitetsutvikling, men at dette skyldes den anerkjennelsen og det positive omdømmet det å vinne en slik pris gir, og i liten grad den økonomiske kompensasjonen skolen får ved å vinne prisen. Flere peker også på at prisen er viktig gjennom signalet den sender om betydningen av kvalitetsutvikling i fagskolesektoren. Flere gir uttrykk for at de opplever at prisen er forbeholdt de største fagskolene, da det krever betydelige ressurser å drive et arbeid som utmerker seg i tilstrekkelig grad til å kunne få en slik pris. Likevel mener mange at prisen kan ha en funksjon også for en bredere del av sektoren ved å ha noe å «strebe etter», og gjennom at gode eksempler synliggjøres når kvalitetsprisen deles ut.

Svar i spørreundersøkelsen understøtter delvis synspunktene over om at innføring av kvalitetsprisen er et tiltak som bidrar til kvalitetsutvikling i fagskolene. Ca. 60 prosent av rektorene opplever at kvalitetsprisen *i stor* eller *i noen grad* fungerer som et insentiv for kvalitetsutvikling i fagskolene, men det er også en del rektorer som mener at kvalitetsprisen *ikke* har denne funksjonen. Svarene går fram i Figur 29 under.[183] [184]

[183] Spørsmålet ble stilt til 33 av 38 rektorer som besvarte undersøkelsen. Dette med bakgrunn i et innledende spørsmål om hvorvidt respondenten var kjent med utdelingen av den årlige utdanningskvalitetsprisen. På dette spørsmålet svarte 33 rektorer ja, mens fem rektorer svarte nei. De fem rektorene som ikke kjenner til utdanningskvalitetsprisen representerer små fagskoler (fire med under hundre studenter og en med mellom 100 og 500 studenter). To er rektorer ved fylkeskommunale fagskoler og tre er rektorer ved privateide fagskoler.

[184] Seks prosent representerer i dette tilfellet to respondenter.

Figur 29: Utdanningskvalitetsprisen som et insentiv for kvalitetsutvikling i fagskolene, rektorer



Kilde: Spørreundersøkelse til fagskolerektorer og styreledere

Rektorene ved fylkeskommunalt eide fagskoler svarer noe mer positivt på dette spørsmålet enn rektorer ved privateide fagskoler. Videre er rektorer ved fagskoler med *under* 500 studenter mer positive til utdanningskvalitetsprisens funksjon som insentiv for kvalitetsutvikling enn rektorer ved fagskoler med *mer enn* 500 studenter.

Videre fikk de rektorene som oppgav at de var kjent med kvalitetsprisen spørsmål om dette er en pris som fagskolen har ambisjoner om å konkurrere om (n=33). 16 rektorer svarte *ja*, 13 rektorer svarte *nei* og fire rektorer svarte *vet ikke*. Et flertall[185] av rektorene fra privateide fagskoler svarer *nei* på dette spørsmålet og et flertall[186] av rektorene fra fagskoler eid av fylkeskommunen svarer *ja* på spørsmålet.

5.4 Bransjeprogram

Formålet med bransjeprogrammene er å stimulere til økt kompetanseutvikling i ulike bransjer,[187] gjennom å gjøre midler tilgjengelig for blant annet fagskoler til å gjennomføre korte fleksible kompetanseutviklingstilbud som er etterspurt i arbeidslivet og som kan gjennomføres i kombinasjon med jobb. Ordningen med bransjeprogram forvaltes i dag av HK-dir, men ble frem til og med 1. juli 2021 forvaltet av Kompetanse Norge.

I intervju viser flere fagskoler til at de har søkt om og fått tilskudd fra ulike bransjeprogram til å utvikle kurs og modulutdanninger. Skolene som har fått slike tilskudd peker på at bransjeprogrammene gir mulighet til å utvikle tilbud som det finnes ønske om og behov for i arbeidslivet, men som tidligere ikke har latt seg finansiere på andre måter (gjennom driftsmidler eller ved hjelp av andre finansieringskilder). Bransjeprogrammene blir vist til å på denne måten bidra til utvikling i sektoren, og en tettere tilknytning til de helt konkrete kompetansebehovene i arbeidslivet. Enkelte fagskoler, og da særlig store, fylkeskommunale fagskoler, viser til at bransjeprogrammene den senere tiden har blitt en sentral faktor når det gjelder finansiering av utdanningstilbud som er konkret etterspurt i arbeidslivet. Fra flere fagskoler uttrykkes det at dette er en positiv mulighet for fagskolene, og at det bidrar til utvikling. Som omtalt i kapittel 3 trekker ledelsen ved en stor, fylkeskommunal fagskole frem at bransjeprogrammene det siste året virkelig har gjort seg gjeldende med hensyn til fagskolens økonomi. Rektor anslår at 25-30 prosent av fagskolens totale budsjett er relatert til bransjeprogram.

Det er viktig å være oppmerksom på at når bransjeprogrammene ble opprettet, åpnet de for utvikling og akkreditering av utdanningstilbud på under 30 studiepoeng. Dette var nytt, og ble gjort på dispensasjon fra Kunnskapsdepartementet. Fra 1. august 2021 er imidlertid fagskoleloven endret, og åpner generelt for at også fagskoleutdanninger på mindre enn et halvt års omfang (tilsvarende 30 studiepoeng) kan få akkreditering[188]

[185] Ti rektorer fra privateide fagskoler svarer *nei,* seks svarer *ja* og tre svarer *vet ikke.* Tre rektorer svarer ikke på spørsmålet.
[186] Åtte av rektorer fra fylkeskommunale fagskoler svarer *ja* og en svarer *nei.* To rektorer svarer ikke på spørsmålet.
[187] Reiseliv, frisør, detalj- og faghandel, industri- og byggenæring, anleggsbransjen, mat- og drikkevareindustri, elektro-, automasjons-, fornybar og kraftnæringen, kommunal helse og omsorg, olje-, gass- og leverandørindustrien, maritim sektor.
[188] Det er i fagskoleloven enkelte forbehold knyttet til fagskolens øvrige studietilbud.

Flere av skolene som har mottatt tilskudd gjennom bransjeprogram viser samtidig til at det mangler langsiktighet og forutsigbarhet i finansieringsordningen, i den forstand at det ikke finnes noen kobling opp mot mer varige driftsmidler, dersom de aktuelle kurstilbudene som bygges opp skulle være aktuelle å videreføre. Fagskolene får altså ikke videre tilskudd til drift av de tilbudene som bygges, med den konsekvensen at det ikke alltid vil være mulig å videreføre disse etter at bransjeprogramperioden er over og midlene er brukt opp.

«Hele den parallelle organiseringen ved siden av den ordinære fagskoledriften og -finansieringen ødelegger for den ordinære veksten. Arbeidet må integreres mer i ordinær drift. Bransjeprogrammene har bidratt til at det har blitt bygd opp parallelle systemer og tilbud ved siden av ordinær fagskole, som tar kapasitet fra ordinær fagskoledrift. Og alt dette er midlertidig, hva skjer når disse midlene opphører?»

Rektor ved en fylkeskommunal fagskole

En annen utfordring som blir løftet fra sektoren i forbindelse med bransjeprogrammene, er at ordningen krever en viss administrativ kapasitet med tanke på både utarbeidelse av gode kurs og utdanningstilbud og søking om midler til gjennomføring av disse. En konsekvens av dette har vært at det i stor grad er de større fagskolene som har søkt om tilskuddsmidler fra bransjeprogrammene, mens de mindre fagskolene – som har begrensede ressurser til dette arbeidet – i mindre grad har gjort dette. Fra HK-dir blir det vist til at det arbeides med å gjøre søknadsprosesser og -systemer så lite krevende som mulig, slik at flest mulig fagskoler skal ha reell mulighet for å søke om tilskudd, uavhengig av blant annet størrelse. Samtidig blir det fra en stor fagskole vist til at det ved fagskolen er dedikert egne personalressurser til å søke på de statlige midlene, og nærmest etablert en «liten forretning» ved siden av kjernevirksomheten. Rektor er ikke kjent med at andre har gjort dette i samme grad.

Fra enkelte fagskoler blir det videre pekt på at hele innretningen av ordningen med bransjeprogram oppleves som utfordrende, fordi ordningen ikke i tilstrekkelig grad er samordnet med andre deler av finansieringssystemet. En av fagskolene opplever for eksempel at bransjeprogramordningen legger opp til oppbygning av tilbud som ikke er integrert i den ordinære fagskoledriften, mens andre viser til at bransjeprogrammene er for smale og spissede, slik at de ikke på en tydelig måte bygger opp under ambisjonen om kvalitetsutvikling av sektoren samlet sett. Enkelte viser til en risiko for at arbeidet med bransjeprogram blir så tidkrevende for fagskolene at det «stjeler» tid og kapasitet som ellers skulle vært benyttet til ordinært utviklingsarbeid.

Det blir vist til at det er en rekke tilskuddsordninger som er relevante for fagskolene å søke om dersom man har ambisjoner om utvikling og vekst. Prosjektmidler, blant annet i form av bransjeprogrammene, blir fremhevet som svært viktige i denne sammenheng, da det ikke oppleves å være rom for utviklingsarbeid innenfor de ordinære driftsmidlene. Og i bransjeprogrammene er det mye penger, blir det kommentert. Samtidig pekes det på at fagskolene dermed benytter mye kapasitet på systemer som ligger parallelt med den ordinære fagskoleutdanningen, og at dette medfører en del risiko særlig med tanke på kortsiktigheten i disse prosjektene.

Basert på dette viser flere til at det både er behov for bedre koordinering av de ulike prosjektmidlene, for eksempel bransjeprogram og utviklingsmidler, og bedre koordinering inn mot driftsmidlene for å sikre mer langsiktighet i utviklingsarbeidet. Flere viser til at den kortsiktige satsingen på bransjeprogram medfører behov for å benytte innleid arbeidskraft, da ordinær ansettelse av undervisningspersonell ikke lar seg gjøre med de korte tidshorisontene og usikkerheten knyttet til eventuell videreføring. Dette er uheldig med tanke på det mer helhetlige kvalitets- og utviklingsarbeidet ved fagskolen, blir det påpekt, fordi kompetanse og erfaring man bygger opp forsvinner ut igjen med konsulenten. Organisasjonen nyter dermed i liten grad godt av det arbeidet som gjøres. Dette gjør bransjeprogrammene til et tveegget sverd, blir det kommentert.

5.5 Industrifagskolen

Bevilgningen av øremerkede driftsmidler til nye studieplasser tilknyttet den såkalte *Industrifagskolen* i statsbudsjettet for 2021 er beskrevet i kapittel 2.6.2. [189] Som tidligere omtalt er ikke Industrifagskolen et spesifikt utdanningstilbud eller en skole, men en rekke videreutdanningstilbud rettet mot fagarbeidere innen industrien som faller inn under frontfagene, samt byggfag. Akkrediterte fagskoler med kompetanse innen relevante fagområder kan under paraplyen Industrifagskolen søke om tilskuddsmidler til drift av studiepoenggivende

[189] Konseptet «Industrifagskolen» har blitt utviklet gjennom Bransjeprogram for industri og bygg, og blir tidvis også benyttet med henvisning til dette konkrete bransjeprogrammet.

videreutdanningstilbud innen industri- og byggrelaterte fag.[190] Av informasjon om ordningen på HK-dirs nettside fremgår blant annet følgende:

> Det overordnede målet for disse studieplassene er at fagskoler tilbyr fleksible, modulbaserte og relevante utdanningstilbud til ansatte i industri og bygg. Tilbudene skal bidra til økt produktivitet og/eller omstillingsevne både for den enkelte arbeidstaker og for bedriften. Tilbudene som får tilskudd skal være tilpasset bedriftenes produksjon, og legger til rette for at deltakerne er i full jobb. Permitterte arbeidstakere kan likevel også være en målgruppe.[191]

Opprettelsen av ordningen med øremerkede driftsmidler til Industrifagskolen har sin bakgrunn i frontfagoppgjøret høsten 2020. På bakgrunn av blant annet ønske fra relevante parter i arbeidslivet (Norsk Industri og Fellesforbundet), ble det i statsbudsjettet for 2021 øremerket 50 millioner kroner til Industrifagskolen, fordelt på 37,8 millioner kroner til fagskolene (forvaltet av HK-dir) og 12,2 millioner kroner til Statens lånekasse (søkbare midler for studenter som følger undervisningsmoduler gjennom Industrifagskolen). Av tildelingsbrev fra Kunnskapsdepartementet til HK-dir (da Diku) går det frem at Industrifagskolen for 2021 ble etablert som en forsøksordning. På bakgrunn av erfaringer med forsøksordningen vil Kunnskapsdepartementet komme tilbake til videre innretning av ordningen.

Selv om driftsmidler til den såkalte Industrifagskolen i statsbudsjettet er bevilget som en del av de ordinære driftsmidlene til høyere yrkesfaglig utdanning, blir de i praksis behandlet som en egen tilskuddsordning ved at det er etablert egne søknadsprosesser og kriterier for fordeling av midlene, og at ansvaret for forvaltning og fordeling av disse øremerkede midlene er et annet enn for de øvrige driftsmidlene. I forbindelse med søknadsbehandlingen oppnevner HK-dir en rådgivende komité bestående av relevante parter fra arbeidslivet. Det er HK-dir som evaluerer søknadene og fatter vedtak om tildeling.[192] Det var i 2021 fire søknadsfrister for å søke midler fra ordningen.

Ettersom forvaltningen av midler øremerket til Industrifagskolen er en helt annen enn for de ordinære driftsmidlene, og partene i arbeidslivet her har en sentral rolle, blir ikke tilskuddsmidlene sett i sammenheng med den fordelingen og prioriteringen av midler til sektoren som skjer via fylkeskommunene. Blant annet ettersom Industrifagskolen er etablert som en forsøksordning, har det ikke blitt gjort noen samordning mellom Industrifagskolen og den fylkeskommunale virkemiddelbruken når det gjelder for eksempel mål og prioriteringer, for på denne måten å legge til rette for at de to ordningene drar i samme retning for å utvikle kvaliteten i sektoren.

I en henvendelse fra Norsk Industri til Kunnskapsdepartementet blir det på vegne av partene vist til at Industrifagskolen oppleves som en finansieringsordning som treffer behovene for omstilling og kompetanseutvikling i bransjen på en god måte, både for bedriftene og for enkeltindivider. Norsk Industri viser samtidig til at innretningen og organisering av ordningen har noen svakheter som medfører at man ikke får utnyttet det fulle potensialet som partene vurderer at ligger i ordningen. Det blir vist til at det virker å være få som søker om støtte fra Lånekassen til de aktuelle modulutdanningene, og at disse midlene dermed ikke blir utnyttet i praksis. Videre trekkes det frem at HK-dirs tilskudd til fagskolene baseres på studiepoengproduksjon ut fra samme satser som for ordinære utdanninger. Dette medfører at faste kostnader fordeles på færre studiepoeng for tilbud finansiert gjennom Industrifagskolen, og at tilbudene dermed i begrenset grad lar seg fullfinansiere med tilskuddsmidler fra Industrifagskolen alene (dvs. at tilskudd fra Industrifagskolen (slik ordningen er organisert i dag) ofte ikke dekker de faktiske kostnadene ved opprettelse og drift av modulutdanninger fullt ut).

Tilbud som får tildelt midler under Industrifagskolen skal ha sitt utspring i konkrete kompetansebehov i bedrifter, og det stilles derfor krav til fagskolene om å ha en god dialog med partene i arbeidslivet lokalt både rundt innhold i utdanningsmodulene, og hvor og når utdanningen skal gjennomføres. Dette fordyrer arbeidet med oppbygging av utdanningsmodulene, og ifølge Norsk Industri kompenseres ikke disse ekstrakostnader fullt ut gjennom Industrifagskolen (tilskuddssatsene dekker ikke de reelle kostnadene ved oppbygging av modulene). Tilsvarende viser Norsk Industri til at fagskolene gjennom Industrifagskolen ikke blir kompensert for reisevirksomhet og -kostnader som følger av at deler av undervisningen i modulene gjennomføres lokalt i bedriftene. Til slutt blir også forutsigbarheten i ordningen problematisert av Norsk Industri, og det blir vist til at Industrifagskolemidler med fordel kunne vært sett i et mer langsiktig perspektiv som gjør det mulig for fagskolene å bygge opp sin organisasjon med relevant og nødvendig kapasitet og kompetanse for å kunne tilby denne typen utdanninger.

[190] Diku, 2021e
[191] https://hkdir.no/program-og/tilskudd-til-kompetanseutvikling-i-industri-og-byggenaeringen-bransjeprogram
[192] Diku, 2021e

HK-dir opplyser at interessen for å søke midler fra Industrifagskolen ikke har vært veldig stor. Per november 2021 var om lag 15 av de 37,8 millionene som direktoratet forvalter, fordelt. Det ble derfor besluttet å komme med en ekstra utlysning mot slutten av året. Det er usikkerhet rundt hva det skyldes at interessen for midler fra Industrifagskolen ikke har vært større. En mulig hypotese kan være at den noe manglende interessen skyldes at satsene er for lave til å dekke de kostnadene fagskolene faktisk har. En annen potensielt forklarende årsak kan være at det er krevende for fagskolene å organisere opplæringen sin i samsvar med de kravene som gjelder for å kunne tildeles midler over ordningen, samt at søknadsprosessen i seg selv stiller krav til nok ressurser og kapasitet til å gjennomføre og følge opp i samsvar med de krav som stilles.

I intervju blir det fra en fagskole som *ikke* tilbyr utdanning innenfor fagområdene som er omfattet av Industrifagskolen, vist til et ønske om at også fagområdet som er relevant for den aktuelle skolen burde fått en tilsvarende øremerket ordning med driftsmidler. Det blir vist til at dersom denne typen ordninger skal reflektere behovene i arbeidslivet, er det flere bransjer som burde hatt slike ordninger.

5.6 Oppsummering og vurdering

I dette kapitlet har vi omtalt statlige tilskudd som kommer i tillegg til de ordinære driftsmidlene, og som sammen med driftsmidlene, fylkeskommunale frie midler og egenbetaling dekker det aller meste av finansieringen til fagskolesektoren. Vi har også omtalt kvalitetsprisen her, selv om den ikke er knyttet opp mot noen tilskuddsordning. Med en pengepris har likevel også kvalitetsprisen en økonomisk dimensjon som gjør at vi har valgt å inkludere den i evalueringen av finansieringssystemet for fagskolesektoren.

Som vi så i kapittel 3 utgjør de *andre statlige tilskuddene* en relativt liten del av den samlede finansieringen, men andelen har de siste årene vært økende, og for en del fagskoler og en del aktiviteter har disse midlene stor betydning.[193]

To av ordningene som er omtalt i dette kapittelet er knyttet direkte til tiltak i fagskolemeldingen:

- Regjeringen vil foreslå å opprette søkbare utviklingsmidler for kvalitetsheving av fagskoleutdanning (tiltak nr. 6)
- Regjeringen vil foreslå å opprette en kvalitetspris for fagskoleutdanning (tiltak nr. 15)

Begge disse ordningene er i fagskolemeldingen koblet opp mot målsetningen om at *fagmiljøene skal ha oppdatert og praksisnær fag- og yrkeskompetanse,* og er innført med tanke på å etablere insentiver for kvalitetsutvikling i sektoren. Utviklingsmidlene er tenkt å bidra til kvalitetsutvikling i form av bedre læring for studentene, økt kvalitet i undervisningen og høy arbeidslivsrelevans. Kvalitetsprisen skal også være et insentiv for kvalitetsutvikling, ved at den skal belønne fremragende arbeid med utdanningskvalitet.

Øvrige tilskuddsordninger som omtales i dette kapittelet er bransjeprogrammene og øremerkede driftsmidler til den såkalte Industrifagskolen. Sistnevnte er driftsmidler som tildeles over samme post i statsbudsjettet som de ordinære driftsmidlene til høyere yrkesfaglig utdanning (kapitel 240 post 60). Siden ordningen imidlertid er øremerket visse bransjer og i tillegg har en egen organisering når det gjelder forvaltningen, har vi valgt å omtale den som en egen tilskuddsordning. Nettopp disse karakteristikaene er også noe vi finner grunn til å vie noe oppmerksomhet i vår vurdering av finansieringssystemet. Også bransjeprogrammene har blitt stadig viktigere for enkelte fagskoler, og noen få fagskoler har de siste par årene mottatt betydelige midler fra bransjeprogrammene. Selv om disse ikke er direkte koblet til oppfølgingen av tiltak i fagskolemeldingen, utgjør de en stadig viktigere del av den totale finansieringen i sektoren. I den grad disse ulike tilskuddsordningene har sammenfallende målsetninger med de øvrige virkemidlene staten benytter for å nå målsetningene for fagskolesektoren, kan de dermed ha positiv innvirkning på måloppnåelsen. Dersom de på den annen side ikke fullt ut har sammenfallende målsetninger, kan det være en risiko for at det oppstår målkonflikter, og øvrige tilskuddsordninger kan da bremse eller til og med motvirke måloppnåelsen for de opprinnelige tiltakene som ble iverksatt for å nå mål og ambisjoner for sektoren. Dette er forhold vi vil drøfte nærmere under. Først vil vi imidlertid gå noe nærmere inn på de konkrete virkemidlene som følger av fagskolemeldingen, og hvordan disse synes å virke basert på evalueringen som nå er gjennomført.

Undersøkelsen viser at mange aktører har positive erfaringer med **utviklingsmidlene,** og at denne ordningen har bred oppslutning i sektoren. Det har vært stor interesse for å søke om utviklingsmidler fra fagskolenes side, og rammen har økt jevnt fra år til år. En årsak til at mange fremhever utviklingsmidlene som en god ordning, er at det – ifølge mange av de intervjuede – er en generell underfinansiering av sektoren som gjør det vanskelig å drive

[193] Øremerkede driftsmidler til den såkalte Industrifagskolen bevilges i statsbudsjettet som en del av driftsmidlene til høyere yrkesfaglig utdanning, og inngår i oversiktene i kapittel 3 derfor i de statlige driftsmidlene når ulike finansieringskilder presenteres.

utviklingsarbeid innenfor rammene av de ordinære driftsmidlene. Da blir det ifølge mange helt nødvendig med egne, dedikerte midler til utviklingsarbeid, som man ikke kan velge å prioritere til ordinær drift selv om det skulle være behov for økte midler også der. Videre er det mange som presiserer at det å skille utviklingsmidlene ut som en egen, søkbar ordning i seg selv oppleves som hensiktsmessig. I denne forbindelse vises det nettopp til insentivene som ligger i en slik ordning, og det synes å være en relativt omforent oppfatning om at det å kunne få til dels betydelige tilskudd ved å jobbe målrettet med kvalitet og utvikling, og å måtte rapportere spesifikt på dette arbeidet, bidrar til økt oppmerksomhet og økt ressursbruk på disse prosessene. Etablering av utviklingsmidlene synes dermed totalt sett å være et vellykket tiltak, selv om det fra mange vises til at det er utfordrende med en økende andel prosjektfinansiering i sektoren grunnet kortsiktigheten i disse midlene og at det krever en del ressurser med hensyn til søknader, rapportering mv.

Imidlertid pekes det også på noen utfordringer knyttet til utviklingsmidlene. Særlig er dette knyttet til det å sikre en helhet i finansieringssystemet, og sikre at utviklingsarbeid bidrar til positive endringer ikke bare på kort, men også på lang, sikt. Manglende koordinering inn mot driftstilskuddet og fylkeskommunenes prioriteringer trekkes frem som en utfordring i denne forbindelse. Selv om arbeidslivets behov står sentralt også i utviklingsmidlene mener Deloitte det er uheldig dersom det forekommer at en fagskole får utviklingsmidler for å utvikle et nytt utdanningstilbud som deretter ikke blir prioritert av fylkeskommunen ved fordeling av driftsmidlene. Dette vil være kortsiktig og lite effektiv bruk av statlige midler, og i slike situasjoner vil det etter vår vurdering kunne stilles spørsmål ved om tilskuddet bidrar til å nå ønskede målsetninger. Det er samtidig ingenting i våre undersøkelser som tyder på at det ikke er hensiktsmessig å ha en sentralisert forvaltning av utviklingsmidlene. Tvert imot gis det gjennomgående uttrykk for at det oppleves som hensiktsmessig at HK-dir ivaretar forvaltningen av denne tilskuddsordningen og kan gjøre vurderinger av søknadene på tvers av fylkene. Etter Deloittes mening er det likevel viktig å sikre tilstrekkelig kommunikasjon mellom HK-dir, fylkeskommunene og fagskolene i disse prosessene, og det bør gjerne vurderes å etablere rutiner for å ivareta den helhetlige forvaltningen og et langsiktig utviklingsarbeid på en bedre måte i disse tilfellene.

Deloitte merker seg også at det oppleves som ressurskrevende å søke om utviklingsmidler, og at spesielt de mindre fagskolene ikke opplever å ha administrativ kapasitet til å benytte seg av mulighetene som ligger i denne ordningen. Fra HK-dirs side blir det gitt uttrykk for at et prosjekt ikke trenger være verken stort eller kostbart for å kvalifisere til å få utviklingsmidler. Deloitte mener det er viktig å sikre at det blir kommunisert tydelig ut til sektoren at man kan søke utviklingsmidler selv om man verken har kapasitet eller behov for å sette i verk et stort prosjekt. Dette synes å være noe underkommunisert basert på innspillene fra en del aktører i sektoren.

Når det gjelder **utdanningskvalitetsprisen**, ser aktørene i sektoren i liten grad på selve pengepremien som et viktig insentiv for kvalitetsarbeid ved fagskolen. Prisen i seg selv har likevel betydning, og det vises til at prestisjen og anerkjennelsen som ligger i det å få en slik pris er betydelig. Dette betyr også, ifølge flere aktører, at prisen i seg selv kan være et insentiv for noen som ønsker å oppnå denne anerkjennelsen gjennom å få prisen, men først og fremst blir det vist til prisen som en måte å løfte frem gode eksempler på, og å bidra med motivasjon og inspirasjon til øvrige deler av sektoren. Dermed kan prisen bidra positivt til å nå målene den er tenkt å bidra til, uavhengig av om insentivstrukturen fungerer helt slik den opprinnelig var tenkt.

Utdanningskvalitetsprisen er fra den ble opprettet kun delt ut til store, fylkeskommunale fagskoler. Dette sier noe om hva som synes å kreves av ressurser for å nå opp i konkurransen om prisen, og medfører at det kan oppstå en oppfatning i sektoren om at prisen er forbehold en liten gruppe av fagskoler. Med tanke på insentivene som er tenkt å ligge i det å ha en slik pris gjennom en mulig belønning for fremragende arbeid med utdanningskvalitet, kan det at kun visse typer fagskoler så langt har mottatt prisen, begrense verdien av insentivet. Det er slik vi ser det en risiko for at mindre fagskoler og fagskoler som ikke er fylkeskommunale, ut fra prisens historikk konkluderer med at dette er noe som er forbehold «noen andre». Dermed vil insentivet som ligger i prisen kunne «virke» bare ut mot en noe smal del av sektoren. Dette er også noe vi til dels har fått tilbakemeldinger om gjennom evalueringen. Samtidig merker vi oss at dette ikke fullt ut gjenspeiles i svarene i spørreundersøkelsen som er gjennomført, der rektorer ved små fagskoler er mer positive til insentivet som ligger i ordningen enn rektorer ved store fagskoler. Det er imidlertid mulig at dette henger sammen med hva man legger i det å fungere som et insentiv. Dersom gode eksempler og oppmerksomhet rundt kvalitetsarbeidet som gjøres i seg selv kan bidra til økt kvalitet ved flere fagskoler, kan kanskje insentivene i ordningen sies å fungere likevel – om enn på en noe annen måte enn det var tenkt opprinnelig.

Bransjeprogrammene blir av ledelsen ved flere fagskoler fremhevet som en stadig viktigere finansieringskilde, men som krever betydelige ressurser og som medfører stor grad av uforutsigbarhet og kortsiktighet i utviklingsarbeidet. Bransjeprogrammene er tett knyttet opp mot konkrete behov i arbeidslivet, og bidrar slik sett til målsetningen om

god sammenheng mellom utdanningstilbud og arbeidslivets behov. Samtidig er det knyttet mye usikkerhet til varigheten av det arbeidet som gjøres, og til hvorvidt det vil være mulig å få finansiering til videre drift av tilbudene som etableres når prosjektmidlene opphører. Til en viss grad er også bransjeprogrammene ment å dekke kortsiktige behov i arbeidslivet, blant annet som følge av covid-19-pandemien, og slik sett skal det kanskje ikke være lagt opp til videre drift av alle tilbud som utvikles gjennom bransjeprogrammene. Det vises likevel fra noen aktører i sektoren til at perspektivet i en del tilfeller oppleves som *for* kortsiktig. Det vises til at dette for fagskolenes del medfører stor grad av innleid arbeidskraft, og at erfaring og kompetanse dermed i betydelig omfang forsvinner ut av organisasjonen når prosjektene avsluttes. Dette er etter Deloittes vurdering uheldig med tanke på det mer langsiktige utviklingsarbeidet i sektoren, og ambisjonene om økt kvalitet og at flere skal ta fagskoleutdanning også på lengre sikt. I denne sammenheng synes det også å være et viktig moment at arbeidet med bransjeprogrammene av flere beskrives som ressurskrevende, og at dette arbeidet «stjeler» tid og ressurser som ellers kunne vært benyttet i det ordinære utviklingsarbeidet ved fagskolen. Dette er bekymringsfullt med tanke på beskrivelsene av at erfaringer og kompetanse opparbeidet gjennom bransjeprogrammene ikke alltid blir værende i organisasjonen.

Dermed er det en viss risiko for at oppmerksomheten som rettes mot bransjeprogrammene, og muligheten til å søke om økonomisk støtte, bidrar til å ta noe oppmerksomhet bort fra øvrige utviklingsoppgaver ved fagskolene og dermed hindrer de ordinære utviklingsprosessene man har ambisjoner om i sektoren. Samtidig er det viktig å være oppmerksom på at bransjeprogrammene har hatt og har en viktig funksjon med tanke på å dekke kompetanse- og omstillingsbehov for eksempel i en krisesituasjon som covid-19-pandemien kan betraktes som. Ordningen fremstår dermed fra et perspektiv som hensiktsmessig. Samtidig mener vi det er viktig å være oppmerksom på de utfordringer en slik satsing kan bringe med seg og hvordan det kan påvirke og muligens også hindre en del andre, allerede iverksatte prosesser. Vi mener også at det er en risiko for at bransjeprogrammene bidrar til å rette oppmerksomheten bare mot kompetansebehovene i noen utvalgte bransjer, og at man dermed i mindre grad har fokus på de helhetlige vurderingene av behov for arbeidskraft og kompetanse. Denne risikoen er gjerne ikke så fremtredende så lenge det er så mange ulike bransjeprogram som det er per høsten 2021, men ved en eventuell reduksjon av antallet bransjeprogram vil risikoen kunne øke igjen slik vi vurderer det. Deloitte finner også grunn til å kommentere at noe av premisset ved etableringen av bransjeprogrammene ikke lengre er til stede. Fagskoleloven åpner nå for akkreditering også av utdanninger med mindre enn 30 studiepoengs omfang, og dette medfører at det ikke lengre er noe som tilsier at også korte fagskoleutdanninger kan finansieres gjennom driftsmidlene, eller utvikles ved hjelp av utviklingsmidlene.

Et viktig formål med etableringen av en ny tilskuddsordning for driftsmidler til høyere yrkesfaglig utdanning var å sikre en mer forutsigbar og oversiktlig finansiering for fagskolene, og å få en mer enhetlig og helhetlig styring av statlige tilskudd til høyere yrkesfaglig utdanning. Den til dels betydelige økningen av søkbare prosjektmidler som man ser i sektoren i dag, bidrar imidlertid etter vår vurdering til å gjøre finansieringen både mindre forutsigbar og mindre oversiktlig. Det er naturligvis opp til den enkelte fagskole hvorvidt man ønsker å benytte seg av disse mulighetene i form av prosjektmidler. All den tid sektoren oppleves som underfinansiert, blir situasjonen likevel slik at fagskolene til dels ser seg nødt til å søke prosjektmidler for å kunne jobbe med utvikling og arbeidslivstilpasning i det hele tatt. Dette fordi det ikke oppleves å være rom for slikt arbeid innenfor de ordinære driftsmidlene.

Når det gjelder den såkalte Industrifagskolen stiller Deloitte spørsmål ved at man her etablerer en ny ordning for driftsmidler «ved siden av» de ordinære driftsmidlene. Selv om midlene bevilges som en del av de ordinære driftsmidlene, innebærer det at det er knyttet egne kriterier, søknadsprosesser og en egen forvaltningsstruktur til disse midlene, etter vår vurdering at de i praksis utgjør en ny ordning på siden av de ordinære driftsmidlene. En viktig målsetning ved endringene i ordningen med driftsmidler som følge av fagskolemeldingen var samtidig nettopp å samle de ulike tilskuddsordningene og få en mer enhetlig forvaltning av disse.

Når det etableres en ny tilskuddsordning som håndteres helt atskilt fra øvrige driftsmidler, med en helt annen innretning og forvaltning, er det Deloittes vurdering at dette bidrar til en ny fragmentering av finansieringssystemet for høyere yrkesfaglig utdanning. Med to parallelle ordninger er det også en risiko for at det kan oppstå målkonflikter der målsetningene for de ulike ordningene ikke alltid er overlappende og entydige. Dette selv om tilskudd til Industrifagskolen bevilges som en del av de ordinære driftsmidlene. Det at nye studieplasser øremerkes til bestemte bransjer bidrar heller ikke nødvendigvis til å sikre at det etableres utdanningstilbud som dekker behov i arbeidslivet lokalt, regionalt og nasjonalt. Det er slik vi vurderer det en viss risiko for at man innretter arbeidet mot denne bestemte bransjen fordi det er der det er penger å hente, også i tilfeller der det ikke nødvendigvis er denne kompetansen arbeidslivet lokalt eller regionalt har størst behov for. En slik parallell tilskuddsordning kan dermed i verste fall komme i veien for – og hindre – den ønskede utviklingen som er nedfelt blant annet i fagskolemeldingen.

Deloitte mener også det er grunn til å spørre seg hva som er årsaken til at argumentasjonen som lå bak avgjørelsen om at fylkeskommunene burde ha ansvar for å fordele de statlige driftsmidlene, ikke lengre er gjeldende når det kommer til Industrifagskolen. Med organiseringen det er lagt opp til her kan man forstå at det er behov for en sentralisert løsning, men samtidig kan det da være grunn til å stille spørsmål ved om organiseringen er hensiktsmessig sett opp mot de tydelige føringer som tidligere er gitt med hensyn til viktigheten av lokal og regional forankring og styring.

Industrifagskolen kan etter vår vurdering ses på som et kompliserende element inn i en finansieringsordning som i utgangspunktet hadde som en klar intensjon å være enkel, og som til en viss grad kan medføre målkonflikter som bidrar til å hindre måloppnåelsen med tanke på de mål som er nedfelt i fagskolemeldingen. Når fagskoleloven med virkning fra 1. august 2021 er endret slik at det åpnes for at også utdanningstilbud med mindre enn et halvt års omfang kan akkrediteres, mener også Deloitte at midler til drift av denne typen korte, modulbaserte utdanninger i prinsippet bør kunne ivaretas innenfor den ordinære ordningen med driftsmidler, dersom dette er utdanningstilbud som arbeidslivet har behov for.

6 Avsluttende vurderinger og anbefalinger

6.1 Innledning

I de foregående kapitlene har vi beskrevet hvordan økonomiske virkemidler kan benyttes av staten for å oppnå nasjonale mål og ambisjoner, og hvilke økonomiske virkemidler som ble tatt i bruk med bakgrunn i fagskolemeldingen. Videre har vi beskrevet de ulike elementene i finansieringssystemet, hvordan omfanget av disse har utviklet seg de siste årene, og i hvilken grad man kan se en ønsket utvikling med bakgrunn i de utviklingstrekkene som beskrives. I kapittel 4 har vi presentert erfaringer med og drøftet ulike sider ved de statlige driftsmidlene, under dette både prinsippene for fordeling, forvaltningen, øremerking av enkelte fagskoler og prosessene knyttet til nye studieplasser. Vi har i den forbindelse både pekt på noen vesentlige utfordringer og forbedringsområder, positive utviklingstrekk med tanke på måloppnåelse, og noen suksesskriterier i det videre arbeidet.

Deretter har vi tatt for oss «andre statlige tilskudd», dels i form av virkemidler som inngår i tiltakene som følger av fagskolemeldingen, og dels i form av virkemidler som har kommet til i senere tid og som dermed kan ha potensiale både til å fremme og hindre måloppnåelsen til de opprinnelige tiltakene som fulgte av fagskolemeldingen.

I dette avsluttende kapittelet vil vi «samle trådene», og gjøre en mer helhetlig vurdering av hvordan finansieringssystemet fungerer. I den sammenheng retter vi særlig oppmerksomhet mot virkninger av finansieringssystemet opp mot målsetningen om at fagskolene skal tilby utdanning som arbeidslivet trenger og studentene ønsker. Dette handler dels om hvordan tilskuddsordninger forvaltes, men også hvilke insentiver som ligger i finansieringssystemet når det gjelder fagskolenes utviklingsarbeid og prioriteringer.

I det følgende vil vi derfor gå nærmere inn på insentivene i finansieringssystemet og hvorvidt de fungerer etter intensjonen, samt i hvilken grad finansieringssystemet er egnet til å bidra til måloppnåelse i form av å sikre god sammenheng mellom tilbud og etterspørsel (her forstått som arbeidslivets etterspørsel etter kompetanse).

6.2 Insentiver i finansieringssystemet

Som omtalt i tidligere kapitler i rapporten har det vært en klar intensjon at finansieringssystemet, i form av de virkemidlene som er omtalt i fagskolemeldingen, skal inneholde insentiver for kvalitetsheving og utvikling i samsvar med ambisjonene i fagskolemeldingen:

- Driftsmidlene ble delt inn i et grunntilskudd og en **resultatbasert uttelling** med det formål at den resultatbaserte uttellingen skal være et insentiv for kvalitet og gjennomføring. Gjennom NOU 2014:14 beskrives hensikten med en slik inndeling av driftsmidlene nærmere, og det går frem at en intensjon er å premiere fagskoler for antall kandidater som går ut av fagskolen. Dette er forventet å bidra til å heve kvaliteten i utdanningen, fordi økt utdanningskvalitet vil bidra til økt gjennomføring. Samtidig vil dette også innebære en dynamisk styring gjennom finansieringen, ved at «(…) utdanningstilbud som opplever en nedgang i antall kandidater, i praksis vil føre til en omfordeling av midler mellom fagskoler uten at det er behov for særskilte vedtak for at dette skal skje.» [194]

- **Utviklingsmidlene** ble opprettet som en egen tilskuddsordning for å legge til rette for at fagskolene utvikler utdanningstilbud med høy kvalitet og i samsvar med etterspurt kompetanse fra næringslivet. Muligheten for å få tilskudd til å arbeide målrettet med prosesser knyttet til kvalitetsutvikling og arbeidslivsrelevans er dermed i seg selv ment å være et insentiv for at dette arbeidet blir prioritert ved fagskolene.

- **Utdanningskvalitetsprisen** skal belønne fremragende arbeid med utdanningskvalitet i norsk akkreditert høyere yrkesfaglig utdanning, og har som formål å stimulere institusjonene til systematisk arbeid med å videreutvikle kvaliteten på utdanningene sine. Det er knyttet en pengepremie til prisen, som dermed er ment å utgjøre et økonomisk insentiv for kvalitetsutvikling.

[194] Kunnskapsdepartementet 2014, kap. 10.4.2

Hvert av disse insentivene og hvordan de fungerer i praksis, er drøftet tidligere i rapporten. Kort oppsummert er det vår vurdering at ordningen med **resultatbasert uttelling** samlet sett *ikke* synes å fungere som et insentiv på den måten det opprinnelig var tenkt. Dette skyldes ikke først og fremst ordningen i seg selv, men derimot hvordan den blir forvaltet i praksis. Det er svært ulikt hvordan fylkeskommunene forvalter de resultatbaserte midlene, og hvorvidt det i praksis skilles mellom grunntilskudd og resultatbasert uttelling ved beregning av tilskudd til fagskolene.

Det er Deloittes vurdering at dersom man skal benytte resultatbasert uttelling som et insentiv, er det viktig at tilskuddet tilfaller den fagskolen som har tjent det opp. Resultatbasert uttelling er ment å være en økonomisk belønning for de fagskoler som gjennom høy utdanningskvalitet og eventuelle andre virkemidler øker gjennomføringen og dermed også studiepoengproduksjonen. Den enkelte fagskole skal med andre ord kunne se resultatene av egen innsats igjen i form av en resultatbasert uttelling. På den annen side skal også reduksjon i studiepoengproduksjon, grunnet lav gjennomføring eller lav innsøking til utdanningstilbudet, resultere i en redusert resultatbasert uttelling. Da vil man kunne se den omfordelende effekten som omtales i NOU 2014:14. Dette er imidlertid bare i begrenset grad en realitet per i dag, da fylkeskommunene forholder seg ulikt til i hvilken grad og eventuelt hvordan den resultatbaserte uttellingen blir videreført til den enkelte fagskole. Noen fylkeskommuner skiller overhodet ikke mellom grunntilskudd og resultatbasert uttelling, mens det i andre fylkeskommuner – som har et slikt skille – likevel ikke er tydelig for fagskolene som tilskuddsmottakere hva som er grunntilskudd og hva som er resultatbasert uttelling. En slik praksis, og særlig en praksis der det ikke skilles mellom grunntilskudd og resultatbasert uttelling, er slik vi ser det i strid med Stortingets vedtak når ny ordning med driftsmidler ble vedtatt, og i strid med intensjonene med denne ordningen.

Begrunnelsene fra sektoren for å ikke skille mellom grunntilskudd og resultatbasert uttelling er til dels det at grunntilskuddet i utgangspunktet er for lavt, og at dette medfører en underfinansiering som forsterkes ved at deler av driftsmidlene er resultatbaserte. Særlig i en sektor med stor vekst vil dette kunne ha stor betydning, da det er en ikke uvesentlig forsinkelse i den resultatbaserte uttellingen ved at det baseres på rapporterte studiepoeng to år tidligere. En økning i studenttallet vil med andre ord først måtte resultere i produserte studiepoeng, og deretter – to år senere – vil fagskolen kunne se den økonomiske gevinsten av økt studenttall i form av en økning i den resultatbaserte uttellingen. Imidlertid vil driften i denne perioden kunne være svært utfordrende, dersom det er slik at grunntilskuddet er betydelig lavere enn de faktiske kostnadene som er knyttet til utdanningstilbudet. Dette er en utfordring som det etter vår mening er viktig å ta på alvor, og som henger tett sammen med diskusjonen knyttet til bruk av differensierte satser ved fordeling av driftsmidlene. Som omtalt i kapittel 4 er det vår vurdering at det er nødvendig med en ny kostnadskartlegging rettet mot fagskoleutdanning, for å få et bedre bilde av de reelle kostnadene og årsaker til variasjoner i disse. Først når man har gjort en begrunnet vurdering av hva som er rett tilskuddsnivå for de ulike utdanningstypene, er det slik vi ser det realistisk å kunne få en velfungerende modell som inkluderer resultatbasert uttelling.

En annen begrunnelse for at det ikke skilles mellom grunntilskudd og resultatbasert uttelling, er at dette kompliserer beregningene og at det ikke er avsatt tilstrekkelig med ressurser til å håndtere fordeling av tilskudd som innbefatter slike skiller. Dette er etter Deloittes vurdering en begrunnelse som henger tett sammen med flere av de utfordringene vi i kapittel 4 peker på når det gjelder driftsmidlene. Det er stor variasjon mellom fylkeskommunene når det gjelder hvordan ansvaret for fagskoleforvaltningen er organisert og forankret, samt hvor mye ressurser som er avsatt til dette arbeidet. Dette gjenspeiles i den faktiske forvaltningen, da man ser store variasjoner når det gjelder både hvilke kriterier som legges til grunn for fordeling av tilskudd, hvor aktiv fylkeskommunens rolle i realiteten er, og forvaltningspraksisen i form av informasjon, rettidige vedtak og utbetalinger mv.

Når det gjelder **utviklingsmidlene** konkluderer vi i kapittel 5.6 med at denne ordningen i stor grad synes å fungere i samsvar med intensjonen. Ordningen har stor oppslutning i sektoren, og anses i all hovedsak som et positivt insentiv for kvalitetsutvikling. Samtidig peker vi på en risiko for at prioriteringene ved fordeling av utviklingsmidlene kan avvike fra prioriteringene som gjøres i den enkelte fylkeskommune med hensyn til hvilke utdanningstilbud som mottar driftsmidler, og at det dermed også er risiko for at det benyttes betydelige midler til å utvikle utdanningstilbud som deretter ikke blir prioritert i konkurransen om videre driftsmidler. For å redusere risikoen for at slike situasjoner oppstår, og sikre en målrettet bruk av midlene, mener Deloitte det bør vurderes å innføre rutiner for bedre koordinering av de ulike ordningene, slik at helheten i finansieringen ivaretas i tilstrekkelig grad.

Kvalitetsprisen fungerer også som et insentiv for kvalitetsutvikling, men kanskje ikke helt som det var tenkt da prisen ble etablert. Som vi peker på i kapittel 5.6 vises det fra flere aktører til at pengepremien i liten grad fungerer

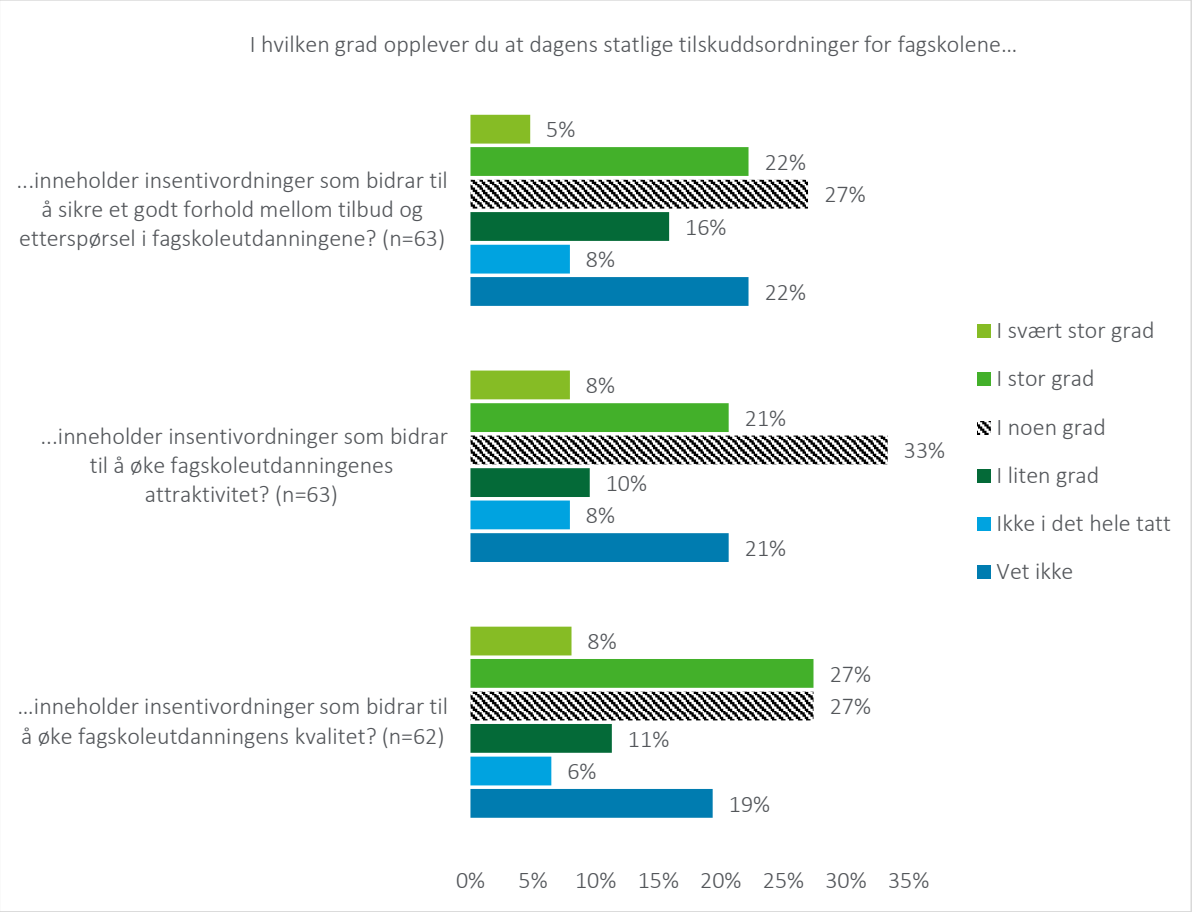
som et insentiv, men derimot at den positive omtalen og anerkjennelsen som tilfaller prisvinneren er et insentiv for å utmerke seg på dette området. Videre peker vi på en risiko for at dette insentivet i praksis kun er rettet mot en liten del av sektoren, som anser det som mulig å kunne være med og konkurrere om prisen. Likevel synes oppslutningen om prisen å være relativt høy, og vi anerkjenner at prisen kan bidra til økt kvalitet også ut over de fagskolene som i realiteten konkurrerer om prisen, ved at kvalitetsprisen bidrar til å løfte frem gode eksempler og skape oppmerksomhet rundt kvalitetsarbeid.

Samlet sett er det vår vurdering at insentivene i finansieringssystemet til dels fungerer etter intensjonen, men at det er behov for å gjøre en del grep særlig for å sikre at den resultatbaserte uttellingen får den funksjonen den var tiltenkt. Insentivstrukturene som ligger i utviklingsmidlene og kvalitetsprisen synes å ha en effekt med hensyn til det generelle kvalitets- og utviklingsarbeidet ved fagskolene. Imidlertid er det vanskelig å identifisere konkrete effekter av disse insentivstrukturene i form av bedre sammenheng mellom utdanningstilbudene ved fagskolene og arbeidslivets etterspørsel etter kompetanse. For å si noe mer om dette, ville det slik vi ser det vært nødvendig å gjøre en detaljert gjennomgang og vurdering av prosjektene som har mottatt utviklingsmidler, og hvilke effekter disse eventuelt måtte ha på ulike målsetninger. En slik gjennomgang og vurdering er ikke gjennomført som del av evalueringen.

Ønsker om ytterligere insentiver i finansieringssystemet har *ikke* vært noe som har blitt formidlet fra aktørene i sektoren i forbindelse med evalueringen, og det har heller ikke blitt pekt på andre eksisterende insentiver enn de som er omtalt over. Derimot har det vært betydelig fokus på grunnfinansieringen og en oppfatning av at sektoren generelt sett er underfinansiert, og at man i realiteten ikke har en statlig fullfinansiering av høyere yrkesfaglig utdanning. Insentivstrukturer synes å komme i andre rekke all den tid det er en oppfatning om at utfordringene primært er knyttet til grunnfinansieringen.

I spørreundersøkelsen stilte vi noen spørsmål om insentivordningene i sektoren mer generelt, med det formål å kartlegge generelle oppfatninger om i hvilken grad insentivstrukturen som inngår i finansieringssystemet per i dag er egnet til å bidra til måloppnåelse. Rektorer og styreledere ble stilt tre spørsmål i denne forbindelse, og svarfordelingen på hvert av spørsmålene fremgår av Figur 30 under. Vi ser blant annet at rundt 20 prosent av respondentene svarer vet ikke på alle de tre spørsmålene. Videre ser vi at til sammen over halvparten av respondentene svarer enten *i noen grad, i stor grad* eller *i svært stor grad* på alle de tre spørsmålene. Imidlertid er respondentene mer positive til at insentivordningene bidrar til å øke kvaliteten, og til dels også attraktiviteten, enn at de bidrar til å sikre et godt forhold mellom tilbud og etterspørsel i fagskoleutdanningene.

Figur 30: Insentivordninger i dagens tilskuddsordninger for fagskolene, rektorer og styreledere



Kilde: Spørreundersøkelse til fagskolerektorer og styreledere

Samlet sett synes det å være en noe blandet oppfatning om insentivordningenes bidrag når det gjelder måloppnåelsen, og svarene i undersøkelsen viser rom for en del forbedring. Dette samsvarer slik vi ser det godt med våre observasjoner og vurderinger knyttet til insentivstrukturene i finansieringssystemet.

I avsnittet som følger vil vi drøfte nærmere i hvilken grad og eventuelt hvordan finansieringsordningen bidrar til måloppnåelse, og da særlig med hensyn til hvorvidt fagskolene tilbyr utdanning som arbeidslivet trenger og studentene ønsker.

6.3 Virkninger og måloppnåelse

Forvaltningen av driftsmidlene og fylkeskommunenes rolle er sentral når det skal gjøres en nærmere vurdering av hvorvidt endringene som ble gjort i finansieringssystemet bidrar til måloppnåelse. I fagskolemeldingen er det som omtalt i kapittel 1.1 definert fire hovedmålsetninger for utviklingen av fagskolesektoren, men regjeringens ambisjoner for fagskolesektoren, slik disse ble presentert i fagskolemeldingen, kan også beskrives mer overordnet som et ønske om at «(…) flere tar yrkesrettet utdanning av god kvalitet, som er relevant og tilpasset arbeidslivets behov.»[195] Denne ambisjonen sammenfatter på mange måter hovedmålene for høyere yrkesfaglig utdanning og hva man ønsker at finansieringssystemet skal bidra til.

Videre fremgår det at man blant annet gjennom den nye ordningen for driftsmidler vil legge til rette for at fylkeskommunene kan tilby fagskoleutdanning i tråd med regionale og nasjonale kompetansebehov. Fylkeskommunene ble, i samsvar med regionmeldingen som nylig var behandlet av Stortinget, vurdert å være rett instans for å forvalte tilskuddsordningen. Dette ble særlig begrunnet i fylkeskommunenes kjennskap til utfordringer og behov i arbeids- og næringslivet, og deres ansvar for kompetansepolitisk planlegging og utvikling. Fylkeskommunenes rolle ble dermed vurdert som hensiktsmessig for å bidra til å ivareta en god sammenheng mellom tilbud og etterspørsel i fagskolesektoren.

[195] Meld. St. 9 (2016–2017) *Fagfolk for fremtiden — Fagskoleutdanning*, s.7

I kapittel 6.2 har vi drøftet ulike insentiver i finansieringssystemet, og har konkludert med at det er vanskelig å slå fast i hvilken grad og eventuelt hvordan disse bidrar til å sikre en god sammenheng mellom tilbud og etterspørsel. Her vil vi derfor, basert på de vurderinger vi har gjort i tidligere kapitler i rapporten, gjøre en mer helhetlig vurdering av finansieringssystemets bidrag til måloppnåelse på dette området. Forvaltningen av driftsmidlene er viktig i den sammenheng. I kapittel 4 i rapporten drøfter vi ulike sider ved forvaltningen, og peker blant annet på at det fremdeles er store variasjoner mellom fylkeskommunene. Blant annet handler dette om i hvilken grad fylkeskommunen tar en aktiv rolle når det gjelder å vurdere og prioritere kompetansebehovene, og legge slike vurderinger og prioriteringer til grunn for fordelingen av driftsmidlene. Det stilles generelt krav om at fagskoler i søknader om driftstilskudd til nye utdanningstilbud må beskrive og begrunne at dette er et tilbud det er behov for i arbeidslivet. Imidlertid er det flere fylkeskommuner som helt eller i stor grad baserer seg på søkernes beskrivelse og begrunnelser, og ikke opplever å ha grunnlag for å gjøre andre og selvstendige vurderinger som forvalter. Dette innebærer at fylkeskommunene i varierende grad tar en aktiv rolle når det kommer til å styre utviklingen og sikre god sammenheng mellom tilbud og etterspørsel.

I tillegg til at det er ulikt i hvilken grad fylkeskommunene tar en aktiv rolle i å styre forholdet mellom tilbud og etterspørsel, merker vi oss at det kun i begrenset grad forekommer omprioriteringer av de ordinære driftsmidlene over tid. Til dels skyldes dette at midlene er bundet opp i allerede pågående utdanningstilbud. Likevel innebærer det at det fremdeles kan være en viss tendens – i alle fall i enkelte fylkeskommuner – til at forvaltningen fremstår som konserverende, slik den ble omtalt av Nifu i 2014.[196] Det er slik vi ser det et betydelig potensiale når det gjelder fylkeskommunenes forvaltning generelt (jf. omtale av tilskuddsforvaltningen i kapittel 4), og også potensiale for noe mer styring i form av omprioritering av midler der det eventuelt er utdanninger som har lavt søkergrunnlag eller som eventuelt vurderes som mindre relevante enn det de en gang var. Dette forutsetter imidlertid en mer aktiv forvaltning enn det man i dag ser i flere av fylkeskommunene, og at fylkeskommunene sørger for et godt kunnskapsgrunnlag om kompetansebehov som kan ligge til grunn for slike vurderinger. Vi vil samtidig presisere at enkelte fylkeskommuner har tatt en betydelig mer aktiv rolle i dette arbeidet enn andre.

Det er primært i forbindelse med tildeling av nye studieplasser, når det tilføres «friske midler», at nye utdanningstilbud og nye aktører har fått anledning til å få statlige driftsmidler. I denne forbindelse har det blitt lagt vekt på å sikre at nye tilbud samsvarer med kompetansebehovene i arbeidslivet, og midler til nye studieplasser bidrar således til å sikre økt sammenheng mellom tilbud og etterspørsel. Samtidig er det også i disse prosessene ulikt i hvilken grad fylkeskommunene har et kunnskapsgrunnlag om kompetansebehovene som gjør det mulig å ta en aktiv rolle i å vurdere og prioritere blant søkerne. I 2020, da et betydelig antall nye studieplasser skulle fordeles, var dette også en prosess som ble gjennomført under betydelig tidspress. Selv om mange klarte å gjøre gode undersøkelser relatert til behovene, og opprette utdanningstilbud som samsvarte med behov i arbeidslivet, mener vi det under slike forhold er en betydelig risiko for at ikke alle prosesser er like grundige, og alle behov like godt funderte. Dette tilsier at det er viktig at man fremover, når nye studieplasser skal fordeles, prøver å sikre mer langsiktige og forutsigbare prosesser som gir bedre grunnlag for godt funderte vurderinger opp mot kompetansebehovene.

Deloitte mener det også er grunn til å evaluere bruken av midler til nye studieplasser som ble tildelt i forbindelse med Utdanningsløftet og i den sammenheng vurdere om det er fylkeskommuner som har et større udekket behov enn andre. Ettersom tildelingene ble gjort innenfor svært knappe frister og under ulike forutsetninger, og samtidig medfører en varig økning i den enkelte fylkeskommunes grunntilskudd, er det risiko for at det kan ha oppstått skjevheter mellom fylkeskommunens behov for finansiering av studieplasser. Når det gjelder tilskudd til nye studieplasser er det også en utfordring for fagskolene at det er usikkerhet knyttet til hvorvidt fylkeskommunene vil fortsette å finansiere etablerte tilbud videre, eller om fylkeskommunene velger å omfordele midlene til andre etter at studieløpene som først fikk finansiering er fullført. Dette er dels en usikkerhet man må leve med, da det å sikre at utdanningstilbudene svarer på arbeidslivets behov, nødvendigvis vil kunne kreve enkelte omprioriteringer. Utfordringene fagskolene opplever i denne forbindelse understreker likevel behovet for å sikre gode og transparente prosesser i fylkeskommunene i forbindelse med tildeling av nye studieplasser.

Evalueringen viser slik vi vurderer det behov for mer langsiktige prosesser i forbindelse med fordeling av midler til nye studieplasser, og økt tydelighet rundt de faktiske implikasjonene av videreføringen og opptrappingen av nye, toårige studieplasser. Når det gjelder det siste, mener vi det er grunn til å bemerke at diskrepansen mellom antallet studieplasser som er bevilget i Utdanningsløftet og anmodningsvedtaket fra Stortinget i realiteten er mindre enn det det kan se ut som. Dette ettersom de 1600 studieplassene som kom i forbindelse med Utdanningsløftet er toårige studieplasser som er videreført og trappet opp, og dermed reelt sett finansierer 3200 studieplasser. Dette

[196] Lekve et al., 2014

kan med fordel kommuniseres enda tydeligere til sektoren fremover. I tillegg mener vi at det fremover er viktig at det etableres systemer for å kartlegge behov for studieplasser og fagskolers mulighet til å etablere studieplasser, slik at man både får et godt kunnskapsgrunnlag å basere avgjørelser om nye studieplasser på, og forutsigbare prosesser for sektoren.

Det er viktig å presisere at det har vært en markant utvikling i sektoren de siste årene. Sektoren har blitt tilført betydelige midler til nye studieplasser og i form av prosjektmidler, og antall fagskolestudenter har økt betraktelig. Det er stor sannsynlighet for at denne utviklingen også har bidratt til bedre sammenheng mellom tilbud og etterspørsel, da arbeidslivets behov er et tema det rettes oppmerksomhet mot i alle sammenhenger, og som fagskolene selv også synes å være svært opptatt av, uavhengig av i hvilken grad fylkeskommunen har en aktiv forvaltning på dette området.

For å få en mer styrt og forutsigbar utvikling, er det Deloittes vurdering at det er viktig å ansvarliggjøre fylkeskommunene ytterligere. Ikke bare i den konkrete forvaltningen, men også med tanke på et mer strategisk arbeid med å sikre informasjon om kompetansebehov og hvordan disse kan dekkes. I tillegg gir sektoren uttrykk for et stort behov for økt forutsigbarhet. Det å bidra til forutsigbarhet var også en sentral intensjon bak etableringen av dagens tilskuddsordning, men som etter Deloittes vurdering i beste fall bare delvis er innfridd. I den sammenheng er det viktig å bemerke at aktører i sektoren i all hovedsak gir uttrykk for at dagens finansieringssystem er bedre enn de ordninger man hadde før 2018. Organiseringen og oppbyggingen av finansieringssystemet oppleves i hovedsak som hensiktsmessig. Imidlertid er det manglende forutsigbarhet og opplevelsen av underfinansiering som trekkes frem som de største utfordringene i dag, og som vesentlige hindringer for videre utviklingsarbeid i sektoren. Deloitte vil derfor understreke viktigheten av at det gjennomføres en ny, målrettet kostnadskartlegging i sektoren, der man også legger vekt på å identifisere årsakene til ulikheter i kostnadsnivået innenfor lignende utdanningstilbud. Basert på en slik kartlegging er det viktig å etablere et bilde av hva som er de reelle kostnadene knyttet til ulike utdanningstilbud, og sørge for å justere finansieringen i henhold til dette dersom det viser seg å være behov for det.

I undersøkelsen kommer det også frem at det i liten grad gjøres vurderinger av eventuelle nasjonale kompetansebehov i fylkeskommunenes forvaltning av driftsmidlene. Fra enkelte av fylkeskommunene blir det vist til at det er ønsker om å koordinere dette bedre mellom fylkeskommunene, og at man er i startfasen med å etablere rutiner rundt dette. Imidlertid blir det kommentert at en vesentlig utfordring i denne sammenheng er at det mangler et kunnskapsgrunnlag om de nasjonale kompetansebehovene, som fylkeskommunene kan legge til grunn for sine vurderinger av søknader fra fagskolene. For å sette fylkeskommunene i stand til også å ivareta denne delen av ansvaret de har for fagskoleutdanning, mener Deloitte det er viktig at man finner løsninger på hvordan man kan sikre et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag som fylkeskommunene kan legge til grunn.

«Vi ser at enkelte fagskoler reduserer antallet undervisningstimer per studiepoeng for å frigjøre driftsmidler til å finansiere vekst. Men hva skjer da med kvaliteten på undervisningen, når studentene får færre undervisningstimer? Vi undrer oss over om det er riktig at det skal kunne være så store forskjeller i hvor mange undervisningstimer studentene får. Hvor langt kan en fagskole gå i sin iver etter å vokse?»

Rektor ved en fylkeskommunal fagskole

I undersøkelsen er det også enkelte som viser til at det som oppleves å være en generell underfinansiering, kombinert med ambisjoner om vekst, økt studenttall og økt produksjon av studiepoeng kan medføre at enkelte fagskoler kutter kostnader ved utdanningstilbudene for å finansiere vekst og utvikling. Det blir stilt spørsmål ved hvorvidt utdanningskvaliteten kan opprettholdes på tilstrekkelig høyt nivå i slike situasjoner. Det pekes med andre ord på en form for målkonflikt, der kvaliteten muligens må vike til fordel for vekst. Dersom dette er tilfelle er det etter Deloitte sin vurdering uheldig, og noe man bør være oppmerksomme på fremover.

Avslutningsvis finner vi det viktig å vise til kapittel 3 i rapporten, der det går frem at det ikke bare er i tilknytning til offentlig finansierte studieplasser studenttallet har økt de siste årene. Det har vært en betydelig økning i studenttallet også ved fagskoler/studietilbud uten offentlig finansiering. For å finne årsaken til dette, må man se ut over finansieringssystemet som står i fokus i denne evalueringen.

6.4 Anbefalinger

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

- Deloitte mener at det er viktig å følge opp fylkeskommunenes forvaltning av de statlige driftsmidlene, og å sikre en mer lik praksis på tvers av fylkeskommunene. Nye retningslinjer kan være et godt tiltak i så måte, men Deloitte mener også at det fremover vil være viktig å etablere systemer for å følge opp at praksisen er i samsvar med retningslinjene som er gitt fra Kunnskapsdepartementet. Blant de momentene vi mener det er viktig å følge opp, er blant annet overholdelse av saksbehandlingsfrister og tidsriktig utbetaling av tilskudd, samt informasjon om mulighet til å søke driftstilskudd, søknadsfrist, satser mv.
- Det er etter Deloittes vurdering viktig at fylkeskommunene tar en aktiv rolle i forvaltningen, og gjør reelle og begrunnede vurderinger av hva som er arbeidslivets kompetansebehov. Deloitte mener derfor det bør iverksettes tiltak for å sikre tilstrekkelig forankring og forståelse for det ansvaret fylkeskommunene har når det kommer til forvaltning av de statlige driftsmidlene. Vi viser i denne forbindelse til tiltaket i fagskolemeldingen som innebærer å etablere en arena for dialog mellom regionene og KD, i praksis fylkeskommunene og KD (tiltak nr. 7). Dette tiltaket er så langt ikke fulgt opp, etter det vi er kjent med. Vi mener dette kan være en god arena for å bidra til økt forankring og forståelse for fylkeskommunenes rolle og ansvar.
- Det bør etter vår vurdering iverksettes tiltak for å styrke kunnskapsgrunnlaget om nasjonale behov for kompetanse, og legges til rette for at fylkeskommunene i sine vurderinger også kan ta hensyn til disse behovene, i tillegg til lokale og regionale behov.
- Det bør etter Deloittes vurdering iverksettes tiltak for å samordne praksisen knyttet til den resultatbaserte uttellingen, samt sørge for transparens og at det skilles mellom grunntilskudd og resultatbasert uttelling i tildelingene til fagskolene. Dette er viktig for å sikre at systemet fungerer i samsvar med intensjonen om å være et insentiv for kvalitet og gjennomføring. Samtidig bør disse prosessene ses i sammenheng med en vurdering av tilskuddsnivået i sektoren, jf. punktet under.
- Det bør gjennomføres en oppdatert kostnadskartlegging i sektoren, som tar for seg de faktiske kostnadene knyttet til ulike utdanningstilbud, hvilke årsaker som ligger til grunn for eventuell variasjon i faktiske kostnader og hvordan man kan kompensere for de forholdene som driver variasjon i kostnader. Basert på en slik kartlegging bør det etableres et felles system for bruk av tilskuddssatser ved fordeling av driftsmidler, der fagskoler og utdanningstilbud som deler de samme forutsetninger og der reelle kostnader er sammenlignbare, mottar så lik finansiering som mulig.
- Øremerkingen av midler til utvalgte fagskoler bør ikke videreføres som i dag. Ordningen medfører til dels svært store forskjeller i tilskudd per heltidsekvivalent, noe som etter Deloittes vurdering fremstår som urimelig. Deloitte mener det ved tildeling av midler også til disse fagskolene bør gjøres vurderinger opp mot arbeidslivets behov for kompetanse, i samsvar med målsetningene i fagskolemeldingen. Dersom det likevel er ønskelig med en videre skjerming av de aktuelle skolene, bør det gjøres en konkret vurdering og begrunnes. Videre bør tilskuddet tilpasses antall studenter ved utdanningstilbudene slik at tilskuddsnivået kan anses som rimelig sett i sammenheng med de satser som ellers benyttes.
- Det bør vurderes hvordan det eventuelt kan være mulig å sikre økt forutsigbarhet i arbeidet med etablering av nye studieplasser, da dette er prosesser som er særs viktige i arbeidet mot å nå målet om god sammenheng mellom tilbud og etterspørsel. Samtidig bør det etterstrebes tydeligere kommunikasjon knyttet til de faktiske implikasjonene av videreføring og opptrapping av nye studieplasser.
- Deloitte mener det bør gjøres en nærmere vurdering av hvordan man kan redusere risikoen for at det tildeles utviklingsmidler til utvikling av utdanningstilbud som deretter ikke prioriteres av fylkeskommunene ved fordeling av driftsmidler. For å sikre et helhetlig og langsiktig utviklingsarbeid bør det vurderes å etablere enkle rutiner for samhandling mellom HK-dir og fylkeskommunene ved behandling av søknader om utviklingsmidler.

- Det bør etter Deloittes mening vurderes om satsingen på den såkalte Industrifagskolen kan samordnes bedre med de ordinære driftsmidlene, eventuelt ved å inkludere det som per i dag er Industrifagskolen som en satsing *innenfor* de ordinære driftsmidlene. Dette for å sikre en helhetlig forvaltning, redusere det som per i dag kan se ut som en ny fragmentering av finansieringssystemet for sektoren, og redusere risikoen for at målkonflikter mellom ordninger hindrer måloppnåelsen for sektoren som helhet.
- Det bør etter Deloittes vurdering gjøres en vurdering av hvordan man kan sikre at bransjeprogrammene er tilstrekkelig koordinert med øvrige deler av finansieringssystemet, slik at man sikrer at alle de ulike ordningene «drar i samme retning» og bidrar til de samme målene. Dette bør også ses i sammenheng med lovendringen som åpner for akkreditering av fagskoleutdanning på under et halvt års omfang.

Referanser

Agder fylkeskommune (2020): *Fagskoleforvaltning i Agder fylkeskommune.* Saksfremlegg. Hovedutvalg for utdanning og kompetanse. Arkivsak-dok. 20/10115-8. Datert 22.07.2020

Agder fylkeskommune (2021): *Høyere yrkesfaglig utdanning.* Publisert 10.06.2020, sist endret 01.11.202*1.* https://agderfk.no/vare-tjenester/skole-og-opplaring/opplaring-i-skole/tilskudd-til-hoyere-yrkesfaglig-utdanning

Besl. O. nr. 97 (2006-2007) *Odelstingsbeslutning nr. 97. Vedtak til lov om endringar i friskolelova.* Vedtatt 7. juni 2007.

Deloitte (2021): *Evaluering av fagskolemeldingen. Første delrapport – status for implementeringen av tiltak i fagskolemeldingen*. Rapporten utarbeidet for Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning av Deloitte.

Deloitte og Nifu (2016): Kostnadskartlegging av fylkeskommunale fagskoler. Oslo, 23. februar 2016

Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (2021a): *Tilstandsrapport for høyere yrkesfagleg utdanning 2021.* Rapportserie Nr. 9, 2021.

Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (2021b): *Orientering om tilskuddsordningen for driftsmidler til fagskoler i 2021.* Etter vedtak i Stortinget 14. desember 2020.

Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (2021c): *Orientering om tilskuddsordningen for driftsmidler til fagskoler i 2022.* Med forbehold om Stortingets budsjettvedtak.

Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (2021d): *Utviklingsmidler til høyere yrkesfaglig utdanning.* Publisert av Diku. Utviklingsmidler til høyere yrkesfaglig utdanning (diku.no)

Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (2021e): *Driftsmidler til studieplasser i høyere yrkesfaglig utdanning, Industrifagskolen 2021.* Publisert av Diku. Driftsmidler til studieplasser i høyere yrkesfaglig utdanning Industrifagskolen 2021 (diku.no)

Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (2021f): *Utlysning av utviklingsmidler til høyere yrkesfaglig utdanning 2021.* Ikke datert.

Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (2021g): *Oppdragsbrev om forvaltning av driftstilskudd til fagskoler i 2021.* Datert 13.01.2021.

Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (2021h): *Statsbudsjett 2022 – videreføring av flere viktige tiltak.* Publisert 14.10.2021. Statsbudsjett 2022 – videreføring av flere viktige tiltak.

Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (2020a): *Tilstandsrapport for høyere yrkesfagleg utdanning 2020.* Rapportserie Nr. 4, 2020.

Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (2020b): *Orientering om tilskuddsordningen for driftsmidler til fagskoler i 2020.* Etter vedtak i Stortinget 13. desember 2019.

Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (2020c): *Tilsagnsbrev for tilskudd til nye studieplasser i høyere yrkesfaglig utdanning.* Datert 10.06.2020.

Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (2020d): *Oppdragsbrev om forvaltning av driftstilskudd til fagskoler i 2020.* Datert 06.02.2020

Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (2020e): *Brev til Kunnskapsdepartementet om modeller for fordeling av studieplasser i høyere yrkesfaglig utdanning*. Datert 29.04.2020.

Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (2019a): *Tilstandsrapport for høyere yrkesfagleg utdanning 2019.* Rapportserie Nr. 8, 2019.

Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (2019b): *Orientering om tilskuddsordningen for driftsmidler til fagskoler i 2019.* Etter vedtak i Stortinget 12. desember 2018.

Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (2018): *Oppdragsbrev om forvaltning av driftstilskudd til fagskoler i 2019.* Datert 20.12.2018.

Fagskoleforskriften (2019) Forskrift om høyere yrkesfaglig utdanning (FOR-2019-07-11-1005.)

Fagskoleloven (2018) Lov om høyere yrkesfaglig utdanning (LOV-2018-06-08-28.)

Fagskolen Innlandet (2021a): *SV: Evaluering av fagskolemeldingen- et oppfølgingsspørsmål*. E-post fra avdelingsleder administrasjon og økonomi ved Fagskolen Innlandet til Deloitte. 26.11.2021.

Fagskolen Innlandet (2021b): *SV: Evaluering av fagskolemeldingen- et oppfølgingsspørsmål*. E-post fra avdelingsleder administrasjon og økonomi ved Fagskolen Innlandet til Deloitte. 18.11.2021.

Forum for Fagskoler (2018): *Bekymring for fortsatt uheldig praktisering av fylkeskommunene sin dobbeltrolle – fra Forum for Fagskoler*. E-post datert 19. desember 2018 fra leder for FFF til daværende seksjonsleder med ansvar for blant annet høyere yrkesfaglig utdanning i Kunnskapsdepartementet.

Innlandet fylkeskommune (2021): SV: Brev til fylkeskommunene. E-post frå innlandet fylkeskommune til Diku. Dato 27. mai 2021.

Innst. 19 S (2020–2021) *Innstilling fra finanskomiteen om Endringer i statsbudsjettet 2020 under Kunnskapsdepartementet, Kulturdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Samferdselsdepartementet, Finansdepartementet og Olje- og energidepartementet (økonomiske tiltak i møte med virusutbruddet).*

Innst. 12 S (2019–2020) *Innstilling fra utdannings- og forskningskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2020, kapitler under Kunnskapsdepartementet samt forskningskapitler under Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet (rammeområde 16).*

Innst. 370 S (2019–2020) *Innstilling fra utdannings- og forskningskomiteen om Kompetansereformen – Lære hele livet.*

Innst. 400 S (2017–2018) *Innstilling fra finanskomiteen om Revidert nasjonalbudsjett 2018, om tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet for 2018, og om skatter og avgifter i statsbudsjettet for 2018*.

Innst. 254 S (2016–2017) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om Fagfolk for fremtiden – Fagskoleutdanning.*

Innst. O. nr. 88 (2006-2007) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om lov om endringar i friskolelova.*

Kunnskapsdepartementet (2021a): *Retningslinjer for tilskudd til drift av fagskoler.* Fastsatt av Kunnskapsdepartementet 18. august 2021.

Kunnskapsdepartementet (2021b): *Videre vekst og kvalitet - strategi for høyere yrkesfaglig utdanning.* Strategi utgitt av Kunnskapsdepartementet.

Kunnskapsdepartementet (2021c): *Retningslinjer for tilskudd til kvalitetsutvikling i høyere yrkesfaglig utdanning.* Ikrafttredelse 22. oktober 2021. https://diku.no/media/diku-files/diku.no/programmer/utviklingsmidler-til-hoeyere-yrkesfaglig-utdanning/retningslinjer-for-tilskudd-til-kvalitetsutvikling-i-hoeyere-yrkesfag-gjeldende-fra-22.10.2021lig-utdanning. Hentet 22.11.21.

Kunnskapsdepartementet (2021d): *Tildelingsbrev til Kompetanse Norge for 2021*.

Kunnskapsdepartementet (2020a): *Retningslinjer for tilskudd til drift av fagskoler.* Fastsatt av Kunnskapsdepartementet 11. februar 2020.

Kunnskapsdepartementet (2020b): *Forslag til endringer i lov om høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoleloven) og forskrift om høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoleforskriften)*. Høringsnotat. Dato: 26. august 2020

Kunnskapsdepartementet (2020c): Statsbudsjettet for 2021 – Tildelingsbrev for Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (Diku). Dato: 18.desember 2020.

Kunnskapsdepartementet (2020d): *Retningslinjer for tilskudd til kvalitetsutvikling i høyere yrkesfaglig utdanning*. I kraft fra 7. oktober 2020.

Kunnskapsdepartementet (2020e): *Fagskoler over hele landet har søkt om 1738 nye studieplasser til høsten*. Pressemelding. Dato: 02.06.2020.

Kunnskapsdepartementet (2020f): *Tildelingsbrev til Kompetanse Norge for 2020.*

Kunnskapsdepartementet (2019a): *Svar på e-post fra Forum for Fagskoler: Bekymring for fortsatt uheldig praktisering av fylkeskommunene sin dobbeltrolle.* E-post datert 22. januar 2019 fra seniorrådgiver i Kunnskapsdepartementet til leder for FFF.

Kunnskapsdepartementet (2019b): *Statsbudsjettet for 2020 – Tildelingsbrev for Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (Diku).* Dato: 18. desember 2019

Kunnskapsdepartementet (2018a): *Orientering om tilskuddsordningen for driftsmidler til fagskoler i 2018.* Etter vedtak i Stortinget 19. desember 2017.

Kunnskapsdepartementet (2018b): *Statsbudsjettet for 2019 – tildelingsbrev for Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (Diku)*. Dato: 19. desember 2018.

Kunnskapsdepartementet (2017): *Oppdragsbrev om forvaltning av tilskudd til fagskoledrift 2018.* Datert 21.12.2017.

Lekve, Kyrre, Moen, Svein Erik og Reiling, Rune Borgan (2014): *Fylkeskommunene og fagskolen: tilrettelegging for fagskoletilbud og kostnader ved fagskoledrift.* NIFU-rapport 2014:15.

LO (2020) *Veileder for Kompetanse-bransjeprogrammene. Et verktøy for tillitsvalgte til kompetanseheving på arbeidsplassen.* Notat. Publisert av LO 12. oktober 2020.

Meld. St. 22 (2015-2016) *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Meld. St. 9 (2016–2017) *Fagfolk for fremtiden — Fagskoleutdanning*. Kunnskapsdepartementet.

Meld. St. 14 (2019-2020) *Kompetansereformen – Lære hele livet.* Kunnskapsdepartementet.

Møre og Romsdal fylkeskommune (2021): *Fagskolene, fordeling av budsjettramme for 2021*. Sak FAG 3/21 i fagskolestyret i Møre og Romsdal.

Nasjonalt fagskoleråd (2019): *Innspill til retningslinjer for tilskudd til drift av fagskoler.* Brev fra Nasjonalt fagskoleråd til Kunnskapsdepartementet. Datert 20.12.2019.

NOU 2014: 14 *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg.* Oslo: Kunnskapsdepartementet.

NIFU og Deloitte (2016): *Kostnadskartlegging av fylkeskommunale fagskoler*. Fagskolerapport Deloitte og NIFU.

Nordland fylkeskommune (2022): FW: Spørsmål ifm. evaluering av fagskolemeldingen på vegne av HK-dir. E-post fra Nordland fylkeskommune til Deloitte Dato 7. januar 2022.

Norsk Industri (2021: *Veileder: Slik søker du midler til lokalt Industrifagskoletilbud.* Publisert av Norsk industri. Veileder: Slik søker du midler til lokalt Industrifagskoletilbud (norskindustri.no)

Norsk Industri og Fellesforbundet (2020): *Frontfagsoppgjøret 2020*. I Riksmeklerens møtebok i sak 2020-001 mellom Fellesforbundet og Norsk industri. Vedlegg 5: Brev fra Norsk industri og Fellesforbundet til Statsminister Erna Solberg. Datert 21. august 2020. 2020-001-motebokogforslag.pdf (norskindustri.no)

Oslo kommune (2021a): 21/00387. E-post fra fagkonsulent i Utdanningsetaten, Oslo kommune til Diku. Datert 26. april 2021.

Oslo kommune (2021b): Rammebrev 2021. Kapittel 250 fagskolen. Uten dato.

Ot.prp. nr. 37 (2006-2007) *Om lov om endringar i friskolelova.* Tilråding frå Kunnskapsdepartementet av 23. mars 2007, godkjend i statsråd same dagen. (Regjeringa Stoltenberg II).

Prop. 1 S (2020–2021) FOR BUDSJETTÅRET 2021. Utgiftskapittel: 200–292 og 2410 Inntektskapittel: 3200–3292, 5310 og 5617. Tilråding frå Kunnskapsdepartementet 21. september 2020, godkjend i statsråd same dagen. (Regjeringa Solberg).

Prop. 1 S (2019–2020). FOR BUDSJETTÅRET 2020. Utgiftskapittel: 200–292 og 2410 Inntektskapittel: 3200–3292, 5310 og 5617. Tilråding frå Kunnskapsdepartementet 20. september 2019, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringa Solberg).

Prop. 1 S (2018–2019). FOR BUDSJETTÅRET 2019. Utgiftskapittel: 200–292 og 2410 Inntektskapittel: 3200–3292, 5310 og 5617. Tilråding frå Kunnskapsdepartementet 21. september 2018, godkjend i statsråd same dagen. (Regjeringa Solberg).

Prop. 1 S (2017–2018). FOR BUDSJETTÅRET 2018. Utgiftskapittel: 200–288 og 2410 Inntektskapittel: 3200–3288, 5310 og 5617. Tilråding frå Kunnskapsdepartementet 22. september 2017, godkjend i statsråd same dagen. (Regjeringa Solberg).

Prop. 1 S (2009–2010). FOR BUDSJETTÅRET 2010. Utgiftskapittel: 200–288 og 2410 Inntektskapittel: 3200–3288, 5310 og 5617. Tilråding frå Kunnskapsdepartementet av 2. oktober 2009, godkjend i statsråd same dagen. (Regjeringa Stoltenberg II).

Prop. 117 S (2019 –2020) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2020.* Tilråding fra Finansdepartementet 12. mai 2020, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Solberg).

Prop. 142 S (2019–2020) *Endringer i statsbudsjettet 2020 under Kunnskapsdepartementet, Kulturdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Samferdselsdepartementet, Finansdepartementet og Olje- og energidepartementet (økonomiske tiltak i møte med virusutbruddet)*. Tilråding fra Finansdepartementet 21. september 2020, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Solberg).

Regjeringen (2020): *Svar på spørsmål 148 fra Finanskomiteen/SPs fraksjon av 8.10.2020*. Svar på budsjettspørsmål 148, stilt i forbindelse med behandling av statsbudsjettet 2021. Publisert 30.10.2020.

Rogaland fylkeskommune (2021): Satser Rogaland 2021. Excelark. Uten dato.

Rogaland fylkeskommune (2020a): *Vedtak om tildelingsprinsipp for fylkeskommunen.* Fylkestingets behandling av sak 100/2020 i møte den 20.10.2020.

Rogaland fylkeskommune (2020b)*: Høyere yrkesfaglig utdanning - forvaltning av øremerkede statlige driftsmidler i Rogaland.* Saksframlegg, fylkestingets behandling av sak 100/2020 i møte den 20.10.2020.

Statsministeren (2020): *Frontfagsoppgjøret 2020*. I Riksmeklerens møtebok i sak 2020-001 mellom Fellesforbundet og Norsk industri. Vedlegg 6: Brev fra statsminister Erna Solberg til Norsk Industri og Fellesforbundet. Datert 21. august 2020. 2020-001-motebokogforslag.pdf (norskindustri.no)

Stortinget (2020): *Stortingsvedtak – sak: Kompetansereformen – lære hele livet. Anmodningsvedtak 700*. Sak - stortinget.no

Sverdrup, Sissel (2014). *Evaluering. Tilnærminger, modeller og eksempler.* Oslo: Gyldendal Akademisk.

Troms og Finnmark fylkeskommune (2021): *Retningslinjer for forvaltning av driftsmidler til høyere yrkesfaglig utdanning – erfaringer og videre utvikling.* Brev til Diku. Datert 02.06.2021.

Trøndelag fylkeskommune (2021): *For Fagskoler.* Sist oppdatert 01.12.2021. https://www.trondelagfylke.no/vare-tjenester/utdanning/hyu/for-fagskoler

Universitets- og høyskoleloven (2005) *Lov om universiteter og høyskoler* (LOV-2005-04-01-15).

Utdanning.no (2021): *Bransjeprogram - utdanning for arbeidslivet.* Sist oppdatert 2. desember 2021. Bransjeprogram - utdanning for arbeidslivet | Utdanning.no

Vestland fylkeskommune (2021): Svar på Deloittes spørsmål om forvaltning av statllege driftsmidlar jf e-post 17.11.21. Notat sendt som vedlegg til e-post frå Vestland fylkeksommune til Deloitte, 23.11.2021

Viken fylkeskommune (2021a): *Prinsipper og kriterier for forvaltning av driftstilskudd til høyere yrkesfaglig utdanning 2021-2022.* Publisert 18.09.2020, sist endret 15.09.2021. https://viken.no/tjenester/tilskudd-og-stotte/retningslinjer-tilskudd-og-stotte-i-viken/prinsipper-og-kriterier-for-forvaltning-av-driftstilskudd-til-hoyere-yrkesfaglig-utdanning-2021-2022.73355.aspx

Viken fylkeskommune (2021b): *Utbetaling av driftstilskudd til høyere yrkesfaglig utdanning våren 2021 - DTK Kunstfagskolen i Bærum.* Brev fra Viken fylkeskommune til det tverrfaglige kunstinstitutt. Datert 28.01.2021.

Viken fylkeskommune (2021c): *SV: Evaluering av fagskolemeldingen – spørsmål om fylkeskommunale tilskudd*. E-post til Deloitte fra Enhet økonomioppfølging og drift i Viken fylkeskommune 26.11.2021.

Vestfold og Telemark fylkeskommune (2021): *Fagskoler*. Publisert: 18.10.2019, Oppdatert: 29.09.2021. https://www.vtfk.no/meny/tjenester/kompetanse-og-inkludering/fagskoler/#heading-h2-2

Nettsider:

www.hkdir.no
www.stortinget.no
www.diku.no
www.universell.no
www.nokut.no
www.kompetansenorge.no
www.utdanning.no
www.samordnaopptak.no
www.uhr.no
www.abelia.no
www.tffylke.no
www.vestlandfylke.no
www.mrfylke.no
www.nfk.no
www.trondelagfylke.no
www.rogfk.no
www.agderfk.no
www.vtfk.no
www.viken.no
www.innlandetfylke.no
www.oslo.kommune.no

Deloitte.

Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NSE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's 330,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.

© 2022 Deloitte AS