

# Meld. St. 9

(2016–2017)

Melding til Stortinget

---

## Fagfolk for fremtiden

Fagskoleutdanning





# Innhold

|              |                                                                     |           |               |                                                                |           |
|--------------|---------------------------------------------------------------------|-----------|---------------|----------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b>     | <b>Fagskoleutdanning – en viktig del av kunnskapssamfunnet ....</b> | <b>5</b>  | <b>Del II</b> |                                                                |           |
| 1.1          | NOU 2014: 14 Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg .....         | 7         | <b>8</b>      | <b>En solid fagskolesektor .....</b>                           | <b>51</b> |
| 1.2          | Fagfolk for fremtiden .....                                         | 7         | 8.1           | Fagskolen i fremtiden .....                                    | 51        |
| 1.3          | Meldingens innhold .....                                            | 8         | 8.2           | Mål for en solid fagskolesektor og fagfolk for fremtiden ..... | 53        |
| 1.4          | Oppsummering av tiltak .....                                        | 8         | 8.3           | Oppsummering .....                                             | 56        |
| <b>Del I</b> |                                                                     |           | <b>9</b>      | <b>Forvaltningsansvar, eierskap og tilskudd .....</b>          | <b>57</b> |
| <b>2</b>     | <b>Fagskolens historie – et kort overblikk .....</b>                | <b>15</b> | 9.1           | Forvaltningsansvar for fagskoleutdanning .....                 | 57        |
| <b>3</b>     | <b>Fagskolen i utdannings-systemet .....</b>                        | <b>19</b> | 9.2           | Statens tilskudd til fagskoleutdanning .....                   | 59        |
| 3.1          | Fagskolenes geografiske plassering .....                            | 19        | 9.3           | Nærmere om tilskuddsordningen .....                            | 60        |
| 3.2          | Fagskolestudentene og utdanningstilbudet .....                      | 19        | 9.4           | Organisering av fagskolene .....                               | 64        |
| 3.3          | Nivå og innplassering .....                                         | 22        | 9.5           | Styring og ledelse av fagskolen ...                            | 66        |
| 3.4          | Livslang læring .....                                               | 27        | 9.6           | Tilknytning til student-samskipnad .....                       | 68        |
| 3.5          | Internasjonalt perspektiv .....                                     | 27        | 9.7           | Kvalitetssikring av fagskoleutdanning .....                    | 69        |
| <b>4</b>     | <b>Statens styring av fagskole-sektoren .....</b>                   | <b>32</b> | 9.8           | Nasjonalt fagskoleråd .....                                    | 70        |
| 4.1          | Fagskolene – styre og eierskap ....                                 | 34        | 9.9           | Oppsummering .....                                             | 71        |
| 4.2          | Organisasjon for norske fagskolestudenter (ONF) .....               | 35        | <b>10</b>     | <b>Studentens vei gjennom fagskoleutdanningen .....</b>        | <b>72</b> |
| <b>5</b>     | <b>Arbeidslivstilknytning .....</b>                                 | <b>36</b> | 10.1          | Kvalitet og relevans .....                                     | 72        |
| 5.1          | Arbeidslivets kompetansebehov ...                                   | 36        | 10.2          | Veien inn i fagskoleutdanning .....                            | 75        |
| 5.2          | Arbeidslivets rolle overfor fagskolesektoren .....                  | 38        | 10.2.1        | Rekruttering til fagskoleutdanning .....                       | 75        |
| 5.2.1        | Nasjonalt fagskoleråd .....                                         | 40        | 10.2.2        | Opptak til fagskoleutdanning .....                             | 79        |
| <b>6</b>     | <b>Finansiering av fagskole-utdanning .....</b>                     | <b>41</b> | 10.3          | Utdanning og læringsmiljø av høy kvalitet .....                | 85        |
| 6.1          | Finansieringskilder .....                                           | 41        | 10.3.1        | Utforming og tilrettelegging av utdanningene .....             | 86        |
| 6.2          | Offentlige budsjettmidler til fagskolesektoren .....                | 42        | 10.3.2        | Samspill med arbeidslivet i utdanningen .....                  | 91        |
| 6.3          | Forutsetninger for fagskolefinansieringen .....                     | 43        | 10.3.3        | De ansattes fag- og yrkeskompetanse .....                      | 92        |
| <b>7</b>     | <b>NOU 2014: 14 Fagskolen – Et attraktivt utdanningsvalg .....</b>  | <b>45</b> | 10.3.4        | Studentvelferd og læringsmiljø .....                           | 97        |
| 7.1          | Høringsinnspill .....                                               | 46        | 10.4          | Veien ut av fagskolen .....                                    | 98        |
|              |                                                                     |           | 10.4.1        | Gjennomstrømning og frafall .....                              | 98        |
|              |                                                                     |           | 10.4.2        | Dokumentasjon av kandidatens kompetanse .....                  | 100       |

|           |                                                            |            |                |                                                                               |     |
|-----------|------------------------------------------------------------|------------|----------------|-------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 10.5      | Veier videre etter fagskole-<br>utdanning .....            | 104        | 12.5           | Kvalitetsutviklingstiltak .....                                               | 115 |
| 10.5.1    | Arbeidsliv .....                                           | 104        | 12.5.1         | Utviklingsmidler og andre<br>tilskudd til bestemte formål .....               | 115 |
| 10.5.2    | Gründerskap .....                                          | 106        | 12.5.2         | Kvalitetspris for fagskole-<br>utdanning .....                                | 115 |
| 10.5.3    | Videre utdanning .....                                     | 106        | 12.6           | Informasjonsgrunnlag om<br>fagskoleutdanning .....                            | 115 |
| 10.6      | Oppsummering .....                                         | 111        | 12.7           | Studiestøtte og eventuelt<br>skolepengestøtte for opphold<br>i utlandet ..... | 115 |
| <b>11</b> | <b>Tiltak .....</b>                                        | <b>112</b> |                |                                                                               |     |
| <b>12</b> | <b>Økonomiske og administrative<br/>konsekvenser .....</b> | <b>114</b> | <b>Vedlegg</b> |                                                                               |     |
| 12.1      | Ny tilskuddsordning .....                                  | 114        | 1              | Nasjonalt kvalifikasjons-<br>rammeverk nivå 5.1, 5.2 og 6.1 .....             | 122 |
| 12.2      | Budsjettramme for tilskudds-<br>ordningen .....            | 114        | 2              | Tabeller for gjennomføring .....                                              | 125 |
| 12.3      | Tilknytning til student-<br>samskipnad .....               | 114        |                |                                                                               |     |
| 12.4      | Nasjonalt opptakssystem<br>for fagskoleutdanning .....     | 115        |                |                                                                               |     |

# Meld. St. 9

(2016–2017)

Melding til Stortinget

---

## Fagfolk for fremtiden

### Fagskoleutdanning

*Tilråding fra Kunnskapsdepartementet 2. desember 2016,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Solberg)*

## 1 Fagskoleutdanning – en viktig del av kunnskapssamfunnet

Vår konkurransekraft vil ligge i en arbeidsstyrke som har høy og relevant kompetanse, god omstillingsevne og at vi er med i teknologiutviklingen.

NOU 2015: 1 *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd*

I den norske befolkningen får stadig nye generasjoner lengre og bedre utdanning enn de foregående. Dette er dels et resultat av politiske valg, dels av personlige valg, samfunnsutvikling og behov i arbeidslivet. Mens universitetene, høyskolen og videregående opplæring har hatt store reformer og uttalte politiske mål om økt adgang, har fagskolene i større grad vokst frem som et resultat av behov i arbeidsmarkedet og studentenes etterspørsel.

I tall utgjør fagskolen en liten del av det norske utdanningssystemet, med vel 15 000 studenter i alt. Det er rundt 230 000 elever og lærlinger i videregående opplæring, hvorav 39 000 lærlinger, og 250 000 studenter ved universiteter og høyskoler. Fagskoleutdanningen er likevel viktig ettersom den utdanner spesialiserte yrkesutøvere med høy

kompetanse til mange bransjer. Denne meldingen legger til rette for kvalitetsutvikling i utdanningene og vekst i søkningen til fagskoleutdanningene.

God kvalitet på alle nivåer i utdanningssystemet er nødvendig for å sikre høyt kvalifisert arbeidskraft, velfungerende velferdstjenester og et konkurransedyktig næringsliv. God utdanningskvalitet er også viktig for å videreutvikle et velfungerende demokratisk samfunn med aktive borgere. Stadig raskere teknologiske endringer stiller krav til kontinuerlige endringer i utdanningene for at de skal være relevante for studenter og arbeidsliv. Dette er spesielt merkbart for fagskoleutdanningene, som har som formål å være fleksible og yrkesrettede og tilpasset ny teknologi og nye trender og behov i arbeidslivet.

Gjennom å være utviklet i nært samarbeid med samfunns- og arbeidsliv for å sikre behovet for oppdatert og spesialisert kompetanse, og samtidig være korte og praktiske, er fagskoleutdanningene meget godt egnet til å møte omstillingsbehov i et livslangt læringsperspektiv.

Fagskolen er sammen med det øvrige utdanningssystemet en viktig forutsetning for produktiv utvikling i økonomien ved at den gir arbeidslivet kandidater med gode kunnskaper og etterspurt kompetanse. Kunnskap, kompetanse og ny teknologi gir grunnlag for innovasjon og nye løsninger som er avgjørende for å møte de utfordringene vi står foran nasjonalt og globalt.

Våre nasjonale utfordringer er knyttet til hvordan vi kan bevare velferdsstatens bærekraft og gjennomføre det grønne skiftet samtidig som vi opprettholder vår konkurransekraft og produktivitet. Ifølge Produktivitetskomisjonen vil et vel fungerende utdanningssystem være en sentral forutsetning for å kunne få til ny inntektsvekst, som primært skapes gjennom nye næringer.<sup>1</sup> Knyttet dette også opp mot de oljerelaterte utfordringene til den norske økonomien, er vi på vei fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi.

#### Kvalitet i alle ledd

Kvalitet i utdanning og opplæring på alle nivåer er blant regjeringens viktigste mål. Våren 2015 la regjeringen frem en melding til Stortinget om strukturreform for å fremme kvaliteten ved universiteter og høyskoler.<sup>2</sup> Samtidig ble det varslet en egen melding om kvalitet ved disse institusjonene våren 2017. Meldingen vil behandle temaer som frafall og gjennomføring, karaktersetting, læringsutbyttebeskrivelser, praksis, samspillet mellom utdanningsinstitusjonene og arbeidslivet, koblingen mellom utdanning og forskning, de ansattes faglige kompetanse og internasjonalt samarbeid.

Parallelt med dette foretas det en gjennomgang av de yrkesfaglige programmene i videregående opplæring for å sikre at yrkesfagutdanningene gir arbeidslivet mer relevant kompetanse. Utdanningsdirektoratet vil på bakgrunn av gjennomgangen foreslå nødvendige endringer i den yrkesfaglige tilbudsstrukturen, og departementet vil legge frem forslag til endringer våren 2017. Det vil i den forbindelse også vurderes om noen fag i videregående opplæring bør gjøres om og tilbys på fagskolenivå.

Når utdanning er så avgjørende for den enkelte og for samfunnet som helhet, må vi sikre

at alle barn får en god start på utdanningsløpet slik at de kan gjennomføre og få den utdannelsen de trenger for å kunne skape seg en god og sikker fremtid, og for å kunne bidra i og til samfunnet. Regjeringen vil derfor legge frem en melding som behandler skoleeierskap, innretting av statlige virkemidler og kvalitet i skolen. Målet er å i større grad sette skolesektoren i stand til å utvikle seg selv. Det vil blant annet skje ved å gi lokalt nivå større ansvar og innflytelse over tiltak for kompetanseutvikling, men også ved å ansvarliggjøre regionene som over tid ikke oppnår tilfredsstillende resultat på indikatorer som læringsmiljø, gjennomføring og læringsutbytte.

I denne meldingen til Stortinget, *Fagfolk for fremtiden*, er hovedmålet en fagskoleutdanning som er av god kvalitet og tilpasset arbeidslivets behov. Meldingen har en helhetlig tilnærming til fagskoleutdanning og behandler fagskolenes organisering og finansiering, fagskolestudentenes vei gjennom utdanningen og samspillet mellom fagskolene og arbeidslivet.

Andre nåværende og fremtidige prosesser vil også fortsette å påvirke fagskolesektoren, enten det gjelder innhold, behov eller synlighet. Eksempler på dette er oppfølging av NOU-en om karriereveiledning, stortingsmeldingen *Fra utenforskap til ny sjanse*, nasjonal kompetansepolitisk strategi og det nye systemet for fremtidige kompetansebehov.<sup>3</sup> Oppfølginger vil også kunne komme i statsbudsjett og revideringer av lov og forskrifter i de kommende årene. Regjeringen la i tillegg nylig frem en regionmelding der den understreket de nye folkevalgte regionenes ansvar for kompetansepolitisk planlegging og utvikling.<sup>4</sup> Dette ansvaret har stor betydning for eierskapet til, og utviklingen av, fagskolene i fremtiden og deres muligheter til å spille en viktig rolle i regionale kompetansepolitiske strategier. Regjeringen vil i tillegg legge frem en industrimelding i 2017. Den vil kunne bidra til å løfte frem fagskolenes betydning for næringslivets konkurransekraft gjennom å tilføre kunnskap og kompetanse.

<sup>1</sup> NOU 2016: 3 *Ved et vendepunkt – Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi*

<sup>2</sup> Meld. St. 18 (2014–2015) *Konsentrasjon for kvalitet*

<sup>3</sup> NOU 2016: 7 *Norge i omstilling*, Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse*, Nasjonal kompetansepolitisk strategi: <http://www.vox.no/nasjonal-strategi-for-kompetansepolitikk/>, System for fremtidig kompetansebehov: <https://www.regjeringen.no/fremtiden>

<sup>4</sup> Meld. St. 22 (2015–2016) *Nye folkevalgte regioner*. Merk: Der meldingen refererer til fylkeskommuner og fylkeskommunale oppgaver vil dette være tilsvarende for folkevalgte regioner.

## 1.1 NOU 2014: 14 Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg

Ved kongelig resolusjon 23. august 2013 ble det oppnevnt et offentlig utvalg som skulle foreta en gjennomgang av fagskolesektoren. Utvalget ble ledet av professor Jan Grund og avla sin rapport 15. desember 2014, NOU 2014: 14 *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg*.<sup>5</sup> Utvalget mener det er behov for omfattende endringer i sektoren og foreslår en rekke tiltak for å fremme en helhetlig fagskolepolitikk. Sammenfattet ser utvalget følgende utfordringer for fagskolesektoren:

- fagskolens uklare plass og svake status i det norske utdanningssystemet
- arbeidslivets manglende eierskap til fagskolen
- behov for å styrke kvaliteten i fagskoleutdanningene
- uhensiktsmessig og for svak styring av fagskolesektoren, herunder uhensiktsmessig struktur
- utilstrekkelig finansiering gjennom et utilfredsstillende finansieringssystem
- behov for at myndighetene, arbeidslivet og fagskolene sammen tar ansvar for å gi fagskoleutdanningen et nødvendig løft.

Kunnskapsministeren varslet allerede ved overleveringen av utredningen at regjeringen ville legge frem en melding til Stortinget om fagskoleutdanningene. Denne meldingen skulle blant annet se nærmere på hvilken rolle fagskolen bør spille i det totale utdanningslandskapet, og hvordan kvaliteten i fagskoleutdanningen kan løftes.

## 1.2 Fagfolk for fremtiden

Undersøkelser tyder på at det i dag ikke er mange nok som tar yrkesrettet utdanning på tertiært nivå til at det dekker markedets behov.<sup>6</sup> For å kunne dekke behovet på sikt ønsker regjeringen at fagskoleutdanningen skal styrkes gjennom økt kvalitet og anerkjennelse slik at flere søker seg til den. Ved å tilrettelegge for at studentene får en utdanning med relevant kompetanse og praksisnær kunnskap, og at de kan studere under gode vilkår, ønsker regjeringen å gi arbeidslivet nok fagfolk for fremtiden.

Alle deler av sektoren må engasjeres for å bygge opp under ambisjonen. Fagskolene skal

tilby relevant utdanning for et arbeidsliv i endring. De må tilby utdanninger med innhold og læringsarenaer som tilpasses behovene i arbeidslivet lokalt og regionalt. Den kompetansepolitiske planleggingen og utviklingen er et viktig bidrag for å styrke fagskoleutdanningen slik at den kan gi arbeidslivet gode fagfolk for fremtiden.

For å kunne sikre dette trengs det faglig solide fagskoler, som styres godt, som har en stabil og forutsigbar finansiering og kompetente lærere. Fagskolene skal være attraktive for utdanningsøkende som ønsker å øke sin kompetanse, endre karrierevei eller få en grunnutdanning. Fagskolene skal være godt synlige for utdanningsøkende som et reelt og anerkjent utdanningsvalg på linje med annen utdanning på nivået over videregående opplæring.

Gjennom styrking av studentdemokratienes stilling ved fagskolene settes studentene i stand til å påvirke utdanningsmiljøet og det faglige innholdet i utdanningene og å bidra til å gjøre fagskolene enda bedre. En attraktiv fagskole innebærer engasjerte studenter som tar del i styringen og påvirker utviklingen.

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. Tiltakene som foreslås i meldingen vil langt på vei bidra til å oppfylle denne visjonen. Regjeringen vil prioritere å gi et løft til fagskolesektoren hva gjelder kvalitet, fagmiljø, studentvelferd, finansiering og styring. I tillegg vil regjeringen prioritere å utvikle kunnskapsgrunnlaget om fagskolene fordi det i dag er for lite kunnskap om de enkeltfaktorene som påvirker kvaliteten i fagskoleutdanningene.

Det vil være behov for å fortsette å rette oppmerksomhet mot fagskolesektoren også i fremtiden. Med denne meldingen vil regjeringen legge til rette for god utdanningskvalitet, mer solide fagskoler og et tettere samarbeid mellom fagskolene og arbeidslivet og samtidig berede grunnen for ytterligere løft for fagskolesektoren i tiden fremover.

### *Regjeringens ambisjoner og mål for fagskolene*

Regjeringen ønsker at flere tar yrkesrettet utdanning av god kvalitet, som er relevant og tilpasset arbeidslivets behov. For å oppnå dette må fagskoleutdanningene være anerkjente og synlige for utdanningssøkende og arbeidsgivere.

I tillegg til et aktivt og involverende samarbeid mellom fagskolene og arbeidslivet skal:

<sup>5</sup> NOU 2014: 14 *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg*

<sup>6</sup> Se for eksempel Solberg, Børling, Rørstad og Carlsten (2016)

- studentene engasjere seg i faget og lykkes i utdanningen
- fagmiljøene ha oppdatert og praksisnær fag- og yrkeskompetanse
- fagskolene tilby utdanning som arbeidslivet trenger og studentene ønsker
- fagskolesektoren være godt organisert, med tydelig eierskap og god styring

### 1.3 Meldingens innhold

I meldingen foreslår regjeringen tiltak som er rettet mot fagskolesektoren som helhet. Tiltakene angår studentenes vei gjennom fagskoleutdanningen, fagmiljøenes kompetanse, fagskolenes samarbeid med arbeidslivet og fagskolesektorens organisering. Tiltakene skal bidra til å bedre utdanningskvaliteten og finansieringen av fagskoleutdanningene samt fagskolenes styringsordning og tilknytning til arbeidslivet. De skal også bidra til å øke kunnskapsgrunnlaget om fagskolesektoren og fagskoleutdanningenes synlighet og anerkjennelse.

Regjeringen vil gjennom dette bidra til å skape tydeligere rammer for sektoren og legge til rette for god utdanningskvalitet og for at fagskoleutdanningene skal være godt tilpasset arbeidslivets behov. Regjeringen ønsker at flere skal velge fagskoleutdanning i årene fremover.

Meldingen har to deler, som tar for seg henholdsvis dagens situasjon for fagskolene (del I) og regjeringens forslag til politikk og tiltak for fagskolesektoren (del II).

Kapittel 1 presenterer regjeringens mål og visjoner for fagskolesektoren.

Del I av meldingen gir en innføring i fagskolesektoren. Kapitlene 2–6 gir oversikt over fagskolesektorens utvikling og historie, fagskolenes utdanningstilbud, fagskoleutdanningens plassering i utdanningssystemet, fagskoleutdanning i et internasjonalt perspektiv, statens styring av fagskolesektoren, fagskolenes arbeidslivstilknytning og finansiering av fagskolesektoren. Kapittel 7 oppsummerer NOU 2014: 14 *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg* og høringsinnspillene til NOU-en.

Del II av meldingen tar for seg regjeringens mål og visjoner for fagskolesektoren og regjeringens forslag til tiltak for å oppfylle disse.

Kapittel 8 gir en overordnet fremstilling av regjeringens politiske mål for fagskoleutdanningen. Kapitlet adresserer også viktigheten av samarbeidet mellom fagskolene og arbeidslivet samt spørsmål om fagskolens plassering i utdanningsystemet.

Kapittel 9 handler om hvordan ansvaret og eierskapet for fagskoleutdanning skal fordeles mellom forvaltningsnivåene, og det vurderes hvordan offentlige tilskudd til fagskolesektoren skal innrettes. Kapitlet kommer også inn på fagskolenes organisering, styring og ledelse. I tillegg drøftes tilknytning til studentsamskipnader, godkjenning av fagskoleutdanning og fagområdegodkjenning og rollen til Nasjonalt fagskoleråd.

Kapittel 10 følger fagskolestudentenes vei gjennom fagskoleutdanningen. Kapitlets overordnede tema er kvalitet i fagskoleutdanningen, og kapitlet tar opp temaer som rekruttering og opptak til fagskoleutdanning, studentenes læringsmiljø, tilrettelegging for fleksibel utdanning, utdanningenes lengde, internasjonalisering, fagmiljøenes kompetanse, gjennomstrømning og frafall, læringsutbytte, vitnemål, tittel og grad og fagskolepoeng. Kapitlet diskuterer også veier videre etter endt fagskoleutdanning, som arbeidsliv og gründerskap, samt videre utdanning og overgang mellom fagskoleutdanning og universitets- og høyskoleutdanning. Behov for økt kunnskap om sektoren er et tema som berøres flere steder i kapitlet.

Kapittel 11 gir en fullstendig oversikt over alle tiltak som er foreslått i meldingen, og kapittel 12 tar for seg økonomiske og administrative konsekvenser av tiltakene i meldingen.

### 1.4 Oppsummering av tiltak

For å nå regjeringens mål for fagskolesektoren er det i meldingen foreslått til sammen 48 tiltak for fagskolesektoren. Tiltakene bygger opp under regjeringens hovedmålsettinger for fagskoleutdanningene. Under er tiltakene sortert under hver av målsettingene.

#### *Studentene skal engasjere seg i faget og lykkes i utdanningen*

For at studentene skal lykkes i utdanningen, må de trives, ha gode levekår og et godt og inkluderende læringsmiljø. Regjeringen vil følge opp endringene i fagskoleloven fra 1. juli 2016 ved å styrke studentvelferden ytterligere for fagskolestudentene.

Ved å legge til rette for at fagskolen blir et mer synlig og attraktivt utdanningsvalg, og for at studentene tar informerte utdanningsvalg, vil regjeringen at det skal rekrutteres flere motiverte og kvalifiserte studenter til fagskoleutdanningene. Dette ønsker regjeringen å gjøre gjennom å synlig-

gjøre opptak til fagskolene parallelt med opptak til universiteter og høyskoler, bedre opptaksbestemmelsene og styrke karriereveiledningen.

Fagskolene skal først og fremst utdanne gode kandidater som kan gå rett inn i arbeidslivet, men regjeringen vil også legge bedre til rette for at de som ønsker å fortsette sin utdanning på universiteter og høyskoler, kan gjøre det.

#### *Regjeringen vil*

- foreslå en rett til tilknytning til samskipnad for fagskoler som har mer enn 50 studenter, og som tilbyr utdanning av minst 60 fagskolepoengs omfang
- innføre rett til studie- og eventuelt skolepenge- støtte for opphold i utlandet som ledd i norsk fagskoleutdanning
- be Universell om å foreta en kartlegging av hvilket behov fagskolene har for støtte til arbeidet med studenter med ulike funksjonsnedsettelse og utrede aktuelle tiltak
- inkludere fagskolestudentene i den neste levekårsundersøkelsen blant studentene
- styrke kunnskapsgrunnlaget om gjennomføring av fagskoleutdanning gjennom en frafallsundersøkelse
- utvikle en veiledning for realkompetanse- vurdering ved fritak for del av fagskoleutdanning
- foreslå en aldersgrense på minimum 23 år for opptak til fagskoleutdanning på grunnlag av realkompetanse
- legge frem forslag om endring i fagskoleloven for å endre betegnelsen for normert studietid og læringsutbytte fra fagskolepoeng til studiepoeng
- foreslå å fastsette generelle bestemmelser om realkompetansevurdering i forskrift
- vurdere å fastsette en egen felles nasjonal opptaksforskrift for fagskoleutdanning
- foreslå å innføre et nasjonalt opptakssystem for fagskoleutdanninger
- foreslå at opptak til fagskoleutdanning synliggjøres på samme nettsted som det samordnede opptaket til universiteter og høyskoler
- foreslå tilleggspoeng for fagskoleutdanning ved opptak til universiteter og høyskoler
- foreslå å fjerne kravet om norsk fra bestemmelsen om at to års fagskoleutdanning gir generell studiekompetanse
- gi NOKUT i oppdrag å tilrettelegge veiledning for institusjoner og skoler som søker å finne overgangsordninger mellom fagskoleutdanning og universitets- og høyskoleutdanning i Norge

- utrede overgangsordninger innenfor maritime utdanninger og innenfor økonomi og administrasjon
- følge opp universiteter og høyskolars behandling av fritakssøknader fra fagskolekandidater, og vil understreke at disse sakene skal behandles som enkeltvedtak
- støtte oppfølgingen av utredningen om innpassing av tekniske fagskoleutdanning i ingeniørutdanning i regi av Nasjonalt råd for teknologisk utdanning og Nasjonalt utvalg for teknisk fagskoleutdanning
- vurdere å gjøre tilgjengelig samarbeidsmidler for fagskoler og høyskoler/universiteter i Norge som ønsker å finne gode overgangsordninger mellom sine utdanninger

#### *Fagmiljøene skal ha oppdatert og praksisnær fag- og yrkeskompetanse*

For at fagskoleutdanning skal bli attraktivt og for at studentene skal engasjere seg og lykkes i studiene, må utdanningen være av god kvalitet. Et av de viktigste tiltakene for å heve utdanningskvaliteten i fagskoleutdanningene er å sikre at fagmiljøene ved utdanningene har god kompetanse. Fagmiljøene ved fagskolene skal kjennetegnes av høy fag- og yrkeskompetanse. Samtidig er det også viktig med formelle kvalifikasjoner og pedagogisk kompetanse. Mange fagskoleutdanninger tilbys på nett, og det er derfor viktig å styrke kompetansen på pedagogisk bruk av digitale verktøy for læring i disse fagmiljøene. Ved å gjøre utviklingsmidler tilgjengelig og innføre en kvalitetspris for fagskoleutdanning ønsker regjeringen å fremme utvikling av gode fagmiljøer og utdanninger.

#### *Regjeringen vil*

- sikre et godt system for informasjon om fagskoleansattes kvalifikasjoner
- kartlegge kompetansebehovet i fagskolen som grunnlag for å vurdere kompetansekravene til fagmiljø og undervisningspersonale
- sette i verk tiltak for å heve den pedagogiske kompetansen hos fagskolelærere
- foreslå å opprette en kvalitetspris for fagskoleutdanning
- foreslå å tilrettelegge for å fremme bruk av teknologi for læring i fagskoleutdanningen
- foreslå å opprette søkbare utviklingsmidler for kvalitetsheving av fagskoleutdanning
- prioritere fagskoler med fagområdegodkjenning ved tildeling av utviklingsmidler

*Fagskolene skal tilby utdanning som arbeidslivet trenger og studentene ønsker*

Fagskolenes nære samarbeid med arbeidslivet skal gjenspeiles i fagmiljøet og utviklingen av fagene, men også i hva slags utdanninger fagskolene tilbyr. Regjeringen ønsker å styrke dette samarbeidet og å sikre at fremtidens fagskoleutdanning i enda større grad blir tilpasset arbeidslivets behov. Nasjonale undersøkelser skal styrke kunnskapsgrunnlaget for god dimensjonering og gode utdanningsvalg.

Dokumentasjon av kandidatenes kompetanse, gode muligheter for å sette sammen ulike moduler og lengre fagskoleutdanninger er sentrale bidrag for å sikre arbeidslivet den fagskolekompetansen som trengs.

*Regjeringen vil*

- foreslå å innføre studiebarometer for fagskoleutdanningene
- gjennomføre jevnlige kandidatundersøkelser blant alle som har fullført fagskoleutdanning
- innhente ny kunnskap om fagskoleutdanningens relevans og kvalitet gjennom en arbeidsgiverundersøkelse
- styrke kunnskap og informasjon om fagskoleutdanning i offentlige karriereveiledningstjenester
- foreslå å endre fagskoleloven § 1 slik at det kommer tydelig frem at fagskoleutdanning skal ligge på et nivå over videregående opplæring
- sikre at Nasjonal vitnemåls- og karakterportal skal omfatte fagskoleutdanningen
- gi NOKUT, i samarbeid med SIU, i oppdrag å organisere utvikling av Europass fagbeskrivelser for fagskoleutdanningene i samsvar med ny bestemmelse om Europass
- foreslå å åpne for at det kan stilles krav om autorisasjon som del av opptaksgrunnlaget for fagskoleutdanninger der dette er relevant
- foreslå å åpne for at det kan stilles krav om annen fullført fagskoleutdanning eller relevant arbeidserfaring i tillegg til kravet om fullført videregående opplæring for opptak til fagskoleutdanning
- foreslå en unntaksbestemmelse i fagskoleloven for åpne for fagskoleutdanning på tre år
- foreslå å endre fagskoleloven slik at den kan åpne for gradstildeling for fagskoleutdanning av ett års varighet eller mer, og vurderer fagskolekandidat som gradsbevis for fagskoleutdanning

- legge til rette for at flere skal kunne ta fagskoleutdanning.

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

Regjeringen vil gjennom en felles statlig tilskuddsordning, dialog og lovgivning legge til rette for at fylkeskommunene, og på sikt regionene, får gode vilkår for å tilby fagskoleutdanning i tråd med regionale og nasjonale kompetansebehov.

En mer hensiktsmessig tilskuddsordning med grunntilskudd og resultatbasert tilskudd med åpen budsjettamme vil danne et godt grunnlag for at fagskolene skal utvikle seg videre, og utdanne flere dyktige fagfolk.

For å tydeliggjøre at fagskoleutdanning ligger på nivå over videregående opplæring åpner regjeringen for at fagskoleutdanning kan kalles for høyere yrkesutdanning.

For å styrke fagskolenes styrer og samarbeid med arbeidslivet vil regjeringen foreslå å utvide fagskolestyrene og at minst to av styremedlemmene skal være tilknyttet relevant arbeidsliv. Det vil også bidra til å styrke rettighetene til studenter og ansatte å innføre stemmerett for studenter og ansatte i fagskolenes styre.

En evaluering av de kvalitetshevende tiltakene i meldingen vil danne grunnlag for en videreutvikling av fagskolesektoren og fagskoleutdanningene også i fremtiden.

*Regjeringen vil*

- foreslå en evaluering av de kvalitetshevende tiltakene i meldingen tidligst fem år etter at de er satt i gang. Evalueringen kan danne grunnlag for en videreutvikling av utdanningene og begrepsbruken i fagskolesektoren.
- åpne for at fagskoleutdanning kan kalles for høyere yrkesutdanning
- innføre et dialogmøte om fagskoleutdanning som en møteplass mellom Kunnskapsdepartementet og regionene
- 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
- foreslå at det lovfestes at minst to styremedlemmer skal være tilknyttet relevant arbeidsliv, fortrinnsvis med regional tilknytning
- foreslå at det innføres stemmerett for studenter og ansatte i fagskolens styre, og at styret skal ha minst sju medlemmer

- foreslå at det lovfestes at styret for fagskolen kan tilsette rektor
- foreta en gjennomgang av regelverket med sikte på å fjerne unødvendige administrative hindringer for at akkrediterte høyskoler og universiteter skal kunne søke om godkjenning for fagskoleutdanning
- samle bevilgningene til fagskoler i en felles tilskuddsordning til fylkeskommunene, og på sikt regionene
- foreslå at tilskuddsordningen settes sammen av et grunntilskudd og et resultatbasert tilskudd, med åpen budsjettramme for det resultatbaserte tilskuddet



*Del I*



## 2 Fagskolens historie – et kort overblikk

Dagens fagskoler har røtter i svært forskjellige typer utdanninger. Ulikhetene i bakgrunn og begrunnelse for utdanningstilbudene fører til at dagens fagskoler kan ha ulike ambisjoner når det gjelder plassering i utdanningssystemet og hva slags utdanning de skal tilby.

I NIFUs evaluering av Nasjonalt fagskoleråd er fagskoleutdanningene inndelt i fire fagområder for å vise de ulike tradisjonene: tekniske og maritime fagskoleutdanninger, helse- og sosialfagutdanninger, økonomisk-administrative utdanninger, kreative utdanninger, samt en restkategori «andre».<sup>1</sup> De fire områdene er:

- *tekniske og maritime utdanninger*: Utdanningene har tradisjon tilbake til slutten av 1960-tallet og ble opprettet i forbindelse med at de gamle tekniske skolene ble gjort om til ingeniørhøyskoler. De tekniske og maritime fagskolene lå lenge under lov om videregående opplæring og er i mange tilfeller fremdeles samlokalisert med videregående skoler, selv om det etter hvert har blitt etablert både separate fagskoler og fagskoler samlokalisert med høyskoler.
- *helse- og sosialfaglige utdanninger*: Utdanningene bygger dels på tidligere videreutdanninger innenfor feltet, knyttet til den gamle hjelpepleierutdanningen, dels er dette helt nye utdanninger. Mange av dem er organisert som nettstudier.
- *økonomisk-administrative utdanninger*: Utdanningene er ofte en fortsettelse av tidligere privatskoletilbud innenfor feltet.
- *kreative utdanninger*: Utdanningene omfatter kunst- og filmutdanninger, samt IKT-baserte utdanninger i web-design, mv. Flere av dem bygger på utdanninger som tidligere hadde godkjenning etter privatskoleloven.

Den første utredningen om fagskolefeltet som helhet er fra år 2000. I mars 1999 satte regjeringen Bondevik I ned et utvalg under ledelse av utdanningsdirektør Bjørn Berg. Utvalget skulle utrede behovet for ulike typer opplæring som verken kunne defineres som videregående opplæring

eller høyere utdanning. Berg-utvalget vurderte flere typer tilbud: teknisk fagskole, bibelskoler (opplæring drevet av menigheter), sekretærutdanninger, kunstutdanninger, etatsopplæring og yrkesrettet opplæring på ulike områder. Utvalget anbefalte at alle typer utdanning på nivået mellom videregående opplæring og høyere utdanning kunne inngå i en ny lov om fagskoleutdanning.<sup>2</sup> Det ble altså åpnet for å samle svært ulike utdanningstyper under en felles lov for at det såkalte «mellomnivået» skulle fremstå som mer oversiktlig, kvalitetssikres og tilpasses endrede behov i arbeidsmarkedet. I tillegg skulle dette bidra til generell kompetanseheving i samfunnet og gi positiv effekt for kompetansereformen, en reform der livslang læring for alvor ble satt på den offentlige dagsordenen.<sup>3</sup>

Variasjonen i finansiering og organisering av utdanningene var stor: tilbudene kunne være godkjent etter privatskoleloven, de kunne være basert på full egenbetaling, eventuelt med støtte fra arbeidsgiver, eller de kunne ha godkjenning etter en bestemmelse som åpnet for at Lånekassen kunne gi støtte til elever ved utdanninger på videregående nivå uten parallell i det offentlige utdanningssystemet.<sup>4,5</sup> Mange av disse tilbudene var imidlertid beregnet på søkere som hadde avsluttet videregående opplæring. Slik var det blitt utviklet utdanninger uten klar tilhørighet i utdanningssystemet, i praksis et slags mellomnivå.

<sup>2</sup> NOU 2000: 5 *Mellom barken og veden*

<sup>3</sup> St.meld. nr. 42 (1997–98) *Kompetansereformen*

<sup>4</sup> Lov 14. juli 1985 nr. 73. Loven hadde i § 3 en oppstilling av fem formål som kunne gi grunnlag for godkjenning av utdanningen. Utdanningene på «mellomnivået» hadde normalt godkjenning etter § 3 e, dvs. for å tilby videregående yrkesrettet undervisning som ikke blir tilbudt ved offentlige videregående skoler.

<sup>5</sup> Ifølge Ot.prp. nr. 32 (2002–2003) *Om lov om fagskoleutdanning*, var det i studieåret 2001–02 ca. 8 500 studenter ved private institusjoner kun godkjent for støtterett i Lånekassen, og de mottok lån og stipend for til sammen om lag 490 mill. kroner. I undervisningsåret 2002–03 var det 173 private læresteder med utdanning på dette nivået, som kun var godkjent for støtterett i Lånekassen. Over halvparten av disse utdanningstilbudene hadde en varighet på ti måneder (ett studieår), mens over 30 prosent hadde en varighet på fem måneder (et halvt studieår).

<sup>1</sup> Høst og Tømte (2016)

**Boks 2.1 Opplæring på mellomnivå 1999**

Forut for arbeidet med NOU 2000: 5 *Mellom barken og veden* hadde NIFU på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet kartlagt opplæringstilbud på mellomnivå. Kartleggingen gjaldt skoleåret 1998/99. Den viser at det da fantes rundt 10 500 deltakere fordelt på 254 utdanningstilbud:

- 169 tilbud om yrkesrettet utdanning på ulike områder
- 6 tilbud om supplerende utdanning på Helse- og sosialdepartementets område
- 13 tilbud fra skoler for kunstutdanning
- 52 tilbud fra bibelskoler
- 5 tilbud om opplæring i regi av bransjer
- 9 tilbud om offentlig etatsopplæring

Innenfor de økonomisk-administrative fagene finner vi i denne kartleggingen flere aktører som tilbyr fagskoleutdanning i dag, som NKI, NKS,

Treider og Wang. Videre finner vi videreutdanninger for hjelpepleiere, bransjeskoler, samt kunsts skoler som hadde som formål å gi «realkompetanse for opptak til kunsthøgskoler i inn- og utland». En av bransjeskolene, Fagskolen for bok og papir, samt noen av kunst- og bibelskolene, har i dag godkjente fagskoleutdanninger og mottar støtte over Kunnskapsdepartementets budsjett. Kunstfagskolene det gjelder, er Einar Granum kunsthøgskole, Fabrikken Asker kunsthøgskole, Nordland kunst- og filmfagskole og Ålesund kunsthøgskole. Bibelskolene er Hald internasjonale senter og Menighetsbibelskolen.

De tekniske fagskolene var ikke en del av kartleggingen, ettersom de fra 2000 var regulert av egen lov.

Kilde: Kårstein og Brandt (1999)

Lov om teknisk fagskole av 28. januar 2000 nr. 9 hadde sin bakgrunn i at Stortinget 15. juni 1998, i forbindelse med behandlingen av endringer i opplæringsloven, vedtok å be «Regjeringen fremlegge forslag til midlertidig lov om teknisk fagskole med sikte på å bevare kontinuitet og kvalitet i den praktisk/tekniske mellomutdannelse i påvente av en avklaring av dette skoleslags status og økonomiske grunnlag».<sup>6</sup> I loven av 28. januar 2000 var teknisk fagskole definert som «et etter- og videreutdanningstilbud som skal gi fagarbeidere og voksne mulighet til faglig fordypning, kompetanse for videre utdanning og lederopplæring» (§ 1). Bestemmelsene i loven var i stor grad basert på dem som gjaldt for videregående opplæring. Loven var ment å være midlertidig i påvente av Berg-utvalgets rapport.

I NOU 2000: 5 *Mellom barken og veden – om fagskoleutdanning* mener Berg-utvalget det var et «tydelig behov for utdanninger som i dag ikke blir ivare tatt gjennom videregående opplæring eller høgre utdanning». Vurderingen var at utdanning «på mellomnivået» måtte dekke flere samfunnsbehov:

- yrkesutdanning, spesialiseringer og sertifiseringer
- muligheten til raskt å fange opp endringsbehov i samfunns- og arbeidsliv
- bedre den enkeltes karrieremuligheter og muligheter på arbeidsmarkedet
- være alternativer til høyere utdanning
- styrke den enkeltes personlige utvikling, estetiske bevissthet og individuelle kompetanse
- bedre mulighetene for opptak til høyere utdanning
- bidra til generell kompetanseheving i samfunnet<sup>7</sup>

I forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 20 (2000–2001) *Om korte yrkesrettede utdanninger etter videregående opplæring* ba Stortinget i 2001 regjeringen om å «leggje fram forslag til lov om fagskoleutdanning, som også inkluderer lovreglar om teknisk fagskole. Lova må ha eit perspektiv som sikrar stabile og gode arbeidsvilkår til yrkesretta utdanningar og utdanningar retta mot andre samfunnsbehov etter videregående opplæring».<sup>8</sup>

Med fagskoleloven i 2003 fikk alle utdannings typene som er nevnt over og som er på «mellomnivået», anledning til å søke om offentlig godkjen-

<sup>6</sup> Ot.prp. nr. 46 (1997–98) *Om lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova)*. Lovforslaget Stortinget ba om, ble fremmet i Ot.prp. nr. 82 (1998–99) *Om lov om teknisk fagskole* og vedtatt iht. Innst. O. nr. 2 (1999–2000).

<sup>7</sup> NOU 2000: 5 *Mellom barken og veden*

<sup>8</sup> Innst. S. nr. 177 (2000–2001)

ning som fagskole.<sup>9</sup> Vilkårene var at utdanningen bygget på videregående opplæring eller tilsvarende realkompetanse, at den var yrkesrettet, og at kompetansen kunne tas i bruk i arbeidslivet uten ytterligere generelle opplæringstiltak.

Utdanningene som ble samlet under fagskoleloven i 2003, hadde som nevnt ulik målsetning og historisk forankring:

- Teknisk fagskole, definert ved lov i 2000, skulle dekke arbeidslivets behov, i første rekke for ledelsesutdanning, utdanning til avanserte tekniske oppgaver og utdanning for å fylle nasjonale og internasjonale sertifiseringskrav.<sup>10</sup>
- Bibelskolene skulle gi en kompetanse etterspurt av kirkesamfunn og tilhørende organisasjoner. Kandidater fra slike skoler var å finne i funksjoner som frikirkepastorer, ungdomsarbeidere, predikanter, åndelige og administrative ledere, misjonærer, bistandsarbeidere og kor- og musikkinstruktører. For en god del av elevene, særlig ved de halvårige kursene, var imidlertid personlig utvikling og innsikt i troen det viktigste ved utdanningen.
- Sekretærutdanningene som fantes før Reform 94, falt bort i den offentlige videregående skolen da ny struktur ble innført, men fortsatte ved noen privatskoler med samme statstilskudd som en overgangsordning.
- Et variert tilbud av kunstutdanninger var i stor grad betraktet som opplæring som skulle gi videreutvikling og modning for den enkelte og være forskoler til høyere utdanning innenfor fagfeltet.
- Etatsopplæringene siktet mot å dekke spesielle kompetansebehov innenfor de offentlige etatenes arbeidsområder.<sup>11</sup>
- I tillegg fantes det en meget sammensatt gruppe av yrkesrettede opplæringer på ulike områder innenfor private virksomheter, for eksempel på fagområder som IKT, reiseliv, helsefag (som oftest med en ikke beskyttet yrkestittel) og skjønnhetspleie.

Fagskoleloven av 2003 ga en hjemmel for godkjenning av fagskoleutdanning. Med ny lov om universiteter og høyskoler i 2005 ble godkjenningsmyndigheten for fagskolene lagt til Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT).

<sup>9</sup> Lov 20. juni 2003 nr. 56 om fagskoleutdanning, jf. Ot.prp. nr. 32 (2002–2003) *Om lov om fagskoleutdanning* og Innst. O. nr. 78 (2002–2003)

<sup>10</sup> Lov 28. januar 2000 nr. 9 om teknisk fagskole, som også omfattet maritim fagskoleutdanning.

<sup>11</sup> Internopplæring av personale for offentlig tjeneste, f. eks. av brannmenn og tollere.

Forskrift om utdanningsstøtte var da blitt endret slik at fagskolestudentene kvalifiserte for støtte gjennom Statens lånekasse for utdanning. Den etterfølgende endringen av utdanningsstøtteleven klargjorde hjemmelsgrunnlaget for utdanningsstøtte gjennom Lånekassen til fagskolestudentene, jf. Ot.prp. nr. 48 (2004–2005).

Dette var del av en opprydding i flere lover som ble foretatt i første tiår av 2000-tallet. I tillegg til at det kom en egen lov om fagskoleutdanning ble det gjort endringer i lov om utdanningsstøtte og i privatskoleloven.<sup>12</sup> Endringene definerte forholdet mellom nivåene i utdanningssystemet: Fagskoleutdanning skulle *ikke* være et mellomnivå mellom videregående og høyere utdanning, men *bygge på*, dvs. være på et nivå over, videregående opplæring. I tillegg var det en budsjettmessig avklaring ved at for eksempel tilskuddsordningen etter den tidligere privatskoleloven kapittel 6A ble avvirket, slik at private skoler med tilskudd etter denne ordningen enten måtte søke om godkjenning som fagskole eller tilpasse seg privatskoleloven.

Gjennom Forvaltningsreformen i 2010 ble ansvaret for finansiering av fagskoleutdanning tilbakeført til fylkeskommunene.<sup>13</sup> Begrunnelsen for overføringen var at fylkeskommunen ble ansett for å være bedre rustet til å gjøre prioriteringer og tilpasse utdanningen til eksisterende og fremtidige kompetansebehov på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. I tillegg ble det vektlagt at fagskoletilbudet skulle dimensjoneres ut fra lokale, regionale og nasjonale behov.

Våren 2016 la regjeringen frem en melding til Stortinget om nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver.<sup>14</sup> I meldingen er også fagskolens forhold til nytt regionalt forvaltningsnivå nevnt. I Stortingets behandling av meldingen slås følgende fast: «Flertallet mener at ansvaret for fagskolene fortsatt skal ligge i det regionale folkevalgte nivået.»<sup>15</sup> Stortingets flertall mener at fagskolene er et viktig redskap for å utvikle kompetanse som regionene har behov for, og at det er

<sup>12</sup> Ot.prp. nr. 39 (2006–2007) *Om lov om endringer i lov 20. juni 2003 nr. 56 om fagskoleutdanning*, jf. Innst. O. nr. 89 (2006–2007) og Besl. O. nr. 98 (2006–2007),

Lov 3. juni 2005 nr. 37 om utdanningsstøtte, jf. Ot.prp. nr. 48 (2004–2005), Innst. O. nr. 75 (2004–2005) og Besl. O. nr. 68 (2004–2005)

Endringen fra friskolelov til privatskolelov, jf. Ot.prp. nr. 37 (2006–2007), Innst. O. nr. 88 (2006–2007), Besl. O. nr. 97 (2006–2007)

<sup>13</sup> St.meld. nr. 12 (2006–2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*, jf. Innst. S. nr. 166 (2006–2007)

<sup>14</sup> Meld. St. 22 (2015–2016) *Nye folkevalgte regioner*

<sup>15</sup> Innst. 377 S (2015–2016)

regionene som best kjenner utfordringene og behovene i næringslivet.

Faglig har fagskolesektoren gjennomgått flere endringer siden 2003, bl.a. for å oppnå større arbeidsmarkedsrelevans. Det har særlig skjedd ved at nye tilbud har kommet til. Graden av arbeidsmarkedsrelevans er imidlertid fortsatt for

lav, noe både utvalget og høringsuttalelsene til utvalgets innstilling NOU 2014: 14 *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg* peker på. I utredningen har utvalget definert arbeidslivets eierskap til fagskolen og fagskolens rolle i å dekke arbeidslivets kompetansebehov som én av fem hovedprioriteringer.

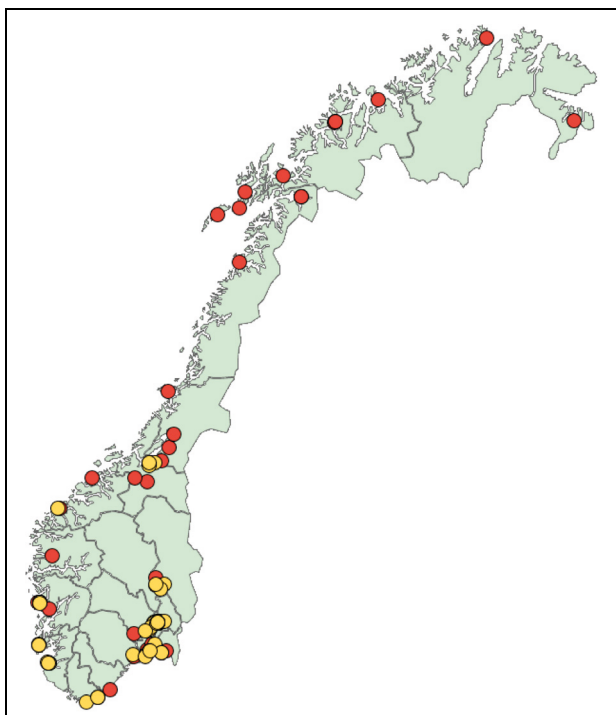
## 3 Fagskolen i utdanningssystemet

### 3.1 Fagskolenes geografiske plassering

Fagskoleutdanningen er beskrevet slik i fagskoleloven, jf. § 1:

Med fagskoleutdanning menes yrkesrettede utdanninger som bygger på videregående opplæring eller tilsvarende realkompetanse, og som har et omfang tilsvarende minimum et halvt studieår og maksimum to studieår. Med yrkesrettet utdanning menes utdanning som gir kompetanse som kan tas i bruk i arbeidslivet uten ytterligere generelle opplæringstiltak.

Det har hele tiden ligget som en forutsetning at ordningen med fagskoleutdanning skal være dynamisk, og at «utdanninger og skoler skal kunne opprettes og nedlegges etter skiftende kompetanse- og kapasitetsbehov i arbeidslivet».<sup>1</sup>



Figur 3.1 Fagskolenes geografiske plassering, 2015

Merknad: Offentlige fagskoler er markert med røde prikker, private fagskoler med gule prikker.

Kilde: NSD

Det stadfestes i fagskoleloven § 1a at fylkeskommunen skal sørge for at det tilbys godkjent fagskoleutdanning som tar hensyn til lokalt, regionalt og nasjonalt kompetansebehov innenfor prioriterte samfunnsområder. Det har bidratt til god spredning av offentlig fagskoleutdanning over hele landet. De offentlige og private fagskolene skal samlet dekke behovet for fagskoleutdanning ut fra lokale, regionale og nasjonale kompetansebehov innenfor prioriterte samfunnsområder.<sup>2</sup> De private fagskolene er i hovedsak lokalisert i og ved de store byene i Sør-Norge.

Kartet i Figur 3.1 viser den geografiske plasseringen av fagskolene, fordelt på offentlige og private institusjoner.

### 3.2 Fagskolestudentene og utdanningstilbudet

Det er stor bredde i utdanningstilbudet ved fagskolene – fra tekniske fag for bygg- og oljebransjen til maritime fag, transportfag, helsefag, landbruksfag, religionsfag, kunsthøgskolefag og sommelierfag.

Nedenfor følger en oversikt over fagskolenes utdanningstilbud. Oversikten er inndelt etter de faglige hovedkategoriene i SSBs utdanningsstatistikk (NUS-systemet).<sup>3</sup> Oversikten viser hvilke fagområder som hører inn under hver av hovedkategoriene. Oversikten viser også antall registrerte studenter innenfor hvert fagområde totalt, og fordelt på offentlige og private utdanningstilbud.

<sup>1</sup> jf. Ot.prp. nr. 39 (2006–2007) *Om lov om endringer i lov 20. juni 2003 nr. 56 om fagskoleutdanning*

<sup>2</sup> Tilføyd i lov 20. juni 2003 nr. 56 om fagskoleutdanning (fagskoleloven) fra 1. januar 2010

<sup>3</sup> NUS-kodene er del av Norsk standard for utdanningsgruppering: <https://www.ssb.no/utdanning/norsk-standard-for-utdanningsgruppering>.

«Norsk standard for utdanningsgruppering (NUS2000) brukes for å gruppere personers utdanningsaktiviteter og personers utdanningsbakgrunn i SSBs utdanningsstatistikk og i andre statistikker der utdanning inngår som en variabel. I tillegg brukes standarden i ekstern forskning og av en rekke bedrifter i deres personaladministrative systemer.» Kilde: SSB

Tabell 3.1 Antall studenter per fagområde 2015

| Faglige hoved-<br>kategorier i<br>NUS-systemet              | Fagområder i fagskole-<br>utdanningene           | Antall studenter<br>offentlig | Antall studenter<br>privat | Antall studenter<br>totalt |
|-------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|-------------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Naturvitenskapelige<br>fag, håndverksfag og<br>tekniske fag | Kjemiske fag                                     | 146                           | 0                          | 146                        |
|                                                             | Informasjon og datateknologi                     | 73                            | 286                        | 359                        |
|                                                             | Elektrofag                                       | 1968                          | 239                        | 2207                       |
|                                                             | Mekaniske fag                                    | 1137                          | 149                        | 1286                       |
|                                                             | Bygg og anlegg                                   | 2102                          | 5                          | 2107                       |
|                                                             | Næringsmiddelproduksjon                          | 67                            | 30                         | 97                         |
|                                                             | Produksjon av tre, papir, plast                  | 4                             | 0                          | 4                          |
|                                                             | Petroleumsfag                                    | 490                           | 595                        | 1085                       |
|                                                             | Dykking                                          | 24                            | 0                          | 24                         |
|                                                             | Vaktmester og servicetekniker                    | 0                             | 99                         | 99                         |
| Helse-, sosial-<br>og idrettsfag                            | Pleie- og omsorgsfag                             | 573                           | 714                        | 1287                       |
|                                                             | Sosial- og oppvekstfag                           | 465                           | 953                        | 1418                       |
|                                                             | Terapeutiske fag                                 | 0                             | 109                        | 109                        |
|                                                             | Idrettsfag                                       | 0                             | 11                         | 11                         |
| Humanistiske og<br>estetiske fag                            | Religionsfag                                     | 0                             | 109                        | 109                        |
|                                                             | Teater, dans og musikk                           | 0                             | 137                        | 137                        |
|                                                             | Mote og klesdesign                               | 0                             | 165                        | 165                        |
|                                                             | Fotofag                                          | 0                             | 234                        | 234                        |
|                                                             | Visuell kunst og grafisk design                  | 6                             | 912                        | 918                        |
|                                                             | Interiør og utstillingsdesign                    | 0                             | 211                        | 211                        |
|                                                             | Blomsterdekoratørfag                             | 8                             | 0                          | 8                          |
| Økonomiske og<br>administrative fag                         | Regnskap, økonomi, ledelse                       | 59                            | 1068                       | 1127                       |
|                                                             | Handel og markedsføring                          | 0                             | 130                        | 130                        |
|                                                             | Kontor og sekretær                               | 0                             | 431                        | 431                        |
|                                                             | Hotell og reiseliv                               | 9                             | 52                         | 61                         |
| Samferdsels- og<br>sikkerhetsfag og<br>andre servicefag     | Lokomotivfører                                   | 144                           | 0                          | 144                        |
|                                                             | Flyger                                           | 0                             | 200                        | 200                        |
|                                                             | Nautikk                                          | 536                           | 0                          | 536                        |
|                                                             | Logistikk og transport                           | 53                            | 25                         | 78                         |
|                                                             | Helse, miljø og sikkerhet                        | 0                             | 72                         | 72                         |
|                                                             | Skjønnhetspleie                                  | 0                             | 134                        | 134                        |
| Mediefag                                                    | Film og TV                                       | 24                            | 231                        | 255                        |
| Primærnæringsfag                                            | Gartneri og hagebruk                             | 57                            | 0                          | 57                         |
|                                                             | Husdyrhold, planteproduksjon<br>og driftsledelse | 75                            | 0                          | 75                         |
|                                                             | Hestefag                                         | 0                             | 24                         | 24                         |
| Pedagogiske fag                                             | Veiledning av lærlinger                          | 24                            | 0                          | 24                         |
| Uoppgitt fagfelt                                            |                                                  | 0                             | 78                         | 78                         |
| Totalt                                                      | Alle fagområder                                  | 8044                          | 7293                       | 15447                      |

Merknad: Uoppgitt fagfelt skyldes mangelfull registrering.

Kilde: NSD

Utdanningene med flest studenter i 2015 er tekniske fagskoleutdanninger innenfor henholdsvis elektro og bygg- og anleggsgag, med helse- og sosialfag som nummer tre. Noen studenter er registrert på flere utdanningstilbud, slik at antallet studenter registrert på de ulike fagområdene i tabellen er noe høyere enn det totale antallet studenter i fagskolene.

#### Fagskolestudentene

Det er i alt 15 339 fagskolestudenter i 2015, fordelt med 62 prosent menn og 38 prosent kvinner. Om lag 48 prosent av studentene tar utdanninger innenfor naturvitenskapelige fag, håndverksfag og tekniske fag, og om lag 17 prosent studerer helse-, sosial- og idrettsfag. Kjønnfordelingen innenfor de ulike fagområdene følger tradisjonelle mønstre. Den er særlig utpreget på tre fagområder: På naturvitenskapelige fag, håndverksfag og tekniske fag er 94 prosent av studentene menn, mens det er henholdsvis 88 og 89 prosent kvinner på pedagogiske fag og på helse-, sosial- og idrettsfag.

Fagskoleutdanningen har flere målgrupper: unge og voksne som ønsker en grunnutdanning,

personer som ønsker videreutdanning, og voksne som ønsker å reorientere seg på arbeidsmarkedet. Statistikken viser også at fagskolene har en sammensatt studentpopulasjon: Om lag 10 prosent av studentene som ble tatt opp til fagskoleutdanning fra våren 2012 til våren 2015, var 20 år eller yngre, mens nesten 27 prosent var 36 år eller eldre. Det er også forskjeller i aldersfordelingen mellom fag. Studentene på humanistiske og estetiske fag er gjennomgående ganske unge, dvs. at de fleste er under 25 år. Studentene på helse- og sosialfag er godt voksne, og her er nærmere 60 prosent over 36 år. Se tabell 3.2.

#### Utdanningens omfang

Fagskoleloven § 1 fastsetter at fagskoleutdanning skal ha «*et omfang tilsvarende minimum et halvt studieår og maksimum to studieår*». Snaut halvparten av fagskoleutdanningene (46 prosent) er av ett års omfang regnet i fulltid (60 fagskolepoeng), mens vel 28 prosent er toårige (120 fagskolepoeng). Andelen halvårige utdanninger er 24 prosent, og bare et ubetydelig antall utdanninger er halvannetårige. De aller fleste halvårige utdannin-

Tabell 3.2 Fagskolestudenter etter alder og fagfelt i 2015. Antall.

| Fagfelt                                               | Under 18 år | 18–20 år | 21–25 år | 26–30 år | 31–35 år | 36–50 år | Over 50 år | Totalt |
|-------------------------------------------------------|-------------|----------|----------|----------|----------|----------|------------|--------|
| Humanistiske og estetiske fag                         | 7           | 551      | 778      | 183      | 83       | 123      | 56         | 1 781  |
| Pedagogiske fag                                       | -           | -        | 3        | -        | 2        | 13       | 6          | 24     |
| Mediefag                                              | -           | 84       | 134      | 23       | 8        | 5        | -          | 254    |
| Økonomiske og administrative fag                      | -           | 61       | 385      | 399      | 291      | 504      | 90         | 1 730  |
| Naturvitenskapelige fag, håndverksfag og tekniske fag | -           | 494      | 2 704    | 1 741    | 1 039    | 1 290    | 114        | 7 382  |
| Helse-, sosial- og idrettsfag                         | -           | 27       | 336      | 386      | 374      | 1 270    | 378        | 2 771  |
| Primærnæringsfag                                      | -           | 20       | 34       | 24       | 21       | 45       | 12         | 156    |
| Samferdsels- og sikkerhetsfag og andre servicefag     | -           | 252      | 445      | 194      | 110      | 137      | 25         | 1 163  |
| Uoppgitt fagfelt                                      | 1           | 28       | 29       | 7        | 8        | 3        | 2          | 78     |
| Sum                                                   | 8           | 1517     | 4 848    | 2 957    | 1 936    | 3 390    | 683        | 15 339 |
| Relativ fordeling                                     | 0           | 10       | 32       | 19       | 13       | 22       | 4          | 100    |

Kilde: NSD

Tabell 3.3 Fagskoleutdanninger høsten 2015 etter fagfelt og omfang

| Fagfelt                                               | ½ år | 1 år | 1 ½ år | 2 år | Øvrige | Totalt |
|-------------------------------------------------------|------|------|--------|------|--------|--------|
| Humanistiske og estetiske fag                         | 27   | 55   | -      | 71   | -      | 153    |
| Pedagogiske fag                                       | 2    | 2    | -      | -    | -      | 4      |
| Mediefag                                              | -    | 7    | -      | 17   | -      | 24     |
| Økonomiske og administrative fag                      | 223  | 229  | 8      | 10   | 1      | 451    |
| Naturvitenskapelige fag, håndverksfag og tekniske fag | 15   | 48   | 2      | 250  | 2      | 317    |
| Helse-, sosial- og idrettsfag                         | 24   | 238  | -      | 5    | -      | 267    |
| Primærnæringsfag                                      | 2    | 12   | 1      | 3    | -      | 18     |
| Samferdsels- og sikkerhetsfag og andre servicefag     | 22   | 22   | 2      | 21   | 1      | 68     |
| Uoppgitt fagfelt                                      |      | 1    | -      | 1    |        | 1      |
| Sum                                                   | 315  | 614  | 13     | 377  | 4      | 1 323  |

Merknad: Tabellen viser fagskoleutdanninger etter fagfelt og normert omfang på fulltid, dvs. at en 60-poengsutdanning som gis på deltid over to år, vil fremkomme i kolonnen 1 år.

gene er innenfor økonomisk-administrative fag, mens over halvparten av de toårige tilbudene er innenfor tekniske fag. Se tabell 3.3.

### 3.3 Nivå og innplassering

Fagskoleutdanningens nivå, kvalitet og relevans påvirkes av mange faktorer som for eksempel de ansattes kompetanse, utdanningsprogrammenes utforming, utdanningsledelse, faglig tilrettelegging, samarbeid med arbeids- og næringsliv, det psykososiale og fysiske læringsmiljøet og det faglige grunnlaget studentene har når de starter på utdanningen.

Som nevnt innledningsvis bygger fagskoleutdanning på videregående opplæring, oftest fag- eller svennebrev eller yrkeskompetanse, men også generell studiekompetanse. Fagskoleutdanningens nivå har, som nevnt tidligere, flere ganger blitt behandlet politisk:

I Innst. O. nr. 78 (2002–2003) fastslår Stortinget at fagskoleutdanning skal være et alternativ til universitets- og høyskoleutdanning og tilby korte, yrkesrettede utdanninger som et alternativ til de lengre utdanningene ved universitetene og høyskolene.

Ot.prp. nr. 39 (2006–2007) *Om endringer i fagskoleloven* inneholder en grundig drøfting av nivå og opptak til fagskoleutdanning.<sup>4</sup> Ett av hovedmålene med lovendringen i 2007 var å «klargjøre

skillet mellom videregående opplæring og fagskoleutdanning». Det at fagskoleutdanning «må bygge på videregående opplæring eller tilsvarende realkompetanse», innebærer ifølge proposisjonen at utdanningen forutsettes å ligge på et nivå *over* videregående opplæring.

NOKUT har siden fulgt dette opp i godkjennings- og tilsynsarbeidet og sørger for at innholdet i fagskoleutdanningen er på et nivå over det i videregående opplæring på områdene der det er aktuelt, det vil si der det finnes relevante utdanningsprogram i videregående opplæring.

#### *Innplassering i Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk*

Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR) ble vedtatt av Kunnskapsdepartementet 15. desember 2011 og omfatter hele utdanningssystemet.<sup>5</sup> Et kvalifikasjonsrammeverk fastsetter en norm for å beskrive utdanninger og andre kvalifikasjoner med utgangspunkt i det en person skal kunne, forstå og være i stand til å gjøre etter fullført utdanning eller opplæring på

<sup>4</sup> Ot.prp. nr. 39 (2006–2007) *Om lov om endringer i lov 20. juni 2003 nr. 56 om fagskoleutdanning*

<sup>5</sup> Se Kunnskapsdepartementet (2011) [https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/voksnes\\_laering\\_og\\_kompetanse/artikler/nasjonalt-kvalifikasjonsrammeverk/id601327/](https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/voksnes_laering_og_kompetanse/artikler/nasjonalt-kvalifikasjonsrammeverk/id601327/)

Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring er for fagskoleutdanning forankret i fagskoleloven § 5 a.

**Boks 3.1 NKR – europeisk bakgrunn**

NKR ble utarbeidet med utgangspunkt i de to europeiske kvalifikasjonsrammeverkene

- Det europeiske kvalifikasjonsrammeverket for livslang læring, *the European Qualifications Framework for lifelong learning (EQF)*, vedtatt i 2008 og innlemmet i EØS-avtalen i 2009
- Det europeiske kvalifikasjonsrammeverket for høyere utdanning, *Qualifications Framework of the European Higher Education Area*, ofte kalt Bolognarammeverket, og forkortet QF-EHEA.<sup>1</sup> Det ble vedtatt på et minis-termøte i Bergen i 2005 og beskriver de tre nivåene, eller syklusene, bachelor, master og ph.d.

Viktige mål for begge disse rammeverkene er å legge til rette for å:

- lettere kunne forstå og sammenligne kvalifikasjoner på tvers av landegrenser
- styrke koblingen mellom utdanning og arbeidsliv
- fremme livslang læring
- fremme mobilitet i og mellom land
- modernisere og bidra til kvalitet i utdanningssystemene i Europa

Det er EQF som er relevant for fagskoleutdanningen. Det ble utformet som ledd i EUs København- og Lisboa-prosess, som nå blir videreført og videreutviklet gjennom Europa 2020-strategien.<sup>2</sup> Tilrettelegging for livslang læring og økt utdan-

nings- og arbeidsmobilitet er sentrale virkemidler i denne strategien. Det har derfor blitt utviklet flere verktøy for å synliggjøre og sammenligne kvalifikasjoner i og mellom land, øke motivasjonen for læring og forbedre systemene for livslang læring inklusive overgangsordninger.

Rekommandasjonen om EQF vil bli revidert, og et forslag til revisjon er til behandling i EUs beslutningsorganer. Dette revisjonsforslaget innebærer ingen endringer av EQF-nivåer eller deskriptorer.

<sup>1</sup> QF-EHEA ble utarbeidet som en del av samarbeidet i Bolognaprosessen og utviklingen av Det europeiske området for høyere utdanning, et mellomstatlig samarbeid mellom 48 land i Europa.

<sup>2</sup> Københavnprosessen innenfor fag- og yrkesopplæringen (VET) startet med *the Copenhagen Declaration*, 2002. Den er igjen del av Lisboastrategien, som ble vedtatt på EUs toppmøte i Lisboa i mars 2000 for å gjøre EU til verdens mest konkurransedyktige og dynamiske kunnskapsbaserte økonomi, med evne til bærekraftig økonomisk utvikling, flere og bedre jobber og økonomisk utjevning innen år 2010.

EUs definisjon av vocational education and training (VET) omfatter fag- og yrkesopplæring, fagskoleutdanning, profesjonsutdanning i høyere utdanning, samt voksenopplæring og opplæring i arbeidslivet

For informasjon om Europa 2020-strategien, se: [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm)

EUs øvrige mobilitetsverktøy er Europass, European Credit System for VET (ECVET), European Credit Transfer and Accumulation System (ECTS) og European Quality Assurance System for VET (EQAVET). Disse rekommandasjonene er innlemmet i EØS-avtalen. Unntaket er ECTS, som er utarbeidet i Erasmusprogrammet, og hvor det ikke foreligger noen rekommandasjon.

det aktuelle nivået, kalt læringsutbytte. Dermed dreies oppmerksomheten fra undervisning til læring, fra innsatsfaktorer til utbyttet eller resultatet av utdanningen.

Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring er forankret både nasjonalt gjennom lovgivning og i en europeisk kontekst. Se boks 3.1. Nivåene i NKR ble henvist til nivåene i Det europeiske kvalifikasjonsrammeverket for livslang læring, EQF, i 2014.

NKR har åtte nivåer, men det er kun innplassert kvalifikasjoner på nivå 2 til 8. For hvert av disse nivåene er det fastsatt overordnede læringsutbyttebeskrivelser, ofte kalt deskriptorer, som definerer hvilken kunnskap, ferdighet og generell kompetanse en elev, lærling, student eller annen lærende

skal ha oppnådd ved fullført utdanning eller opplæring. På de tre øverste nivåene, nivå 6–8, der kvalifikasjonene (gradene) fra universiteter og høyskoler er innplassert, er læringsutbyttebeskrivelsene også kompatible med beskrivelsene i Bolognarammeverket, QF-EHEA. Slik bidrar NKR til å legge til rette for at norsk utdanning lettere kan godkjennes i andre europeiske land og vice versa.

Kvalifikasjonene fra fagskoleutdanning er innplassert på nivå 5 i NKR. De korte (halv- til ettårige) er innplassert på nivå 5.1, og de toårige på nivå 5.2. Se tabell 3.4. Fagskoleutdanningen på halvannet år kan ligge på nivå 5.1 eller 5.2, etter særskilt vurdering av NOKUT. Fagskolene hadde frist til utgangen av 2014 med å utarbeide læringsutbyttebeskrivelser for utdanningene sine i tråd

Tabell 3.4 NKR-nivåer og innplasserte kvalifikasjoner.

| NKR-nivå | Innplasserte kvalifikasjoner                                                                                                                                                                               |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Nivå 1   | -                                                                                                                                                                                                          |
| Nivå 2   | Vitnemål fra 10-årig grunnskole                                                                                                                                                                            |
| Nivå 3   | Kompetansebevis for grunnkompetanse i videregående opplæring                                                                                                                                               |
| Nivå 4 A | Fagbrev, svennebrev og vitnemål fra yrkesfaglig videregående opplæring                                                                                                                                     |
| Nivå 4 B | Vitnemål fra studieforberedende videregående opplæring                                                                                                                                                     |
| Nivå 5.1 | Vitnemål fra fagskole 1 med varighet på ½ – 1 ½ år                                                                                                                                                         |
| Nivå 5.2 | Vitnemål fra fagskole 2 med varighet på 1 ½ – 2 år                                                                                                                                                         |
| Nivå 6.1 | Høgskolekandidatgrad                                                                                                                                                                                       |
| Nivå 6.2 | Bachelorgrad, vitnemål fra grunnskolelærerutdanning og allmennlærerutdanning                                                                                                                               |
| Nivå 7   | Mastergrad, master i rettsvitenskap, cand.med., cand.med.vet., cand.psychol., cand.theol., en del engelskspråklige mastergrader (Master of Arts, Master of Laws, Master of Business Administration, m.fl.) |
| Nivå 8   | Ph.d.<br>Dr.philos.<br>Diplom, kunstnerisk utviklingsprogram                                                                                                                                               |

med nivå 5 i Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring.

NOKUT vurderer om læringsutbyttebeskrivelsene for fagskoleutdanningene er i tråd med beskrivelsene som er fastsatt i NKR. Dette gjøres både i forbindelse med godkjenning av nye utdanninger og ved revidering av eksisterende fagskoleutdanninger. I perioden 2014–15 engasjerte NOKUT et sakkyndigpanel som vurderte læringsutbyttebeskrivelsene i alle søknadene om godkjenning av nye fagskoleutdanninger. Som et resultat av ordningen har stadig flere fagskoler lyktes med å utarbeide læringsutbyttebeskrivelser i samsvar med NKR.<sup>6</sup>

Læringsutbyttebeskrivelsene for NKR-nivå 5.1, 5.2 (fagskole) og 6.1 (høgskolekandidatgrad) er tatt inn i vedlegg 1.

Tabell 3.4 viser hvilke kvalifikasjoner som er innplassert på de ulike nivåene i NKR.

#### *Innplassering i ISCED*

En annen måte å beskrive utdanningssystemer på er gjennom *International Standard Classification of Education*, (ISCED). Det er UNESCO, OECD og Eurostats felles system for rapportering av statistikk på utdanningsområdet. Formålet med

ISCED er å sikre sammenlignbar statistikk på tvers av land. Systemet ble opprinnelig utviklet av UNESCO på 1970-tallet og omfatter både fagkoder og nivåkoder for utdanning.<sup>7</sup>

ISCED ble revidert for første gang i 1997 og på nytt i 2011.<sup>8</sup> Begge gangene var formålet å gi en bedre fremstilling av utviklingen i verdens utdanningssystemer. Klassifikasjonen har nå åtte nivåkoder og fagkoder som er inndelt i 25 fagområder fordelt på ni hovedgrupper. Det er disse kodene som brukes når Statistisk sentralbyrå (SSB) rapporterer internasjonalt om norsk utdanning. De er også utgangspunkt for kodene som brukes når norske utdanningsinstitusjoner rapporterer til SSB (NUS-koder, se kapittel 3.2 og oversikt over de faglige hovedkategoriene i NUS-systemet i tabell 3.1).

Fagskoleutdanningene er fordelt på ISCED-nivå 4 og 5. Det skyldes at det i ISCED 2011 er hele tre nivåer, dvs. 4, 5 og 6, som bygger direkte på avsluttet videregående opplæring, blant annet basert på utdanningens varighet:

- typisk varighet på ISCED 4 *post-secondary non-tertiary education* er fra seks måneder til to eller tre år

<sup>7</sup> Se UNESCO Institute for Statistics (2012)

<sup>8</sup> Den ble vedtatt på UNESCOs generalkonferanse i november 2011.

<sup>6</sup> Se NOKUT (2014) og NOKUT (2015a)

- typisk varighet på ISCED 5 *short-cycle tertiary education* er fra to til tre år
- typisk varighet på ISCED 6 *Bachelor's or equivalent level* er fra tre til fire år

De korte fagskoleutdanningene, fra et halvt til halvannet års varighet, er innplassert på nivå 4 og de toårige fagskoleutdanningene på nivå 5. Nivå 6 er for universitets- og høyskoleutdanning.

Delingen av fagskoleutdanningen på to nivåer i ISCED er det som gir best sammenlignbarhet med de andre nordiske landene, ettersom både Danmark og Sverige har sine tilsvarende fagskoleutdanninger av to års varighet på nivå 5. Finland har ingen utdanning på nivå tilsvarende norsk fagskoleutdanning.

Nedenfor vises en grafisk fremstilling av norsk utdanning i henhold til ISCED 2011.

#### Opptaksgrunnlag

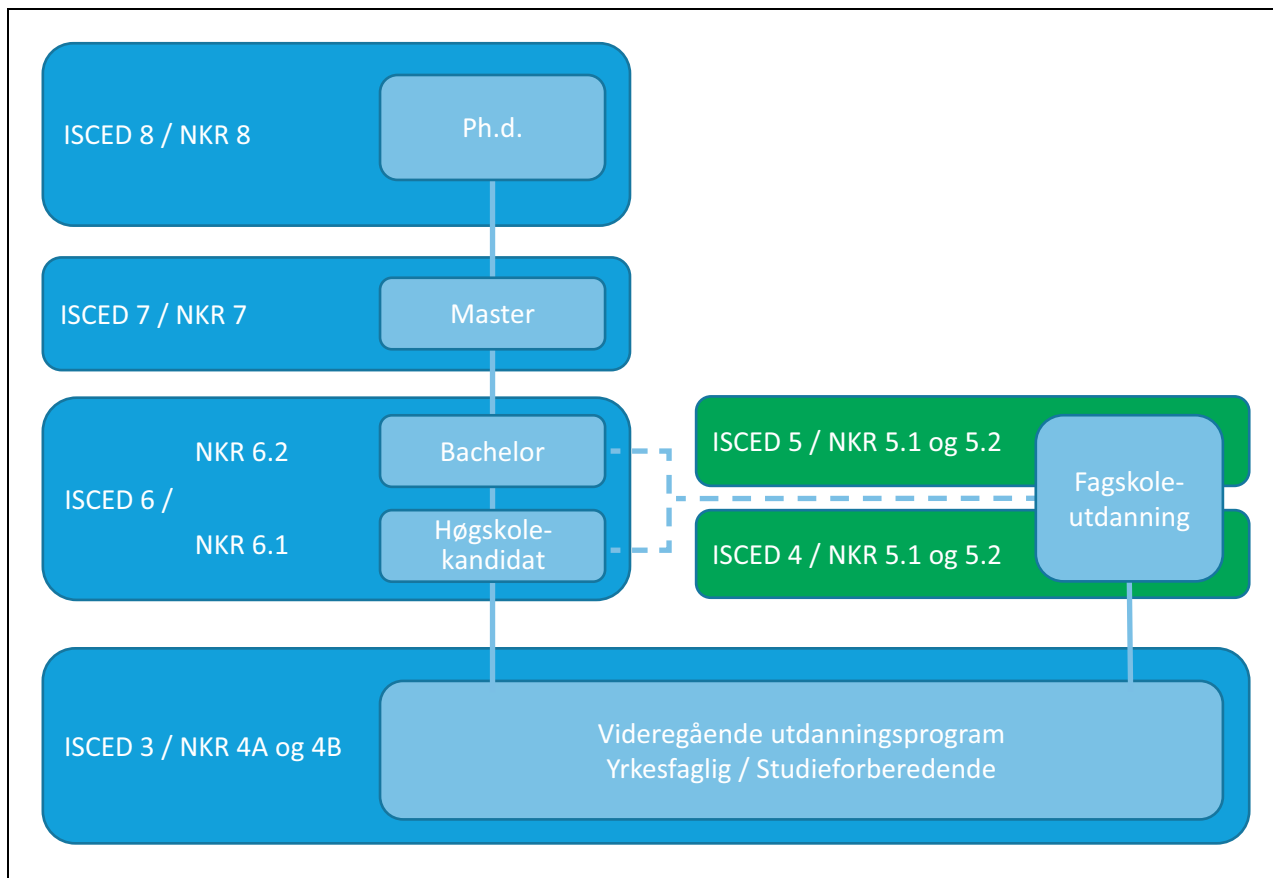
Ettersom fagskoleutdanning er definert som utdanning som bygger på og ligger på nivå over videregående opplæring, er grunnlaget for opptak relevant fullført og bestått utdanningsprogram på videregående nivå eller tilsvarende realkompe-

tanse. I studiekvalitetsforskriften presiseres opptakskravene slik:<sup>9</sup>

- Fagskoleutdanninger som bygger på fag- eller svennebrev eller yrkeskompetanse fra videregående opplæring, skal ha dette, eller tilsvarende realkompetanse, som opptakskrav.
- Fagskoleutdanninger som ikke bygger på spesifikke utdanningsprogram i videregående opplæring, kan ha generell studiekompetanse, eller tilsvarende realkompetanse, som opptaksgrunnlag. Utdanningene skal bygge på den generelle kompetansen og modenheten studentene har fra videregående opplæring.

Fagskolene har ikke anledning til å stille krav om kompetanse eller yrkeserfaring ut over videregående skole, men yrkeserfaring og/eller annen kompetanse kan brukes til rangering av søkere. Enkelte fagskoler, blant annet flere kunstfaglige, bruker i tillegg opptaksprøver. NOKUT har ansvar for å godkjenne og føre tilsyn med fagskolenes opptaksbestemmelser.

<sup>9</sup> Forskrift 1. februar 2010 nr. 96 om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning



Figur 3.2 Norsk utdanning etter ISCED-nivå og NKR.

Tabell 3.5 Opptaksgrunnlag 2012–15. Andel.

|      | Yrkesfaglig kompetanse<br>fra videregående opplæring | Generell<br>studiekompetanse | Realkompetanse | Mangelfull<br>registrering |
|------|------------------------------------------------------|------------------------------|----------------|----------------------------|
| 2012 | 51                                                   | 32                           | 8              | 6                          |
| 2013 | 61                                                   | 25                           | 8              | 6                          |
| 2014 | 60                                                   | 25                           | 9              | 6                          |
| 2015 | 68                                                   | 18                           | 9              | 5                          |

Mangelfull registrering skyldes at enkelte fagskoler ikke har registrert opptaksgrunnlag for studentene.

Kilde: NSD

Tabell 3.5 viser at andelen studenter som ble tatt opp til fagskoleutdanning på grunnlag av generell studiekompetanse, gikk ned i perioden 2012–15. Det skyldes hovedsakelig at andelen fagskolestudenter på humanistiske og estetiske fag gikk ned i denne perioden. Samtidig økte andelen som ble tatt opp på grunnlag av yrkesfaglig kompetanse fra videregående opplæring.

#### Realkompetansevurdering

Siden fagskoleloven kom i 2003, har fagskolene kunnet ta opp studenter på grunnlag av realkompetanse (§ 1 annet ledd). I fagskoletilsynsforordningen blir det presisert at søkere «har krav på å få vurdert om de er kvalifisert for opptak til en fagskoleutdanning på grunnlag av realkompetanse» (§ 3-1 første ledd bokstav a). Søkere som tas opp

på grunnlag av realkompetanse, skal ha en kompetanse tilsvarende de formelle opptakskravene. I 2015 ble ni prosent av alle studenter tatt opp på grunnlag av realkompetanse. Fra våren 2012 til våren 2015 ble mellom 30 og 40 prosent av studentene over 36 år tatt opp med realkompetanse som grunnlag.<sup>10</sup>

Med fagskoleforskriften fra 2013 ble det åpnet for at fagskolene også kan gi fritak for deler av utdanningen (emner) på grunnlag av dokumentasjon av realkompetanse.<sup>11</sup> Slike fritaksvurderinger skal ta utgangspunkt i læringsutbyttebeskrivelsene og omfanget til emnene det søkes om fritak for.

<sup>10</sup> Kilde: Statistisk sentralbyrå

<sup>11</sup> Forskrift 1. august 2013 nr. 942 om fagskoleutdanning

### Boks 3.2 Hva er realkompetanse?

Realkompetanse er all kompetanse som er tilegnet gjennom formell, ikke-formell og uformell læring. Det vil si summen av kunnskap og ferdigheter som en person har tilegnet seg gjennom utdanning, kurs, lønnet eller ulønnet arbeid, organisasjonserfaring, fritidsaktiviteter eller på annen måte:

- *Formell kompetanse* oppnås gjennom utdanningssystemet, eventuelt gjennom autorisasjon eller godkjenning for et regulert yrke.
- *Ikke-formell kompetanse* oppnås gjennom strukturerte læringsprosesser utenfor det formelle utdanningssystemet.
- *Uformell kompetanse* er resultatet av ikke-organisert læring gjennom arbeid, fritidsakti-

viteter, frivillig innsats og annet. Den er ofte udokumentert.

Vurdering av realkompetanse kan danne grunnlag for opptak, avkortning og godkjenning av videregående opplæring og opptak og fritak til fagskoleutdanning eller universitets- og høyskoleutdanning. Realkompetansevurdering kan også brukes for å gi voksne et tilpasset tilbud om grunnskoleopplæring/videregående opplæring eller dokumentere kompetanse tilsvarende grunnskoleopplæring eller videregående opplæring.

**Boks 3.3 EU-rekommandasjon om realkompetansevurdering**

EU har lenge vært opptatt av realkompetansevurdering som en inngang til arbeidsliv og utdanning for mennesker med erfaring, men uten tilstrekkelige formelle kvalifikasjoner. EUs Rådsrekommendasjon om realkompetansevurdering, *Council Recommendation on the validation of non-formal and informal learning* (2012/C 398/01) ble vedtatt 20. desember 2012 og innlemmet i EØS-avtalens protokoll 31 25. september 2014. Det blir anbefalt at landene innen 2018 skal ha på plass ordninger for realkompetansevurdering som gir enkeltpersoner mulighet til å få vurdert og verdsatt kunnskap, ferdigheter og kompetanse som er ervervet gjennom ikke-formell og uformell læring og eventuelt å oppnå en full eller delvis kvalifikasjon i samsvar med nasjonale forhold.

EUs yrkesopplæringssenter Cedefop bistår Kommisjonen i oppfølgingen av arbeidet med realkompetansevurdering og utarbeidet en veileder for realkompetansevurdering i 2009, revidert i 2015: *European guidelines for validating non-formal and informal learning*.

Cedefop oppdaterer også jevnlig informasjon om hvordan landene i EØS-området, Sveits og Tyrkia arbeider med realkompetansevurdering gjennom et prosjekt landene jevnlig rapporterer til, kalt *European Inventory on validation of non-formal and informal learning*.

Kilde: EU (2012), Cedefop (2015) og European Commission, Cedefop og ICF International (2014)

**3.4 Livslang læring**

Livslang læring og muligheten for den enkelte til stadig å fornye sin kompetanse er avgjørende for Norge som kunnskapsnasjon. Fagskoleutdanningen har en viktig rolle i så måte ettersom den tas både som grunnutdanning (førstegangsutdanning) og videreutdanning. Dette vises både i den store aldersspredningen blant fagskolestudentene, som omtalt i tabell 3.2, og i organiseringen av utdanningene. Mange fagskoleutdanninger tilbys på deltid eller over internett for å kunne passe for studenter i alle aldre og i ulike livssituasjoner.

Hele 59 prosent av fagskoleutdanningene var i 2015 lagt opp som deltidsutdanninger, for eksempel som ettårige utdanninger som skal tas i løpet av to år. Den høyeste andelen finner vi blant de helse- og sosialfaglige utdanningene: Der er hele 257 av i alt 267 tilbud (96 prosent) lagt opp på deltid, slik at studentene kan arbeide på deltid og ha prosjekt i tilknytning til egen arbeidsplass. På annenplass følger de økonomisk-administrative fagene, med 65 prosent av tilbudene på deltid. I motsatt ende finner vi mediefag, med bare én av i alt 24 utdanninger på deltid (4 prosent), og humanistiske fag, med 7,5 prosent deltidstilbud.<sup>12</sup>

I tillegg til at mange fagskoleutdanninger tilbys på deltid, er det også mange som tilbys som nettbasert utdanning. Mange fagskoler har bak-

grunn i fjernundervisning, brevkurs eller andre fleksible undervisningsformer, gjerne i kombinasjon med samlinger. I nettbaserte utdanninger er lærer og student adskilt i tid og/eller rom, og tekniske hjelpemidler benyttes til formidling og kommunikasjon.<sup>13</sup> Tabell 3.6 viser antall stedbaserede fagskoletilbud og antall nettbaserte tilbud våren 2016. Oppsummert viser den at en tredjedel (33 prosent) av alle fagskoletilbudene som ble gitt våren 2016, ble gitt som nettbaserte tilbud, enten som rent nettbasert undervisning eller som nettbasert undervisning med samlinger (se definisjoner i boks 3.4). Dette er en økning fra 2014, da andelen var en fjerdedel (25 prosent).<sup>14</sup>

**3.5 Internasjonalt perspektiv**

I en globalisert økonomi og med høy grad av mobilitet blant studenter og arbeidstakere vil internasjonalisering av utdanning bli stadig viktigere. Dette gjelder også fagskoleutdanningene. Forholdene er lagt godt til rette for at studenter ved universiteter og høyskoler kan ta hele eller deler av utdanningen sin i utlandet. Det er imidlertid ikke like enkelt for studentene i fagskoleutdanningene. Dels skyldes dette at yrkesrettet utdanning etter videregående opplæring er ulikt organi-

<sup>12</sup> Kunnskapsdepartementet (2016a)

<sup>13</sup> Kunnskapsdepartementet, DBH Fagskolestatistikk (2011)

<sup>14</sup> Kilde: NSD

Tabell 3.6 Utdanningstilbud fordelt på utdanningsform og fagfelt. Antall.

| Semester: Vår 2016                                    |                             |                            |                            |
|-------------------------------------------------------|-----------------------------|----------------------------|----------------------------|
|                                                       | Nettbasert med<br>samlinger | Nettbasert<br>undervisning | Stedbasert<br>undervisning |
| Humanistiske og estetiske fag                         |                             | 8                          | 100                        |
| Pedagogiske fag                                       | 1                           |                            | 2                          |
| Mediefag                                              |                             | 2                          | 11                         |
| Økonomiske og administrative fag                      | 6                           | 24                         | 119                        |
| Naturvitenskapelige fag, håndverksfag og tekniske fag | 73                          | 24                         | 194                        |
| Helse-, sosial- og idrettsfag                         | 19                          | 38                         | 132                        |
| Primærnæringsfag                                      | 4                           | 0                          | 13                         |
| Samferdsels- og sikkerhetsfag og andre servicefag     | 4                           | 2                          | 43                         |
| Uoppgitt fagfelt                                      |                             |                            | 1                          |
| Sum                                                   | 107                         | 98                         | 615                        |

Kilde: NSD

sert mellom land, og at det derfor ikke er et tilsvarende godt internasjonalt system på plass for å godkjenne og sammenligne utdanninger på dette nivået som for universitets- og høyskoleutdanning. En annen viktig grunn er at fagskolestudentene ikke har rett til støtte gjennom Lånekassen for delstudier i utlandet. Slik støtte gis bare for universitets- og høyskoleutdanning. De kan imidlertid få støtte til mobilitet gjennom Erasmus+ dersom fagskolen deltar i relevant prosjektsamarbeid, men det er ikke mange som gjør dette.

Mange fagskoler deltar likevel i dag i internasjonalt samarbeid. Noen fagskoler har inngått avtaler som legger til rette for innpassing av norsk fagskoleutdanning i utenlandsk høyere utdanning. Avtalene er kommet i stand dels for å rekruttere

studenter til de utenlandske institusjonene, dels på bakgrunn av begrensningene noen av fagskolene opplever når det gjelder innpassing i norsk universitets- og høyskoleutdanning. Både offentlige og private fagskoler har inngått slike avtaler, men de fleste er inngått av private fagskoler. Studentene reiser i hovedsak til engelskspråklige land.

Innreisende studenter og lærere er også viktig i internasjonalt samarbeid. Et godt mottak av internasjonale studenter fordrer blant annet gode godkjenningsordninger, og dette har manglet i fagskoleutdanningen. Regjeringen fremmet derfor våren 2016 forslag om å innføre en ordning for generell godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning, jf. Prop. 95 L (2015–2016). Det fikk full tilslutning fra Stortinget, og NOKUT arbeider nå

### Boks 3.4 Definisjoner

NOKUT opererer med følgende inndeling av undervisningsformer:

- Stedbasert: Undervisningsform der undervisningen og samhandlingen foregår på fysisk lokasjon.
- Nettbasert: Undervisningsform der undervisningen og samhandlingen foregår utelukkende på internett.
- Nettbasert med samlinger: Undervisningsform der undervisning og samhandling fore-

går vekselvis både på internett og på fysisk lokasjon. Uttrykket benyttes uavhengig av om undervisning og samhandling primært er «stedbasert» eller primært «nettbasert».

Fra og med august 2016 samsvarer fagskolenes rapportering til DBH-F med NOKUTs inndeling.

Kilde: NOKUT (2016a)

med å få ordningen på plass. I tillegg til å hjelpe innvandrere med fagskole eller lignende utdanning fra utlandet med å bli bedre integrert i norsk arbeidsliv, vil den også legge et godt grunnlag for opptaks- og fritaksvurderinger ved fagskolene. Det vil dermed i praksis bli lettere å ta opp utenlandske studenter.

#### Kvalifikasjoner på EQF-nivå 5

Utdanninger på nivå 5 i det europeiske kvalifikasjonsrammeverket, som fagskoleutdanningen er henvist til, spiller en viktig rolle som rekrutteringsvei både til arbeidsmarkedet og universiteter og høyskoler. Det viser en studie fra European Centre for Development of Vocational Training (Cedefop).<sup>15</sup> Denne doble funksjonen gjør tilbudene ettertraktet både for studenter og arbeidsgivere. Det er imidlertid store forskjeller mellom de 15 landene som inngår i studien når det gjelder omfang og innretning av utdanningsstilbud på dette nivået.<sup>16</sup>

Betydningen av tilbudene er imidlertid økende av flere grunner:

- De er utviklet som svar på behovet for avanserte tekniske og administrative ferdigheter i et stadig mer hurtig skiftende arbeidsmarked med en aldrende arbeidsstokk.
- Data viser at tilbudene er attraktive for studenter med en yrkesfaglig bakgrunn og for dem som allerede er i arbeid. De bidrar til livslang læring ved at de er tilgjengelige og attraktive for voksne og særlig for personer som tradisjonelt ikke søker seg til høyere utdanning.
- Tilbudene blir sett på som verdifulle og relevante for arbeidsgivere.

Halvparten av kvalifikasjonstypene som ble identifisert på EQF-nivå 5 i studien, er regulert som en del av høyere utdanning eller tilbudt av høyere utdanningsinstitusjoner, de fleste som en del av «short cycle higher education».

De fleste utdanningsstilbudene på EQF-nivå 5 er tydelig forankret i spesifikke yrker og bransjer. Dette gjelder også tilbud som del av høyere utdanning. De blir ikke bare sett på som en mellomstasjon på veien til en bachelorgrad, men som uavhengige kvalifikasjoner med en tydelig yrkesfaglig profil og arbeidsmarkedsrelevans. I land som har lang tradisjon med kvalifikasjoner på EQF-

nivå 5, for eksempel Frankrike og Østerrike, er de mer kjent og akseptert av arbeidsgiverne enn i land som har utviklet slike tilbud mer nylig. Om arbeidsgiverne deltar i opplæringen gjennom at bedriftene tilbyr arbeidspraksis, er dette også noe som gir økt tillit til kvalifikasjonen.

I en nyere studie om høyere yrkesutdanning i EU blir det utredet hvordan høyere yrkesutdanning kan defineres og hvordan slik utdanning er integrert i utdanningssystemene i EU-landene.<sup>17</sup>

Det slås fast at det så langt ikke er konsensus om definisjon av høyere yrkesutdanning i EU. Går man ut fra en bred definisjon, dekker begrepet alle profesjonskvalifikasjoner på EQF-nivå 5 og over, inkludert dem som er utenfor *the European Higher Education Area* (EHEA). Ofte benyttes imidlertid en smalere definisjon, som kun omfatter profesjonskvalifikasjonene som ikke er inkludert i EHEA. Høyere yrkesutdanning er ikke et homogent felt og kan derfor ikke relateres til et bestemt utdanningsnivå. En anbefaling i studien er imidlertid at begrepet profesjonsutdanning på høyere nivå benyttes fremfor yrkesutdanning på høyere nivå.

Høyere yrkesutdanning er ulikt utviklet i medlemslandene, men behovet er økende. Det er et voksende antall unge mennesker som etter videregående opplæring ønsker å bygge videre på sine yrkesfaglige kvalifikasjoner. Et relativt godt arbeidsmarked for kandidater med høyere yrkesutdanning spiller også inn, samt at det er et krav fra arbeidsmarkedet at denne typen utdanningsprogrammer utvikles.

Høyere yrkesutdanning er ofte utviklet av tilbydere som også er ansvarlige for å vurdere læringsutbyttet og utstede vitnemål. Høyere yrkesutdanning er vanligvis utviklet i samarbeid med arbeidsgivere og inkluderer en eller annen form for arbeidslivsbasert opplæring. Lærerne må som oftest vise til at de har relevant praksis innenfor fagområdet.

Det er ikke forsket mye på resultatene av høyere yrkesutdanning, men i tilfellene der det finnes studier, er utbyttet for arbeidsmarkedet positivt. Utfordringene er imidlertid knyttet til de ulike institusjonenes konkurranse om studentene, fravær av en klar posisjon og begrenset godkjenning av høyere yrkesutdanning i den tradisjonelle akademiske høyere utdanningen.

Anbefalingene i denne studien går blant annet på at EU-kommisjonen og EU-landene bør utvikle politiske mål som styrker programmer og kvalifikasjoner innenfor høyere yrkesutdanning. Formå-

<sup>15</sup> Cedefop (2014)

<sup>16</sup> Belgia (NL), Tsjekkia, Danmark, Estland, Irland, Frankrike, Kroatia, Latvia, Litauen, Luxembourg, Malta, Nederland, Østerrike, Portugal og Storbritannia

<sup>17</sup> Ulcina, Messerer og Auzinger (2016)

let er å sikre et variert tilbud og arbeidsmarkedsrelevans innenfor høyere utdanning. Det anbefales videre å forbedre statistikken og det øvrige kunnskapsgrunnlaget med tanke på effekten av høyere yrkesutdanning for arbeidsmarkedet. Det oppfordres til studiebesøk og gjensidig erfaringsutveksling, kalt *Peer Learning Activities* (PLA), for å promotere innovative modeller innenfor høyere yrkesutdanning. Dette kan styrke identiteten innenfor sektoren og gi støtte til samarbeidet om innplassering av disse programmene i utdannings-systemet.

#### *EQF-nivå 5 i Sverige, Danmark, Tyskland og Nederland*

Disse landene har utdanninger med tydelige likhetstrekk med den norske fagskolen, men de er ikke direkte sammenlignbare.

#### *Sverige*

I Sverige, som i Norge, fantes det på 1990-tallet en stor mengde postgymnasiale utdanninger. Disse ble forsøkt regulert gjennom prosjektet *kvalifiserad yrkesutbildning* (KY). Prosjektet startet i 1996 og ble avsluttet i 2001. I samsvar med krav fra arbeidsmarkedet var en betydelig andel av kursene innenfor tekniske fag og informasjonsteknologi, men også innenfor turisme, handel, helse og miljø. En evaluering foretatt av Luleå tekniske universitet i 1999 viste at 80 prosent av deltakerne hadde funnet arbeid etter endt opplæring, mens syv prosent hadde gått videre til høyskolestudier.<sup>18</sup> Dette ble ansett som et godt resultat, og KY fortsatte som en ordinær ordning frem til 2009, da Yrkeshögskolan ble innført.

Representative fagområder i yrkeshøgskolene er økonomi, administrasjon og salg, teknikk og industriell produksjon, data og IT, reiseliv, helse og landbruk. Utdanningenes lengde varierer, men de fleste er mellom ett og to år, og de fører til en yrkeshøgskoleeksamen etter ett år (minimum 200 yrkeshøgskolepoeng) eller en kvalifiserende yrkeshøgskoleeksamen etter to år (minimum 400 yrkeshøgskolepoeng) som inkluderer minst 25 prosent arbeidspraksis. Poengsystemet er relatert til tid og kvalifikasjonsnivå, der en ukes utdanning i utgangspunktet gir fem poeng.

Poengsystemet i yrkeshøgskolen skiller seg fra poengsystemet ved universiteter og høyskoler. 200 yrkeshøgskolepoeng tilsvarer 60 studiepoeng

og 400 yrkeshøgskolepoeng tilsvarer 120 studiepoeng ved universiteter og høyskoler, men det er ingen direkte konvertering.

Opptaksgrunnlaget til yrkeshøgskolen er gymnasieeksamen eller tilsvarende.

Det er klare forskjeller mellom høyskoleutdanninger og yrkeshøgskoleutdanninger i Sverige. Høyskoleutdanningene er forskningsbasert, mens yrkeshøgskoleutdanningene er skreddersydd i samarbeid med arbeidslivet, og de aller fleste kombinerer teori med praksis på en eller flere arbeidsplasser.

Sverige henviste sitt nasjonale kvalifikasjonsrammeverk (SeQF) til nivåene i EQF i juni 2016. Yrkeshøgskoleeksamen henvises til EQF-nivå 5, og kvalifiserende yrkeshøgskoleeksamen henvises til EQF-nivå 6.

#### *Danmark*

De toårige ervervsakademiutdanningene, *Academy Professional Degree*, kan sammenlignes med toårige norske fagskoleutdanninger. Disse utdanningene regnes som høyere utdanning og er henviset til EQF-nivå 5. De er ikke forskningsbaserte, men kombinerer teori (teoretisk viden) med praktiske utfordringer og er rettet mot behov i arbeidsmarkedet. Representative fagområder er markedsføring, service og turisme, IT, multimedia-design og kommunikasjon, e-design, bio- og laboratorietekniske fag, samt samfunns- og helsefaglige områder.

Utdanningene har et omfang tilsvarende 120 ECTS. Bruken av det felles europeiske poengsystemet benyttes for å legge til rette for at studentene skal kunne ta deler av utdanningen i utlandet. Innenfor de fleste fagområdene er det mulighet for å bygge videre til bachelorgrad med en såkalt «top-up»-utdanning på 1½ år og få en professions bachelorgrad. I det danske systemet er det slik lagt til rette for at flere skal bygge videre på sin utdanning fra ervervsakademiene.

Inntakskravet til ervervsakademiutdanningene er en yrkesfaglig eller gymnasial utdanning på EQF-nivå 4. Det kan i tillegg være krav om bestemte faglige nivåer i matematikk og engelsk.

Data fra Danmarks Statistik viser at 88 prosent av kandidatene fra ervervsakademiutdanningene i 2013 er i arbeid, videre utdanning eller i utlandet 4–19 måneder etter avslutning. Beskjeftigelsesgraden er den samme som i 2010, men det er et fall i andelen som er i arbeid og en tilsvarende økning av antall kandidater som videreutdanner seg.

<sup>18</sup> Björkman et al. (1999)

### Tyskland

I Tyskland har yrkesopplæring på alle nivåene stor prestisje. Tradisjonelt tar en langt høyere andel av årskullene yrkesopplæring i Tyskland enn i Norge. Det er forskjeller i organiseringen av utdanningen mellom de ulike Bundesländer (delstater). Delstatene har ansvar for utdanningssystemet, og utdanningen reformeres nå i flere av dem. Tradisjonelt blir imidlertid tyske elever tidlig (når de er mellom 10 og 13 år, avhengig av Bundesland) inndelt mellom yrkesopplæring eller allmennutdanning.

Tysklands *duale* system innenfor fag- og yrkesopplæring der lærlingen veksler mellom å få opplæring i skole og bedrift, er unikt og internasjonalt anerkjent. Det er også utviklet duale høyere utdanningsprogrammer. I Tyskland er det lange og sterke tradisjoner for samarbeid mellom utdanning og arbeids- og næringsliv, som vi ikke har tilsvarende av i Norge. Dette gjelder f.eks. arbeids- og næringslivets villighet til å investere i fremtidig arbeidskraft gjennom ressursbruk inn mot bedriftsintern opplæring. Det gjelder videre lønn til lærlinger og studentene under utdanningen og det forpliktende samarbeidet om utvikling av utdanningsprogrammer og pensum og anerkjennelse av opplæringen som skjer i og av bedriften som del av utdanningen.

Det å være partner i en dual høyere utdanning er kostbart for bedriftene, ved at de finansierer den delen av utdanningen som skjer i bedriften, og ved at studentene mottar lønn under utdanningen. På den annen side er bedriften en likeverdig partner med høyere utdanningsinstitusjoner og kan på den måten utøve kontinuerlig og viktig påvirkning på utdanningenes organisering og pensum.

Bedriftenes rolle som partnere i duale utdanninger er sterkt motivert av behovet for tilgang til kvalifisert arbeidskraft. Kandidater fra duale utdanningsprogrammer har allerede gjennomgått en internopplæring og kan bidra produktivt i bedriften umiddelbart etter avsluttet utdanning. En stor andel av studentene får derfor tilbud om fortsatt arbeid i samme bedrift etter endt utdanning. Undersøkelser viser at studenter med en dual utdanning har rask karriereutvikling.

Kvalifikasjoner på nivå 5 i det tyske nasjonale kvalifikasjonsrammeverket er halvårig servicetek-

niker for bilreparatører og sertifikater innenfor IT-sektoren (normalt halvårige kurs). Tyskland har imidlertid både akademiske og yrkesfaglige utdanninger på nivå 6 i det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket som er henvist til nivå 6 i EQF. Fachhochschule er inkludert i det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket for høyere utdanning. Utdanningene på Fachhochschule er likeverdige med universitetsstudier og følger gradsstrukturen innenfor Bologna-rammeverket, men det er ikke anledning til å ta doktorgrad. I 2014/2015 begynte rundt 38 prosent av bachelorstudentene på Fachhochschule, mens 58 prosent begynte på universitet.

Fachschule er høyere yrkesutdanning på EQF-nivå 6 som ikke er del av Bologna-rammeverket. Disse utdanningene er høyere yrkesutdanning på teknisknivå som kvalifiserer for tilsetning på mellomledernivå i arbeidslivet. Gjennomsnittlig er disse utdanningene av ett og ett halvt års varighet. Mesterbrevkvalifikasjonen er også innplassert på nivå 6 i det tyske kvalifikasjonsrammeverket og henvist til EQF-nivå 6. Denne kvalifikasjonen er heller ikke en del av Bologna-rammeverket.

### Nederland

Nederland introduserte *Associate Degree* (AD) i 2007. Det er et toårig program som regnes som «short cycle» innenfor Bologna-rammeverkets første syklus, og som er henvist til EQF nivå 5. AD er åpen for studenter med videregående opplæring på EQF nivå 4, både allmennfaglig og yrkesrettet. Studentene får 120 ECTS og kan fortsette innenfor fagområdet i ytterligere to år og oppnå en bachelorgrad.

AD er ikke forskningsbasert, men rettet mot behov i arbeidsmarkedet. Representative fagområder er teknikk, økonomi, miljø og jordbruk, språk, kultur og helse- og sosialfag. Det planlegges også å tilby yrkeslærerutdanning på dette nivået.

Nederlandsk utdanningsstatistikk viser at det er flest AD-studenter med yrkesfaglig bakgrunn. Det er flere menn enn kvinner, og mange velger å studere på deltid. Gjennomsnittsalderen er høyere enn for studenter på ordinære bachelorprogrammer.

## 4 Statens styring av fagskolesektoren

I tillegg til fagskolenes eiere er det tre hovedaktører i fagskolesektoren: skolene selv, staten og arbeidslivet (partene, organisasjonene og avtagende arbeidsliv). De offentlige fagskolene er i hovedsak eid av fylkeskommunene. Prinsippene for styring er de samme for offentlige og private fagskoler. Staten ved Kunnskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for organisering av fagskolesektoren. Som følge av dette sektoransvaret spiller departementet en viktig rolle som pådriver i utviklingen av gode styringsformer og tilskuddsordninger for fagskolene. Fagskolene er organisert ulikt, men styret har det øverste ansvaret for fagskoleutdanningene på den enkelte institusjon både ved offentlige og private fagskoler, uavhengig av organisasjonsform. Arbeidslivet skal spille en viktig rolle i utviklingen av fagskoleutdanningene, både som bestiller av fagskoleutdanning og i videreutvikling av eksisterende tilbud.

### *Ny lov for fagskoleutdanning*

#### *Utvikling frem mot fagskoleloven i 2003*

Statens rolle som ansvarlig for styring av sektoren og for organisering av fagskoler er relativ ny. Frem til 1990-tallet var det ingen egne lover for denne utdanningstypen. I 1966 vedtok Stortinget et forslag om opprettelse av egne tekniske fagskoler, men det fantes ingen lov om struktur, inntakskrav, organisering osv. Som nevnt i kapittel 2 vedtok Stortinget lov om tekniske fagskoler i år 2000.<sup>1</sup>

Tre statlige fagskoler var underlagt det daværende Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet: Veia – Statens fagskole for gartnere og blomsterdekoratører, Norsk jernbaneskole og Høgskolen i Bergen.

Berg-utvalget, jf. NOU 2000: 5 *Mellom barken og veden*, konkluderte med at staten måtte ha det øverste systemansvaret for utdanning på «mellomnivået», selv om skolene var forskjellige og også hadde ulike eieformer. Samtidig måtte regulering og organisering legges til rette for at både tilbydere

og faglige miljøer og bransjer fikk innflytelse over innholdet i opplæringen. Utvalget foreslo å etablere en ordning med kvalitetssikring av de ulike utdanningstilbudene, og gikk inn for at det ble laget en ny egen lov for all utdanning på «mellomnivået».

### *Fra 2003 til i dag*

Lov om fagskoleutdanning av 20. juni 2003 nr. 56, fagskoleloven, er en overordnet rammelov som angir hovedkriteriene for godkjenning av utdanningene. Loven åpnet for at den enkelte tilbyder selv skulle etablere mest mulig hensiktsmessige ordninger for å ivareta de ulike behovene for kvalitet, organisering av utdanningen, samarbeid med bransjer osv., jf. Ot.prp. nr. 32 (2002–2003). Fagskoleutdanning ble også definert som tertiærutdanning. Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) fikk ansvar for å godkjenne fagskoleutdanninger i 2005.

I 2007 ble det gjennom en endring i loven åpnet for at institusjonene kunne søke om fagområdegodkjenning, slik at de selv har fullmakt til å opprette fagskoleutdanninger innenfor avgrensede fagområder. I april 2012 ble slik godkjenning gitt til Veia – Statens fagskole for gartnere og blomsterdekoratører på fagområdet grønne design- og miljøfag. AOF Haugaland fikk i oktober 2016 godkjenning for fagområdet helse og oppvekst. Veia og AOF Haugaland er så langt de eneste fagskolene med slik godkjenning.<sup>2</sup>

De siste endringene i fagskoleloven ble vedtatt i Stortinget 17. juni 2016.<sup>3</sup> Endringene innebærer at fagskolestudentenes rettigheter er styrket, noe som skal bidra til å skape forutsigbarhet for studentene, fagskolene, fagskoleeierne og andre interessenter. De nye reglene regulerer bl.a. gjennomføringen av eksamen, etablerer rett til å klage på formelle feil og sensur, og at det skal etableres

<sup>1</sup> Den ble sanksjonert og trådte i kraft 28. januar 2000.

<sup>2</sup> Vedtakene om godkjenning er publisert på NOKUTs hjemmesider, se [www.nokut.no](http://www.nokut.no). Mer informasjon om å søke fagområdegodkjenning finnes her: <http://www.nokut.no/no/Fagskoler/Kvalitetssikring-og-utvikling/Fagomradegodkjenning/>

<sup>3</sup> Innst. 363 L (2015–2016)

et nasjonalt klageorgan for fagskolestudenter. Dette skal sikre nasjonal likebehandling og ivareta rettssikkerheten for studentene på en god måte.<sup>4</sup>

Regjeringen fremmet i vår en stortingsmelding om nye folkevalgte regioner.<sup>5</sup> Stortingets flertall mente ved behandlingen av denne meldingen at ansvaret for fagskolene fortsatt skal ligge i det regionale folkevalgte nivået.<sup>6</sup>

### Sektoransvar

Kunnskapsdepartementet har i dag sektoransvaret for fagskolene. Dette innebærer at departementet har forvaltningsansvaret for fagskoleloven med tilhørende forskrifter. Videre har det ansvar for tildeling av statstilskudd til visse fagskoler over statsbudsjettets kapittel 276 post 72 og for kontroll med at tilskuddene brukes i tråd med rammene og forutsetningene som departementet har fastsatt.

Sektoransvaret for kvaliteten i fagskoleutdanningen er i stor grad delegert til NOKUT, som har ansvar for godkjenning og tilsyn med fagskoleutdanninger.

Statens styring og dimensjonering av fagskolesektoren skjer først og fremst gjennom fagskoleloven med forskrifter, men også gjennom forutsetninger i tilskuddsbrev til fagskolene som mottar tilskudd.

### NOKUTs rolle overfor fagskolene

NOKUT har siden 2005 hatt ansvar for å godkjenne nye fagskoleutdanninger og fagområder og endringer i disse, samt føre tilsyn med eksisterende fagskoleutdanninger.

Fagskolene er selv ansvarlige for utdanningskvaliteten, men NOKUT kontrollerer at kvalitetsarbeidet, herunder kvalitetssikringssystemet, er tilfredsstillende. I tillegg til rollen som godkjennings- og kontrollorgan, skal NOKUT også bidra med informasjon, rådgivning og veiledning for å støtte kvalitetsutviklingen i sektoren.

Alle nye fagskoleutdanninger må godkjennes av NOKUT. Det må også søkes om godkjenning dersom det skal foretas en vesentlig endring av en eksisterende fagskoleutdanning, eller om en eksisterende fagskoleutdanning skal opprettes

ved et nytt studiested. NOKUT kan, som nevnt over, etter søknad gi fagskoler fullmakt til å opprette fagskoleutdanninger innenfor avgrensede fagområder gjennom fagområdegodkjenning. Fagskoler med slik godkjenning kan selv opprette nye utdanninger og studiesteder og foreta endringer i eksisterende utdanninger innenfor det godkjente fagområdet.

NOKUT kan på fritt grunnlag føre tilsyn med alle eksisterende fagskoleutdanninger, både de som er godkjent av NOKUT, og utdanninger som fagskoler med fagområdegodkjenning har etablert med egen fullmakt. Hvis det avdekkes svakheter i utdanningskvaliteten, kan NOKUT sette i gang revidering av enkeltutdanninger eller av fagskolen som helhet. NOKUT kan trekke tilbake godkjenninger dersom revideringen avdekker vesentlige mangler.

NOKUT gjennomfører ulike tiltak for å sikre og heve kvaliteten på fagskoleutdanningene. To ganger årlig arrangeres søkerkurs for dem som vil tilby, eller allerede tilbyr, fagskoleutdanning. Kursene tar for seg kravene som må oppfylles for å tilby fagskoleutdanning. Det er i tillegg utarbeidet detaljerte skriftlige veiledninger med informasjon om hvordan kravene skal forstås. Ikke minst gir rapportene som utarbeides i forbindelse med søknader om godkjenning av fagskoleutdanninger og fagområder, god veiledning. Det er god veiledning både for dem som tidligere har fått avslag og ønsker å prøve på ny, og for dem som har fått godkjenning og gjerne vil videreutvikle den utdanningen det gjelder. NOKUT benytter alltid sakkynndige i utarbeidelsen av disse rapportene.

NOKUT har siden 2009 arrangert en årlig fagskolekonferanse, og de siste to årene var det i samarbeid med Nasjonalt fagskoleråd. Fagskolekonferansene har løftet opp aktuelle problemstillinger og bidratt til faglige innspill og stimulering av sektoren. Konferansen har vært en sentral møteplass og nettverksarena for en bred og variert sektor som ellers har få samlingspunkter. Her møtes lærere, eiere, studenter og styremedlemmer fra private og offentlige fagskoler, næringslivsorganisasjoner og myndigheter til diskusjon om tema som angår sektoren.

I tillegg til disse regelmessige aktivitetene har NOKUT satt i gang flere andre viktige tiltak. Det er tiltak som for eksempel en seminarrekke om læringsutbyttebeskrivelser i 2014 i forbindelse med innføringen av Nasjonalt kvalifikasjonsprogram for livslang læring (NKR) og kravet om at alle fagskoler må beskrive kandidatenes læringsutbytte etter fullført utdanning i tråd med NKR.

<sup>4</sup> Prop. 95 L (2015–2016) *Endringer i fagskoleloven (om studentrettigheter m.m.)*

<sup>5</sup> Meld. St. 22 (2015–2016) *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*

<sup>6</sup> Innst. 377 S (2015–2016)

Mye av NOKUTs arbeid med informasjons-spredning og veiledning gjøres i samarbeid med aktører i sektoren, som for eksempel Fagskole-rådet, Forum for fagskoler (FFF), Rådet for offentlig fagskoler (RFF) og flere utvalg for bestemte utdanningsretninger.

#### 4.1 Fagskolene – styre og eierskap

##### *Styret ved fagskolene*

Det fremgår av fagskoleloven § 3 første ledd at fagskolens styre skal ha minimum fem medlemmer.<sup>7</sup> I styret skal det være representanter for studentene og de ansatte. Disse skal ha minimum møte-, tale- og forslagsrett i de tilfellene der styret behandler saker av betydning for gjennomføringen av fagskoleutdanning. Det skal fremgå av styrets vedtekter hvordan representantene for studentene og de ansatte velges. Studentrepresentanten(e) skal velges av og blant studentene og kan velges enten ved urnvalg eller ved at lederen for studentorganet blir studentenes representant i styret.

Fagskolelovens krav til styret er de samme for fagskolene som eies av fylkeskommunen og for fagskolene som er privat eide. Uansett eierform er det styret ved fagskolen som er øverste ansvarlige styringsorgan, og som skal sørge for at fagskolen overholder kravene i lov om fagskoleutdanning og tilhørende forskrifter, samt i annet relevant regelverk.

Styret har som hovedoppgave å være overordnet ansvarlig for driften ved fagskolen og føre tilsyn med den daglige ledelsen og virksomheten. Styret ved fagskolen har det øverste ansvaret for at studentene får den utdanningen som er forutsatt som grunnlag for godkjenningen fra NOKUT.

Styret skal sørge for en forsvarlig organisering av virksomheten, for at det fastsettes planer og budsjetter, og for at alle vilkårene for eventuelle statlige tilskudd overholdes. Styret skal videre holde seg oppdatert om den økonomiske utviklingen og sørge for at virksomhet, regnskap og formuesforvaltning er underlagt tilfredsstillende kontroll.

Det er visse oppgaver som er tilbyders ansvar, jf. §§ 4 og 4a. Styret skal enten ta ansvar for disse oppgavene selv eller delegere dem til fagskolens administrasjon. Tilbyders oppgaver er blant annet å gi nødvendig informasjon og veiledning til søkere og studenter, som informasjon om egenbetaling, utdanningstilbud, søknadsfrister og opp-

takskrav. Tilbyder skal også fastsette krav til lærer- og instruktørkompetanse og ledelse, samt legge til rette for opprettelse av studentorgan for å ivareta studentenes interesser og samarbeid med ledelsen.

I fagskoleloven er det få bestemmelser om sty-rerepresentasjon og -sammensetning. Det er ikke krav om ekstern representasjon i styrene. Arbeidslivets representasjon i styrene i dag varierer derfor mye.

##### *Fylkeskommunenes eierskap, styring og ansvar*

Med Forvaltningsreformen fikk fylkeskommunene ansvaret for drift og finansiering av fagskoleutdanninger.<sup>8,9</sup> Fylkeskommunene har styringsrett til å avgjøre om fagskoletilbudet i fylket skal realiseres i egen regi eller gjennom tilskudd til private tilbydere.

Det er 41 fylkeskommunale (offentlige) fagskoler av 94 fagskoler totalt. 52 prosent av om lag 15 500 fagskolestudenter studerer ved offentlige fagskoler.<sup>10</sup> Noen fylkeskommuner har organisert fagskolene sine som fylkeskommunale foretak opprettet i medhold av kommuneloven. Andre fylker driver fagskolene sammen med videregående skoler, men med eget styre for fagskolen. Rektor kan ofte være samme person på fagskolen og den videregående skolen. Fylkestinget er formell eier, mens styret ved fagskolen er det øverste ansvarlige styringsorganet. Fylkeskommunene er i dag eiere av fagskoler innenfor spesielt tekniske og maritime fag og helse- og sosialfag.

Som vist over har Stortinget gjennom behandlingen av regionmeldingen i juni 2016 vedtatt at fagskolene skal ligge innunder det regionale forvaltningsnivået også i fremtiden.

##### *Privates eierskap, styring og ansvar*

Det er 53 private fagskoler av 94 fagskoler totalt. Rundt 48 prosent av om lag 15 500 fagskolestudenter studerer ved private fagskoler.<sup>11</sup> De private fagskolene tilbyr i større grad enn de offentlige utdanninger innenfor estetiske fag, økonomisk-administrative fag og mediefag.

Fagskoleloven er i dag ikke til hinder for at private fagskoler kan organisere seg i ulike former, herunder blant annet aksjeselskaper, stiftelser og

<sup>7</sup> Lov 20. juni 2003 nr. 56 om fagskoleutdanning § 3.

<sup>8</sup> St.meld. nr. 12 (2006–2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*, jf. Innst. S. nr. 166 (2006–2007)

<sup>9</sup> Se Lov 20. juni 2003 nr. 56 om fagskoleutdanning § 1 a

<sup>10</sup> Kunnskapsdepartementet (2016a)

<sup>11</sup> Kunnskapsdepartementet (2016a)

foreninger. Det er opp til fagskoletilbyder å organisere virksomheten på en hensiktsmessig måte innenfor lovens rammer. De fleste private fagskoler er registrert som aksjeselskap. Enkelte er også registrert som stiftelser og foreninger.

I noen tilfeller er private fagskoler en del av et større konsern eller konsernlignende organisasjoner. De større private tilbyderne har ofte ansvar for flere fagskoler og/eller annen virksomhet.

#### **4.2 Organisasjon for norske fagskolestudenter (ONF)**

---

Fagskolestudentene grunnla sin landsdekkende organisasjon i 2012, etter initiativ fra departemen-

tet og med god støtte fra blant annet Nasjonalt fagskoleråd og Norsk studentorganisasjon. De mange korte utdanningene har medført at det har vært mer krevende for fagskolestudentene å få på plass en egen interesseorganisasjon enn for studenter ved universiteter og høyskoler. ONF er nå godt etablert og er selvsikre deltakere der fagskoleutdanning diskuteres. Per juni 2016 hadde ONF 22 medlemslag og organiserte i alt 7000 studenter. ONFs nettside er <http://www.fagskolestudent.no/>.

## 5 Arbeidslivstilknytning

### 5.1 Arbeidslivets kompetansebehov

Et sentralt spørsmål i kompetansepolitikken er om utdanningssystemet bidrar til nok og riktig kompetanse i arbeidslivet. Dimensjoneringen i det norske utdanningssystemet er i stor grad styrt av befolkningens etterspørsel etter kompetanse, heller enn samfunnets etterspørsel. For fagskoleutdanningene er det imidlertid en forutsetning for et godt tilbud at det er et aktivt og involverende samarbeid mellom fagskoletilbydere og aktører i arbeidslivet. Dette samarbeidet må inkludere utvikling av nye tilbud, samtidig som relevansen av eksisterende tilbud vurderes.

Det finnes en rekke kilder til kunnskap om fremtidige kompetansebehov, og mange av dem skiller mellom ulike fagområder. Det er derimot få som ser spesifikt på behovet for fagskoleutdanning, i hvert fall ikke samlet for hele arbeidslivet. Eksempelvis spør NHOs kompetansebarometer om behovet for arbeidskraft med fagskoleutdanning, men NHOs medlemsbedrifter dekker bare en del av arbeidslivet. Offentlig sektor fanges ikke opp her, og dermed heller ikke et sentralt område som helse. Videre ser NAVs bedriftsundersøkelse på behovet for ulike yrker, men skiller ikke mellom utdanningsnivåer. I SSBs fremskrivninger av behovet for ulike typer arbeidskraft blir fagskoleutdanning slått sammen med videregående opplæring.

Kompetansebehovet for grønne jobber er utredet og belyst både av den internasjonale arbeidsorganisasjonen, ILO, og det europeiske senteret for utvikling av yrkesopplæringen, Cedefop.<sup>1,2</sup> Utredningene viser at det ikke er så stort behov for nye opplæringstilbud, men heller at all yrkesopplæring i fremtiden bør inneholde opplærings-elementer rettet mot grønt skifte. Dagens fagarbeidere, teknikere og ingeniører vil i påvente av en slik utvikling ha et betydelig behov for etter- og videreutdanning, og særlig vil dette gjelde innenfor sektorene industri, olje, bygg- og anlegg og jordbruk.

<sup>1</sup> Strietska-Ilina, Hofmann, Haro og Jeon (2011)

<sup>2</sup> Cedefop (2010)

#### *NIFUs kandidatundersøkelse*

På oppdrag fra Kunnskapsdepartementet utførte NIFU en kandidatundersøkelse i 2013 der hovedmålet var å undersøke situasjonen for fagskoleutdannede på arbeidsmarkedet ca. ni måneder etter eksamen for bl.a. å kartlegge yrkesrelevansen av utdanningen. Undersøkelsen viste at nær 70 prosent av fagskolekandidatene på dette tidspunktet hadde yrkesaktivitet som sin hovedaktivitet. Utdanningens relevans for arbeidslivet ble imidlertid vurdert forskjellig for de ulike faggruppene, der helse- og sosialfag får høyest og mediefag lavest skår. Arbeidsledigheten har økt blant kandidater i økonomisk-administrative fag, og ledigheten er særlig høy blant kandidater som er født utenfor Norge.

#### *NHOs kompetansebarometer 2016*

NHOs kompetansebarometer 2016, som er en kartlegging av kompetansebehovet i NHOs medlemsbedrifter, viser at det er et stort gap mellom tilbud og etterspørsel. Om lag 40 prosent av bedriftene oppgir at mangel på kompetanse gir alvorlige konsekvenser som tap av markedsandeler, og at utvidelse av virksomheten må utsettes eller skrinlegges. Forskjellene mellom landsforeningene er større i 2016 enn i tidligere år. Størst endring er det innenfor landsforeningen Norsk olje og gass, hvor under 30 prosent av bedriftene nå oppgir stor eller noen grad av udekket behov, noe som er en nedgang fra 60 prosent i 2014. Samtidig er kompetansebehovet ganske konstant i store landsforeninger som Byggenæringens landsforening og Norsk industri.

Over halvparten av NHOs medlemsbedrifter melder at de vil ha behov for å rekruttere personale med fagskoleutdanning de neste fem årene. Bedriftene melder om særlig stort behov for denne typen kompetanse innenfor naturvitenskapelige fag, håndverksfag og tekniske fag, dvs. teknisk fagskole.

### *Arbeidslivets skole*

Universitetet i Oslo (UiO) utførte våren 2015 et prosjekt kalt «Arbeidslivets skole» på oppdrag fra Nasjonalt utvalg for teknisk fagskoleutdanning (NUTF), som er en frivillig sammenslutning av sentrale aktører på det tekniske fagfeltet. Prosjektet handler om fagskoleutdanningenes evne til å dekke næringslivets kompetansebehov. UiOs funn tyder på at det bare i liten grad og på en lite systematisk måte foretas kartlegging av behovene i avtagende bransjer og utvikling av utdanningstilbud. Samarbeidet slik det fungerer i dag, er i stor grad knyttet opp mot allerede eksisterende utdanningstilbud og studentprosjekter, utplasseringer og bruk av gjesteforelesere eller innleide lærere fra arbeidslivet. Det arbeides lite med videreutvikling av utdanningstilbudene og med utvikling av nye tilbud.

### *Fagskoleutdanningenes samfunnsoppdrag*

Kunnskapsgrunnlaget om fagskoleutdanningene tyder på at nærheten til arbeidslivet varierer. Det gjør også fagskolenes evne til å tilpasse seg bedriftenes kompetansebehov. Funn i UiOs prosjekt, NHOs kompetansebarometer og NIFUs kandidatundersøkelser tyder på at det er et misforhold mellom tilbudet av utdanninger og behov i arbeidsmarkedet, og at det er mangelfulle samarbeidsrelasjoner mellom fagskoler og bedrifter. Dette svarer dårlig med fagskoleutdanningenes mandat om å være en utdanningstype som raskt skal kunne endre seg etter behov i arbeidslivet. Kandidater i økonomisk-administrative fag fremstår som gruppen med den mest problematiske arbeidsmarkedssituasjonen. Den høye arbeidsledigheten blant fagskolekandidater innenfor det økonomisk-administrative fagfeltet i 2013-undersøkelsen gir grunn til bekymring. Det forsterkes av at 26 prosent av sysselsatte kandidater innenfor dette fagfeltet arbeider deltid, og at 38 prosent av disse oppgir at grunnen var at det ikke var mulig å få full stilling.

Siden fagskoleutdanning ble definert som et eget nivå i utdanningssystemet, har utdanningene imidlertid også vært innrettet mot å dekke behov i samfunnet generelt. I tillegg til videreutdanninger for personer med fag- eller svennebrev har etterutdanning, som ikke har en naturlig plass i videregående opplæring eller ved universiteter og høyskoler, funnet sin plass på dette nivået. Videreutdanning i fagskolesektoren er blant annet rettet mot behovet for sertifisering og spesialisering med sikte på bestemte

jobbfunksjoner, samt å gi fagutdannede tilleggskompetanse innenfor økonomi og ledelse. Etterutdanningene omfatter et vidt spekter av utdannings- og opplæringstiltak som varierer i lengde, omfang og innhold. Fagskoleutdanningene bidrar på denne måten til enkeltindividers kompetanseutvikling og gir opplæring som bidrar til personlig utvikling og som bedrer den enkeltes muligheter på arbeidsmarkedet.

Dagens fagskoleutdanninger dekker et vidt spekter av behov i samfunnet og er et alternativ til utdanning fra universiteter og høyskoler. Tilrettelegging for både offentlige og private aktører er nødvendig for å sikre det nødvendige kompetansebehovet. For fagskoleutdanningene innenfor helse- og sosialfag ble det eksempelvis etablert en egen tilskuddsordning forvaltet av fylkeskommunene og administrert av Helsedirektoratet. De fleste utdanningene er rettet mot bestemte pasient- eller brukergrupper. Innholdet er til en viss grad samordnet på frivillig basis gjennom samarbeidsorganet Nasjonalt utvalg for fagskoleutdanning i helse- og sosialfag (NUFHO).

På mange områder i helse- og velferdstjenestene er det behov for mer dybdekunnskap som bygger på yrkesfaglig kompetanse fra videregående opplæring. Det gjelder blant annet personell i helse- og omsorgsarbeid, sosialfaglig og barnevernfaglig miljøarbeid og i tekniske stillinger. Eksempler på slike tilbud er fagskoleutdanning i kreftomsorg og lindrende pleie (Telemark, deltidsstudium over to år) og fagskoleutdanning i spesialpedagogikk og flerkulturelt arbeid (Haugesund, deltidsstudium over to år). Andre tilbud finnes innenfor for eksempel barsel- og barnepleie, miljøarbeid innenfor rus, autismeomsorg, massasjeterapi og fysisk aktivitet og kulturarbeid.

Det er vanskelig å kartlegge helse- og velferdstjenestenes behov for kompetanse på fagskolenivå. Siden det tar tid før fremveksten av nye utdanninger reflekteres i stillingsstrukturen i tjenestene, eksisterer det så langt få stillinger der det spesifikt stilles krav om fagskoleutdanning. HELSEMOD, som har de sikreste fremskrivningene av personellbehov knyttet til utdanningsgrupper, skiller foreløpig ikke ut fagskolenivået i sine beregninger.

For at fagskoleutdanning innenfor helse- og sosialfag skal bli en tydeligere og mer attraktiv karrierevei, er det også viktig at kandidatene opplever at utdanningen gir uttelling i arbeidslivet i form av ansvars- og utviklingsmuligheter og høyere lønn.

**Boks 5.1 System for fremtidig kompetansebehov**

I 2013 satte Kunnskapsdepartementet i gang et treårig prosjekt om fremtidige kompetansebehov. Prosjektet har hatt en utredningsfase i 2014–16 og er nå i en slutfase. Målet med prosjektet har vært å foreslå en bedre systematikk for analyse, dialog og formidling av fremtidige kompetansebehov i Norge. Dette utviklingsarbeidet har også vært en del av arbeidet med en nasjonal kompetansepolitisk strategi (NKPS).

Behovet for et slikt system er omtalt i Meld. St. 18 (2012–2013) *Lange linjer – kunnskap gir muligheter*.

I utredningsfasen har prosjektet kartlagt eksisterende kilder til kunnskap, regionalt og nasjonalt, og vurdert utvidelser av kildegrunnlaget. Statistikk, spørreundersøkelser, framskrivninger og scenarioer inngår i kunnskapsgrunnlaget. Prosjektet har drøftet utviklingstrekk, forutsetninger og usikkerhet ved frem-

skrivninger og analyser av fremtidige kompetansebehov med relevante aktører, inkludert partene i arbeidslivet. Prosjektet har arrangert en rekke større fagseminarer og dialogmøter, samlet internasjonale erfaringer og lagt fram to rapporter om kunnskapsgrunnlaget.

Det finnes mange kilder til kunnskap om fremtidige kompetansebehov. Det mangler imidlertid en felles arena for å diskutere kildegrunnlaget, både usikre og sikre utviklingstrekk. Det skal opprettes et Kompetansebehovsutvalg (KBU) i 2017 med forskere, analytikere, partene i arbeidslivet og representanter fra departementene. KBU er nærmere omtalt i Kunnskapsdepartementets budsjettforslag for 2017, jf. Prop. 1 S (2016–2017). KBU skal sammenstille og analysere kunnskapsgrunnlaget og legge til rette for en mer tilpasset og målrettet formidling av resultatene til ulike målgrupper.

Det er viktig med et nært samarbeid mellom fylkeskommunene, fagskolene selv og arbeidslivet for å få til best mulig samsvar mellom tilbudet i fagskolesektoren og behov i arbeids- og næringsliv. De ulike bransjene må melde fra om behov for fagskoleutdannet arbeidskraft, bistå i utvikling, gjennomføring og evaluering av utdanningene og synliggjøre behovet for kandidater fra fagskolene i rekrutteringsprosesser.

I tillegg til å ha solide fagskoler med gode fagmiljøer som kan følge opp de ulike behovene, er det nødvendig med god kunnskap om arbeidslivets behov for fagskoleutdanning på nasjonalt og regionalt nivå.

Regjeringen har gjennomført et prosjekt om fremtidige kompetansebehov som skal etablere et system for analyse, dialog og formidling av fremtidige kompetansebehov i Norge. Målet med systemet er at bedre data, analyse og formidling av informasjon skal føre til bedre samsvar mellom arbeidsmarkedets behov for utdannet arbeidskraft og utdanningsvalgene til elever, studenter og voksne. Prosjektet vil gi verdifull kunnskap om arbeidslivets behov. Denne kunnskapen må danne grunnlag for utdanningsvalg og utvikling av nye fagskoleutdanninger.

**5.2 Arbeidslivets rolle overfor fagskolesektoren**

Fagskolens plass i utdanningssystemet kommer til uttrykk gjennom lovens krav om at fagskoleutdanningen skal være yrkesrettet, definert som «utdanning som gir kompetanse som kan tas i bruk i arbeidslivet uten ytterligere generelle opplæringstiltak» (§ 1). Forholdet til arbeidslivet er derfor helt sentralt. I NOU 2014: 14 *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg* er fagskoleutdanningen beskrevet slik:

Fagskolen er på mange måter arbeidslivets utdanning. Den har en lovfestet tilknytning til arbeidslivets kompetansebehov og har derfor som hovedformål å forsyne samfunnet med kandidater med yrkesrettet kompetanse som kan gå rett inn og bidra i virksomheten. På den måten er fagskolen viktig for verdiskaping og velferd og som en viktig bidragsyter til produktiviteten i Norge.<sup>3</sup>

Fagskoleutdanningene skiller seg fra universitets- og høyskoleutdanningene ved at fagskoleloven inneholder bestemmelser om en kobling til arbeidslivets kompetansebehov. De skiller seg

<sup>3</sup> NOU 2014: 14 *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg*

også fra fagopplæringen, der deler av opplæringen foregår i arbeidslivet og dermed er et felles ansvar for myndighetene og partene i arbeidslivet, og der partssamarbeidet på nasjonalt og regionalt nivå er lovhjemlet. Partenes ansvar for yrkesopplæring er imidlertid forankret i Den internasjonale arbeidsorganisasjonen konvensjon nr. 142 om yrkesveiledning og yrkesopplæring som ledd i utvikling av menneskelige ressurser og vil gjelde for både fagopplæringen og fagskoleutdanningene.

Arbeidslivet spiller også en sentral rolle i fagskolesektoren som bestiller av relevant kompetanse. Arbeidslivet deltar på mange arenaer nasjonalt og regionalt der kompetansebehov i offentlig og privat sektor debatteres og klargjøres.

Bedriftene må selv ta ansvar for å synliggjøre attraktive jobbmuligheter gjennom utlysninger og lønnsnivå. Funn i NIFUs kandidatundersøkelse fra 2013 som avdekker at nær halvparten av fagskolekandidatene ikke har bedre arbeidsbetingelser i jobben etter fullført fagskoleutdanning, kan tyde på at arbeidslivet ikke er villig til å betale for den kompetansen som fagskoleutdanningene gir.<sup>4</sup>

NOKUT stiller krav om at det foreligger formaliserte samarbeidsavtaler mellom fagskolene og aktører i yrkesfeltet som sikrer at fagskoleutdanningenes læringsutbytte er relevant. I tillegg stilles det krav om rutiner i fagskolenes kvalitets-sikringssystemer for å få tilbakemeldinger om kvaliteten i utdanningen fra aktører i yrkesfeltet.<sup>5</sup>

Det er ingen krav om at arbeidslivet skal være representert i fagskoleutdanningenes styrer, men der det finnes slike representanter, kan de ha innflytelse på dimensjonering og tilbudsstruktur.

#### *Fylkeskommunen og fagskoleutdanning*

Med Forvaltningsreformen av 1. januar 2010 overtok fylkeskommunene drift- og finansieringsansvaret for fagskolene. Fylkeskommunene fikk med dette ansvar for at det finnes fagskoletilbud i fylkene som tar hensyn til lokale, regionale og nasjonale kompetansebehov.<sup>6</sup>

12. juni 2015 vedtok regjeringen nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, der det heter:

<sup>4</sup> Waagene og Støren (2013)

<sup>5</sup> Jf. § 5-1 (3) d) i forskrift 12. desember 2013 nr. 1504 om tilsyn med kvaliteten i fagskoleutdanning (fagskoletilsynsforskriften).

<sup>6</sup> Fylkeskommunene kan selv avgjøre hvorvidt fagskoletilbudet i fylket skal realiseres i egen regi eller gjennom finansiering av private tilbydere.

Fylkeskommunene legger til rette for bedre tilgang på kompetent og relevant arbeidskraft som møter det regionale arbeidsmarkedets behov. Planleggingen skjer i partnerskap med utdannings-, arbeidsmarkeds og næringsaktørene, og på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer.<sup>7</sup>

Fylkeskommunen som ansvarlig for videregående opplæring, fagskoleutdanning og næringsutvikling har her en sentral rolle i koordinering og utvikling av kompetansepolitikken for regionen. Arbeidslivets rolle i dette samarbeidet vil blant annet være å konkretisere etterspørselen etter kompetent arbeidskraft slik at den fanges opp i regionale analyser både på kort og lang sikt.

Regjeringen har på bakgrunn av ovennevnte mål, og for å følge opp OECD-rapporten *Skills Strategy for Norway*, satt i gang et arbeid for å utvikle en nasjonal kompetansepolitisk strategi i skjæringspunktet mellom arbeidsmarkeds-, utdannings-, nærings- og regionalpolitikk.<sup>8,9</sup> Det legges vekt på å trekke fylkeskommunene og regionale aktører inn i det pågående nasjonale strategiarbeidet. Som ledd i dette arbeidet opprettet regjeringen i 2015 et pilotprosjekt der fem fylkeskommuner fikk i oppdrag å kartlegge behov for kompetanse i egen region. Dette regionale utviklingsprosjektet er fra høsten 2016 utvidet med elleve nye fylkeskommuner som skal styrke arbeidet med å utvikle regionale kompetansepolitiske planer og tilhørende årlige handlingsprogram. Formålet er blant annet å bedre balansen mellom tilbud og etterspørsel etter ulike typer arbeidskraft i de regionale arbeidsmarkedene.

#### *Arbeidslivet og private fagskoler*

Arbeidslivets innflytelse overfor de private tilbyderne er svakere forankret enn i offentlig sektor, og utdanningstilbudet ved private fagskoler er i større grad påvirket av studentenes etterspørsel enn av arbeidslivets behov. Mange av fagskoleutdanningene i privat sektor er ikke så mye rettet mot arbeidslivet som mot videre studier ved høyskoler og universiteter. Dette gjelder særlig fagskoleutdanninger innenfor estetiske fag.

Private fagskoler er imidlertid også omfattet av kravet om formaliserte samarbeidsavtaler med arbeidslivet og om at kvalitetssikringssystemet

<sup>7</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015)

<sup>8</sup> OECD (2014)

<sup>9</sup> Se <http://www.vox.no/nasjonal-strategi-for-kompetansepolitikk/>

må inneholde tilbakemeldinger om kvaliteten i utdanningen fra aktører i yrkesfeltet.

### 5.2.1 Nasjonalt fagskoleråd

Arbeidslivet har ellers en særskilt rolle i kompetansepolitikken for fagskoleutdanningene gjennom Nasjonalt fagskoleråd. Fagskolerådet ble opprettet av Kunnskapsdepartementet i 2010 som et rådgivende organ. Det består av representanter for fagskolesektoren, arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene og studentene.<sup>10</sup>

Rådet har et bredt mandat: Det skal blant annet bidra til å utvikle rammer og strategier for fagskoleutdanningen, fremme fagskolenes samlede interesser som selvstendig del av utdannings-systemet og samarbeide om god sammenheng

mellom utdanningsnivåene. I tillegg skal rådet bidra til synliggjøring av fagskoleutdanningen, arbeide for faglig kvalitet og utvikling av fagskolesektoren og gi råd til sentrale og fylkeskommunale myndigheter i aktuelle fagskolesaker.

Nasjonalt fagskoleråd har sekretariat i Vox og har vedtatt periodiske strategier for arbeidet sitt.<sup>11</sup> Fagskolerådet har utarbeidet høringsuttalelser i viktige saker som gjelder fagskolen og ga verdifull støtte i forbindelse med opprettelsen av fagskolestudentenes organisasjon, Organisasjon for norske fagskolestudenter (ONF).

Fagskolerådet oppnevner egne arbeidsgrupper for spesielle formål etter behov og samarbeider med faglige nasjonale utvalg både innenfor fagskoleutdanningen og på andre utdanningsnivå.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Forum for fagskoler, Norske Fag- og Friskolers Landsforbund/Kristne Friskolers Forbund, Rådet for fylkeskommunale fagskoler, KS, Voksenopplæringsforbundet/Fleksibel utdanning Norge, Næringslivets Hovedorganisasjon, Virke, Landsorganisasjonen i Norge, Utdanningsforbundet og Organisasjon for norske fagskolestudenter har medlemmer i Nasjonalt fagskoleråd. Vox er sekretariat for fagskolerådet. Ledervervet skal alternere mellom arbeidstaker- og arbeidsgiversiden.

<sup>11</sup> Vox heter fra 01.01.2017 Kompetanse Norge

<sup>12</sup> For eksempel Samarbeidsrådet for yrkesopplæringen, Universitets- og høyskolerådet, Nasjonalt utvalg for fagskoleutdanning i helse- og oppvekstfag, Nasjonalt utvalg for teknisk fagskoleutdanning, Nasjonalt utvalg for maritime fagskoleutdanninger, Nasjonalt utvalg for grønne fagskoleutdanninger.

## 6 Finansiering av fagskoleutdanning

### 6.1 Finansieringskilder

Fagskolene har gjennom tidene hatt forskjellige finansieringskilder, noe som reflekterer at dette utdanningsnivået omfatter mange ulike utdanningstradisjoner. Med fagskoleloven av 2003 ble det ikke etablert en felles tilskuddsordning. Utdanningene som kom inn under loven, har derfor fortsatt finansiering fra de samme kildene som de hadde tidligere.

Som vist i tabell 6.1, går offentlige midler til fagskoleutdanning i dag gjennom flere kanaler:

- *Fylkeskommunenes frie midler, inkludert rammetilskudd.* Dette er dels midler til fagskoleformål som er lagt inn i fylkeskommunenes rammetilskudd, og dels frie midler som fylkeskommunene prioriterer å bruke utover dette. Midlene

brukes hovedsakelig til tekniske og maritime fagskoleutdanninger.

- *Tilskudd til helse- og sosialfaglige utdanninger.* Dette er øremerkede tilskudd til helse- og sosialfaglige fagskoleutdanninger, som gis til fylkeskommunene over Helse- og omsorgsdepartementets budsjett. Ordningen er søknadsbasert, der fagskolene får tilskudd per student.
- *Tilskudd til tidligere privatskoler.* Et begrenset antall private fagskoler, hovedsakelig fagskoler som tidligere var godkjent etter privatskoleloven, får tilskudd over Kunnskapsdepartementets budsjett. Dette dreier seg om til sammen 14 fagskoler.

I tillegg gis det bevilgninger over statsbudsjettet til fagskoler som staten driver, jf. boks 6.1.

Tabell 6.1 Statstilskudd til fagskoleutdanning (i 1 000 kroner).

| Tilskuddskilde                                             | 2014    | 2015    | 2016    |
|------------------------------------------------------------|---------|---------|---------|
| Rammetilskudd                                              | 396 000 | 407 900 | 419 900 |
| Tilskudd til helse- og sosialfaglige utdanninger (HOD)     | 84 700  | 87 400  | 96 900  |
| Tilskudd til tidligere privatskoler (privatskoleloven §6A) | 71 200  | 65 400  | 68 700  |
| Sum                                                        | 551 900 | 560 700 | 584 600 |

#### Boks 6.1 Statlige fagskoler

Tre statlige virksomheter driver fagskoleutdanning: Veia – Statens fagskole for gartnere og blomsterdekoratører, Norsk jernbaneskole og Høgskolen i Bergen, som har en dykkerutdanning på fagskolenivå. Virksomhetene styres og finansieres hver for seg, uten en felles overordnet finansieringsordning.

- Bevilgningen til Veia – Statens fagskole for gartnere og blomsterdekoratører tildeles over en egen post i statsbudsjettet. Dette innebærer at det er Stortinget som vedtar den økonomiske rammen for fagskolen.

- Midler til Statens jernbaneskole inngår i bevilgningen til Jernbaneverket.
- Høgskolen i Bergen overtok ansvaret for dykkerutdanningen i 2005, og den økonomiske rammen for tidligere Statens dykker-skole ble på samme tidspunkt overført til høyskolen. Rammen er videreført som en del av høyskolens grunnfinansiering. Dykkerutdanningen inngår ikke i den resultatbaserte finansieringen av høyskolen.

Tabell 6.2 Egenbetaling fra studenter for utdanningsåret 2015. Kroner.

| Fagfelt                                               | Offentlige fagskole |                     | Private fagskoler |                     |
|-------------------------------------------------------|---------------------|---------------------|-------------------|---------------------|
|                                                       | Gjennomsnitt        | Samlet egenbetaling | Gjennomsnitt      | Samlet egenbetaling |
| Helse-, sosial- og idrettsfag                         | 3 000               | 27 000              | 17 019            | 6 569 375           |
| Humanistiske og estetiske fag                         | 5 771               | 161 600             | 38 170            | 134 321 937         |
| Naturvitenskapelige fag, håndverksfag og tekniske fag | 17 118              | 35 947 448          | 32 674            | 70 478 471          |
| Primærnæringsfag                                      | 6 520               | 1 147 500           | 35 545            | 1 564 000           |
| Samferdsels- og sikkerhetsfag og andre service fag    | 11 923              | 930 000             | 124 637           | 109 431 065         |
| Samfunnsfag og juridiske fag                          | -                   | -                   | 50 831            | 27 296 500          |
| Økonomiske og administrative fag                      | 7 168               | 724 000             | 24 427            | 83 417 407          |
| Uoppgitt fagfelt                                      | -                   | -                   | 25 502            | 11 527 000          |
| <b>Totalt</b>                                         | <b>15 625</b>       | <b>38 937 548</b>   | <b>39 042</b>     | <b>444 605 755</b>  |

Indirekte er alle fagskoleutdanningene statsstøttet gjennom at studentene får lån fra Statens lånekasse for utdanning. Når utdanningene blir godkjent av NOKUT er de automatisk godkjent for utdanningsstøtte gjennom Lånekassen.

De offentlige fagskoleutdanningene mottar den største andelen av midlene til fagskoleutdanning. En del av det øremerkede tilskuddet til helse- og sosialfaglige utdanninger går imidlertid til private skoler. Videre får de private fagskolene som tidligere var godkjent etter privatskoleloven, opprettholdt tilskuddet de hadde etter denne loven. Utover dette får private fagskoler i liten grad offentlige tilskudd. Markedsinntekter gjennom studieavgifter fra studentene er dermed den viktigste finansieringskilden for de fleste private fagskolene.

Studieavgifter er også en inntektskilde for en rekke fylkeskommunale fagskoler, ved siden av de offentlige midlene. Jf. tabell 6.2 utgjorde egenbetalingen ved de offentlige fagskolene om lag 39 mill. kroner i 2015. I de private fagskolene, hvor studentenes egenbetaling er den vesentlige finansieringskilden, utgjorde egenbetalingen om lag 444 mill. kroner i 2015.

## 6.2 Offentlige budsjettmidler til fagskolesektoren

### *Fylkeskommunenes frie midler*

Frem til Reform 94 var teknisk fagskoleutdanning en del av videregående opplæring og finansiert av

fylkeskommunenes frie inntekter. Denne finansieringsmåten fortsatte frem til 2003, da fagskoleloven trådte i kraft. Etter 2003 ble midlene trukket ut av rammetilskuddet, med den begrunnelsen at fylkeskommunene ikke lenger var forpliktet til å tilby fagskoleutdanning. Midlene ble isteden lagt inn i en tilskuddsordning opprettet under Kunnskapsdepartementet, der de fylkeskommunene som tilbød teknisk fagskole mottok tilskudd. Forvaltningsreformen i 2010 ga på nytt fylkeskommunene et lovpålagt ansvar for fagskoleutdanning, og midlene ble lagt tilbake i rammetilskuddet. Denne ordningen har fortsatt frem til i dag.

Midlene som i dag gis til de fylkeskommunale fagskoleutdanningene, fordeles særskilt på grunnlag av studenttall per 1. oktober to år før bevilgningsåret.<sup>1</sup> Når midlene er lagt inn etter en særskilt fordeling, er de en del av rammetilskuddet til fylkeskommunen, men de er ikke bundet til fagskoleutdanning. Fylkeskommunene vil imidlertid oppleve en sammenheng mellom innsats på fagskolefeltet og størrelsen på senere tilskudd i og med at studenttall er grunnlaget for fordeling av kommende års rammetilskudd. Fordelingen av fagskolemidlene har derfor noen kjennetegn som også karakteriserer øremerkede tilskudd.

Begrunnelsen for at midlene legges inn etter en særskilt fordeling er at fagskoletilbudet og etterspørselen etter fagskoleutdanning varierer

<sup>1</sup> Jf. tabell C i Beregningsteknisk dokumentasjon, som legges frem som vedlegg til statsbudsjettet Prop. 1 S hvert år.

mellom fylkene, blant annet på grunn av forskjeller i næringsstruktur og i tradisjoner for utdannings- og karrierevalg.

Fagskoler har i motsetning til universiteter og høyskoler ikke resultatbasert uttelling i tilskuddsordningen. Antall fagskolestudenter påvirker størrelsen på rammetilskuddet, men bare gjennom en omfordeling mellom fylkeskommunene. Samlet sett får fagskolesektoren ikke økt tilskudd av at studenttallet økes.

I beregningen av tilskudd tas det ikke hensyn til kostnadsforskjeller mellom utdanningene i fagskolen. Fylkeskommuner som tilbyr utdanninger og fagretninger med høye kostnader, må derfor dekke en større andel med frie midler. Deloitte og NIFU har gjort en undersøkelse som viser at det er vel så store kostnadsforskjeller innenfor hver enkelt fagretning som mellom fagretningene.<sup>2</sup> Undersøkelsene gir ikke grunnlag for å trekke konklusjoner om at tilskuddsordningen fører til at fylkeskommunene systematisk lar være å tilby fagretninger der kostnadene er høye.

#### *Øremerkede tilskudd til helse- og sosialfaglige fagskoleutdanninger*

Under handlingsplanen *Rekruttering for bedre kvalitet – Rekrutteringsplan for helse- og sosialpersonell 2003–2006* ble det opprettet såkalte stimulerings-tilskudd til fagskoleutdanning i helse- og sosialfag.<sup>3</sup> Stimulerings-tilskuddene fortsatte frem til den nåværende tilskuddsordningen for helse- og sosialfaglige fagskoleutdanninger ble opprettet i 2009. Opprettelsen av tilskuddsordningen innebar en betydelig økning i tilskuddene til fagskoler med utdanningstilbud i helse og sosialfag. I tråd med dette fastsetter Helsedirektoratets retningslinjer for ordningen at utdanning som får tilskudd, som hovedregel skal være gratis for studentene.

Fra 2010 forvalter fylkeskommunene tilskuddsordningen. Midlene tildeles som øremerket tilskudd over Helse- og omsorgsdepartementets budsjett, og helsedirektoratet fordeler midlene på fylkesvise rammer. Fylkeskommunene fordeler den tildelte rammen mellom fagskolene.

#### *Tilskudd til skoler som tidligere fikk tilskudd etter privatskoleloven*

Privatskoleloven hadde tidligere en hjemmel for tilskudd til skoler som gir yrkesrettet opplæring som ikke blir gitt ved offentlige videregående sko-

ler (privatskoleloven kapittel 6A). Denne hjemmelen ble opphevet 1. juli 2010. Samtidig fikk voksenopplæringsloven en hjemmel for tilskudd til skoler som hadde vært godkjent etter de tidligere bestemmelsene i privatskoleloven. Det ble også etablert en mulighet for de skolene som fikk utdanningstilbudene godkjent som fagskoleutdanninger, til å få tilskuddet videreført under fagskoleloven.

Skolene fikk med andre ord et valg der de enten kunne fortsette som før og få tilskudd etter voksenopplæringsloven, eller bli godkjent som fagskole og få tilskudd etter fagskoleloven.

Tilskuddet ble fastsatt slik at skolene fikk et fast beløp tilsvarende det beløpet de ville mottatt etter privatskoleloven på overføringstidspunktet. Tilskuddet etter fagskoleloven er altså uavhengig av studenttallet ved fagskolen, i motsetning til tilskuddet etter privatskoleloven, som var basert på antall studenter. Ordningen innebærer at studenttallet på det tidspunktet skolen gikk over fra privatskoleloven til fagskoleloven, avgjør størrelsen på tilskuddet.

To av skolene som hadde fått tilskudd, ble avvirket i 2014. Det er nå 14 fagskoler som får opprettholdt tilskuddet de hadde etter privatskoleloven.

### **6.3 Forutsetninger for fagskolefinansieringen**

Fagskoleloven skiller mellom godkjenning av fagskoleutdanning og rett til offentlige tilskudd.<sup>4</sup> Det vil si at godkjenning er en nødvendig forutsetning for å motta tilskudd, men ikke automatisk utløser tilskudd fra det offentlige. Det gjøres en egen vurdering av rett til tilskudd fra staten gjennom behandling av statsbudsjettet.

#### *Fylkeskommunenes ansvar*

Fylkeskommunene har i dag, gjennom fagskoleloven § 1a, ansvaret for at det tilbys godkjent fagskoleutdanning. Ansvarsplasseringen medfører at en stor del av tilskuddene til fagskoleutdanning blir kanalisert gjennom fylkeskommunene. Som omtalt i kapittel 6.1 utløses de offentlige budsjettmidlene dels gjennom særskilte ordninger for fagskolene og dels ved at fylkeskommunene bruker av frie inntekter.

<sup>2</sup> Aamodt, Bjørnstad, Sandsør, Finnanger og Jensen (2016)

<sup>3</sup> Sosial- og helsedirektoratet (2006)

<sup>4</sup> Jf. Ot.prp. nr. 32 (2002–2003), gjentatt i Ot.prp. nr. 39 (2006–2007)

Kostnadsundersøkelsen som Deloitte og NIFU har gjennomført, viser at de samlede regnskapsførte kostnadene til fagskolene var på 524 mill. kroner i 2014.<sup>5</sup> Regnskapsførte kostnader gir imidlertid ikke et helt dekkende bilde av ressursbruken. Fagskolene disponerer i stor grad ressurser som ikke gjenspeiles i regnskapet.

Deloitte og NIFU har estimert de samlede kostnadene, inkludert ikke-regnskapsførte kostnader, til 611 mill. kroner i 2014. Dette året var rammetilskuddet og tilskuddet til helse- og sosialfaglige utdanninger til sammen 481 mill. kroner. Tallene viser at fagskolene disponerer betydelige ressurser utover de midlene staten stiller til rådighet. De ikke-regnskapsførte kostnadene kan dels være fylkeskommunal ressursinnsats og dels ressurser som næringslivet eller andre utenfor fylkeskommunen stiller til rådighet.

På oppdrag fra utvalget som la frem NOU 2014: 14 *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg* gjennomførte NIFU en undersøkelse av hvordan fylkeskommunene har ivaretatt sitt ansvar for fagskoleutdanning.<sup>6</sup> NIFUs vurdering var at de i liten grad har hatt en aktiv rolle som forvalter av fagskoletilbudene, men at de fortsetter å prioritere de tilbudene som tidligere har fått midler over offentlige budsjetter.

Som en del av arbeidet undersøkte NIFU også fylkeskommunenes kostnader til fagskoler, og de fant at rammetilskuddet tilsvarte kostnadene for flertallet av fylkeskommunene.<sup>7</sup> I enkelte fylkeskommuner er imidlertid de midlene som er lagt inn i rammetilskuddet til fagskoleformål ikke nok til å dekke utgiftene. NIFUs vurdering var derfor

at fylkeskommunene bruker flere midler til fagskole enn det de får gjennom rammetilskuddet. Undersøkelsen til NIFU var mindre omfattende enn den undersøkelsen Deloitte og NIFU senere har gjort, og fanger ikke opp ikke-regnskapsførte kostnader.

Den mangelen på aktiv prioritering som NIFU har kartlagt, må ses i lys av at det har gått kort tid siden ansvaret for fagskolene ble tilbakeført til fylkeskommunene i 2010. Av hensyn til behovet for forutsigbarhet er det ikke hensiktsmessig å gjøre store omprioriteringer i utdanningstilbudet fra et år til det neste. Den økonomiske rammen i tilskuddsordningen har vært slik at det ikke har vært rom for satsinger på nye fagområder uten å redusere tilskuddet på andre områder. Fylkeskommunene bruker som nevnt mer på fagskoleutdanning enn det som spesifikt er lagt inn i rammen til dette formålet. Den samlede økonomiske rammen for fylkeskommunene setter likevel grenser for hva som kan brukes.

Innretningen av den statlige tilførselen av midler til fylkeskommunene kan også være en medvirkende årsak til at fylkeskommunene ikke har forvaltet fagskoletilbudene på en mer aktiv måte. Da ansvaret for fagskoler ble ført tilbake til fylkeskommunene, ble rammetilskuddet styrket med de budsjettmidlene som tidligere hadde gått til teknisk fagskole, samtidig som den øremerkede tilskuddsordningen til helse- og sosialfaglige utdanninger ble opprettholdt. Sammenhengen mellom beløpet som ble lagt inn i rammetilskuddet, og det tidligere tilskuddet til teknisk fagskole, kan oppfattes som føringer på at rammetilskuddet skal gå til teknisk fagskoleutdanning. Dette forsterkes av at de helse- og sosialfaglige utdanningene har egne øremerkede tilskudd.

<sup>5</sup> Aamodt, Bjørnstad, Sandsør, Finnanger og Jensen (2016)

<sup>6</sup> Lekve, Moen og Reiling (2014)

<sup>7</sup> Lekve, Næss, Reiling og Røsdal (2014)

## 7 NOU 2014: 14 Fagskolen – Et attraktivt utdanningsvalg

I forbindelse med høringen om forskrift om fagskoleutdanning våren 2013 ble det klart at det var delte meninger om det burde fastsettes en forskriftsbestemmelse om fagskolepoeng. Regjeringen kom på den bakgrunn til at det var behov for mer, bedre og systematisert kunnskap om fagskolesektoren. Ved kongelig resolusjon 23. august 2013 satte regjeringen ned et utvalg som skulle gjennomgå sektoren for å se på hvordan den kunne videreutvikles. Utvalget skulle levere rapport i form av en NOU innen utgangen av 2014. Resultatet av utvalgets arbeid er NOU 2014: 14 *Fagskolen – Et attraktivt utdanningsvalg*.

Utredningen fastslår at de tre hovedaktørene staten, arbeidslivet og fagskolene sammen må bidra til utvikling av fagskolesektoren. NOU-en lister opp fem hovedutfordringer og foreslår til sammen 49 tiltak rettet mot henholdsvis staten, arbeidslivet og fagskolene. Under følger en oppsummering av de fem hovedutfordringene.

### *Fagskolenes plassering og status i det norske utdanningssystemet*

Utvalget presiserer at fagskolesektoren er en viktig del av det norske utdannings- og kompetansesystemet, men at potensialet den representerer, kan utnyttes bedre. I flere deler av arbeidsmarkedet er det stor etterspørsel etter fagskolekandidater, mens andre deler av arbeidsmarkedet fortsatt ikke har fått øynene opp for dem. Utvalget mener at det er behov for en mer langsiktig strategisk styring av sektoren, og at fagskoleutdanning gjøres mer attraktiv og i større grad synliggjøres for potensielle søkere, for arbeidslivet og for samfunnet for øvrig.

Et av utvalgets hovedbudskap i NOU-en er at det er behov for en mer helhetlig politikk for det tertiære nivået i utdanningssystemet med en tydeligere og bedre arbeidsdeling mellom fagskoleutdanning og utdanning ved høyskoler og universiteter. Fagskolene må ha et klart samfunnsmandat for å tilby yrkesfaglige utdanninger på nivået over videregående opplæring, i nært samarbeid med aktører i lokalt, regionalt og nasjonalt arbeidsliv. Utvalget presiserer også at det bør skapes mer

hensiktsmessige overganger mellom fagskoleutdanning og universitets- og høyskoleutdanning.

NOU-en viser at fagskolestudentene har opplevd negativ forskjellsbehandling sammenliknet med studenter i universitets- og høyskoleutdanning. Utvalget foreslår at fagskolestudentene side-stilles med universitets- og høyskolestudenter når det gjelder rettssikkerhet, velferdsgoder og tilknytning til studentsamskipnader.

### *Arbeidslivets eierskap til fagskolesektoren*

NOU 2014: 14 *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg* slår fast at fagskolenes styrke ligger i det nære samarbeidet med arbeidslivet, og i muligheten til raskt å svare på skiftende kompetansebehov i samfunnet. Derfor må arbeidslivets eierskap til fagskolesektoren styrkes. Utvalget understreker at arbeidslivet, dvs. partene i arbeidslivet, arbeidslivsorganisasjonene og virksomhetene som ansetter kandidater fra fagskolene, må bli en tydeligere bestiller og bruker av fagskolekompetanse, involvere seg mer i utvikling av utdannings-tilbud og i større grad bidra med gjesteforelesere, hospiteringsplasser og praksisplasser med mer.

Utvalget mener at det er sentralt for fagskolenes suksess at arbeidslivet gis innflytelse i det arbeidet som foregår på den enkelte institusjonen. Det foreslås derfor representasjon fra arbeidslivet i fagskolenes styrer, i nasjonale fagråd og i Nasjonalt fagskoleråd.

### *Kvaliteten i fagskoleutdanningene*

NOU 2014: 14 *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg* peker på et forbedringspotensial med hensyn til kvaliteten i flere fagskoleutdanninger. Utvalget presiserer at ansvaret for god kvalitet primært ligger hos den enkelte fagskolen og fagskolesektoren i fellesskap, og at økt kvalitet og relevans i utdanningene må utvikles i samarbeid med arbeidslivet. Staten kan imidlertid tilrettelegge for kvalitet gjennom lovverk og finansieringssystem.

NOU-en drøfter også fagmiljøets betydning for kvaliteten i fagskoleutdanningene. Utvalget fremholder at mange av dagens fagmiljøer ikke er til-

strekkelig robuste. Fagskolene må derfor utvikle mer solide fagmiljøer som består også for eksempel ved frafall, og det må stilles tydeligere kompetansekrav enn det som gjøres i dag.

#### *Styring og struktur i fagskolesektoren*

Ifølge NOU 2014: 14 *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg* er dagens fagskolesektor for sprikende. Det er derfor behov for tydeligere statlig styring av strukturen i sektoren, og at staten overtar ansvaret for de offentlige fagskolene. Utvalget peker videre på at institusjonene må bli mer bærekraftige med hensyn til størrelse og administrasjon, og foreslår en modell med større regionale offentlige fagskoler. Utvalget mener dessuten at institusjonsakkreditering for offentlige og private fagskoler vil gjøre det lettere å tilpasse seg dynamiske kompetansebehov i arbeidslivet.

Gitt sektorens samfunnsmandat og koblingen til arbeidslivet mener utvalget videre at det er behov for en sterkere nasjonalt styrt dimensjonering for å hindre uhensiktsmessig vekst i utdanningstilbudet. Utvalget fremholder at antall studie-plasser må dimensjoneres etter arbeidslivets behov og i mindre grad etter studentenes etter-spørsmål. Det bør være flertall av eksterne medlemmer, inkludert ekstern styreleder, i styrene for de offentlige fagskolene, blant annet for å sikre bedre samspill med arbeidslivet.

Utvalget foreslår at det gjøres en evaluering av Nasjonalt fagskoleråd med oppmerksomhet på rådets sammensetning og mandat, og videre at det opprettes nasjonale fagråd som et faglig styrt ledd mellom institusjonsledelsen ved fagskolene og det politiske nivået. Fagrådene skal gi råd om dimensjonering og arbeide for koordinering og kvalitetsutvikling.

#### *Finansiering*

I NOU 2014: 14 *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg* pekes det på at finansiering av fagskolesektoren må bli et statlig anliggende. Videre mener utvalget at staten må ta økonomisk ansvar for de fagskoleutdanningene som fyller et definert behov i arbeidslivet, og som dermed oppfyller et viktig samfunnsmandat. Et fremtidig finansieringssystem må bestå av både grunnbevilgning og stykkprisfinansiering per student, i tillegg til utviklingsmidler. Det understrekes også at finansieringssystemet må ta hensyn til at forskjellige utdanninger har forskjellige kostnader. Utvalget viser til en uheldig forskjellsbehandling av fagskolestudenter når det gjelder studentbetaling og lik

rett til utdanning. En stor andel av finansieringen til fagskolesektoren kommer gjennom egenbetaling fra studentene.

### **7.1 Høringsinnspill**

NOU 2014: 14 *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg* ble overlevert statsråden i Kunnskapsdepartementet 15. desember 2014 og sendt på høring 19. desember med høringsfrist 25. mars 2015. Det kom innspill fra 121 høringsinstanser.<sup>1</sup> Nedenfor følger en oppsummering av høringsuttalelsene.

De aller fleste høringsinstansene er generelt positive til NOU-en og til de fleste av tiltakene som foreslås. Flere understreker at det er behov for en helhetlig nasjonal utdanningspolitikk på tertiært nivå og en mer helhetlig fagskolepolitikk. De skriver at politikken må tydeliggjøre forholdet mellom videregående yrkesutdanning, fagskoleutdanning og universitets- og høyskoleutdanning. Mange ønsker større grad av likeverdighet mellom fagskoler, høyskoler og universiteter, samtidig som disse skal ha ulike innretninger. Samtidig etterlyses det bedre overgangsordninger mellom fagskoler og høyskoler og universiteter.

Flere fremholder at det kreves en tydeligere definisjon av hva fagskoleutdanning skal være. De peker på at fagskolens egenart består i dens yrkesorientering og arbeidslivsrelevans: Fagskolene skal tilby korte, yrkesrettede utdanninger i nært samarbeid med arbeids- og næringsliv som svarer på kompetansebehov i samfunnet lokalt, regionalt og nasjonalt. Det blir derfor viktig at arbeidsgivere får bedre kjennskap til fagskolesektoren. Samtidig fremheves det at fagskolene må fortsette å tilby fleksible og desentraliserte utdanningstilbud både som grunnutdanning og som etter- og videreutdanning for unge og voksne studenter.

Enkelte av forslagene i NOU-en fremkaller stor skepsis hos flere av høringsinstansene. De forslagene som vekker størst skepsis, er forslaget om overføring av eierskapet av de offentlige fagskolene fra fylkeskommunene til staten, forslaget om reduksjon i antall fagskoler for å skape mer robuste fagmiljøer og institusjoner, forslaget om å dimensjonere antall studie-plasser etter arbeidslivets behov og spørsmålet om fagskolepoeng versus studiepoeng. Mange høringsinstanser har også motforestillinger mot forslaget om lovfestet krav til ekstern representasjon i fagskolenes sty-

<sup>1</sup> Se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-om-fagskolen-nou-2014-14/id2356596/>

rer og forslaget om fagskolekandidat som grads-  
betegnelse for fullført fagskoleutdanning.

Med hensyn til eierskapet til de offentlige fagskolene er høringsinstansene delt. Fylkeskommuner og flere fagskoler argumenterer mot en overføring av eierskapet til staten. De peker på at fylkeskommunene yter betydelig støtte til fagskolene i form av lokaler og administrative støttefunksjoner, og at fylkeskommunen best kjenner lokalt og regionalt arbeidsliv og kompetansebehov. Flere andre høringsinstanser argumenterer for forslaget. De hevder at statlig eierskap vil være mer optimalt enn fylkeskommunalt eierskap, og trekker frem at statlig eierskap kan føre til at det tertiære utdanningssystemet ses mer i sammenheng.

Forslaget om fusjonering og reduksjon i antall fagskoler vekker først og fremst skepsis blant høringsinstansene på grunn av forslaget i NOU-en om en reduksjon til mellom fem og ni offentlige fagskoler. Mange høringsinstanser er positive til en viss reduksjon i antall fagskoler og en økning av fagskolenes størrelse, særlig med tanke på bærekraftige fagmiljøer og en profesjonell administrasjon. En del høringsinstanser frykter imidlertid at fusjoner vil føre til nedleggelse av et desentralisert utdanningstilbud i distriktene.

Forslaget om dimensjonering av antall studie-plasser etter arbeidslivets behov møter også motforestillinger i høringsvarene. Selv om flere er enige i at fagskoleutdanningene bør svare på arbeidslivets behov for kompetanse, blir det stilt spørsmål ved behovet for offentlig regulering av dette og ved hvordan fremtidens kompetansebehov skal defineres. Det påpekes at det er stor usikkerhet knyttet til hvordan arbeidslivet utvikler seg i fremtiden, og det advares mot økt byråkrati og sentralisering. Enkelte ser forslaget som en begrensning av fagskolens aktivitet.

I NOU-en ble det ikke tatt stilling til spørsmålet om hvorvidt omfang og arbeidsbelastning i fagskolen skal betegnes med fagskolepoeng eller studiepoeng. Høringsinstansene er også delt i spørsmålet: Fagskolene og deres interessenter ønsker innføring av studiepoeng, mens universitetene og høyskolene og deres interessenter vil beholde betegnelsen fagskolepoeng. Fagskolene argumenterer med at fagskolepoeng er lite kjent og anerkjent, og at innføring av studiepoeng vil kunne øke fagskolens attraktivitet og status. Enkelte skriver også at fagskolepoeng skaper kunstige hindre for studenter som ønsker overgang mellom fagskoleutdanning og høyskole- eller universitetsutdanning. Universitetene og høyskolene skriver at betegnelsen fagskolepoeng bidrar til å

synliggjøre fagskoleutdanning som et eget utdanningsslag, og at lik terminologi for ulike utdanning kan bidra til å villed studenter, arbeids- og samfunnsliv. De påpeker også at innføring av studiepoeng som betegnelse ikke vil føre til automatisk innpass eller fritak for fagskoleutdanning i universitets- og høyskoleutdanning.

Flere høringsinstanser peker videre på et samfunnsmessig behov for styrking av yrkesfaglig kompetanse i årene fremover, og at fagskolene kan være sentrale aktører for å møte dette behovet. Det påpekes at akademisk drift i tradisjonelle yrkesfag i høyskoler og universiteter gjør behovet for fagskoleutdanninger som er korte og yrkesrettede desto mer aktuelt. Fagskolene kan utføre en viktig samfunnsoppgave ved å utvikle og tilby utdanninger i samarbeid med arbeids- og næringsliv. I denne sammenhengen skriver flere at det blir viktig at flere velger fagskoleutdanning i årene fremover. Nye utdanningstilbud må kunne opprettes raskt, i tråd med arbeidslivets behov.

Det er også viktig at utdanningene holder høy kvalitet, og flere peker på at det må skje et kvalitetsløft i fagskolesektoren på flere områder. Enkelte etterlyser et «lærerløft» for undervisere i fagskolen, andre ønsker tydeligere krav til hva som forventes av god fagskoleledelse. Mange påpeker behov for bedre finansiering av fagskolesektoren, og det etterlyses bedre ressursmessig balanse mellom fagskoleutdanning og universitets- og høyskoleutdanning.

Det er i tillegg flere som viser til en mangel på omtale av forholdet mellom private og offentlige fagskoler i NOU-en. De skriver at tiltakene treffer private fagskoler i mindre grad enn offentlige fagskoler, og små fagskoler i mindre grad enn større. Det blir viktig å ha oppmerksomhet på dette for å unngå store økonomiske og kvalitetsmessige forskjeller innad i fagskolesektoren.

Enkelte fremhever at rammebetingelsene til fagskolen må gi rom for private, ideelle, små og spesialiserte fagskoleutdanninger. Andre ønsker at det skal innføres vesentlig strengere krav enn i dag, også til private og mindre fagskoler. Eksempler på dette kan være krav om profesjonelle styrer, administrativ kompetanse og kapasitet, samt krav om fast ansettelse av undervisningspersonell.

Det påpekes også at situasjonen for fagskoler ikke bør omtales som ensidig negativ. Det positive ved å være praksisnær og yrkesrettet må fremheves. Fagskolene må bli synliggjort som et reelt alternativ til annen utdanning på tertiært nivå og som en integrert del av det norske utdanningssystemet.



*Del II*



## 8 En solid fagskolesektor

Som beskrevet i kapittel 1 ønsker regjeringen at flere tar yrkesrettet utdanning av god kvalitet som er relevant og tilpasset arbeidslivets behov. For å oppnå dette må fagskoleutdanningene være anerkjente og synlige for utdanningssøkende og arbeidsgivere.

I tillegg til et aktivt og involverende samarbeid mellom fagskolene og arbeidslivet skal:

- studentene engasjere seg i faget og lykkes i utdanningen
- fagmiljøene ha oppdatert og praksisnær fag- og yrkeskompetanse
- fagskolene tilby utdanning som arbeidslivet trenger og studentene ønsker
- fagskolesektoren være godt organisert, med tydelig eierskap og god styring

De foregående kapitlene (2–7) beskriver grunnlaget for stortingsmeldingen. Del to av meldingen beskriver regjeringens forslag til politikk og tiltak. Dette kapitlet gir en utdypning av regjeringens mål for fagskoleutdanningen.

### 8.1 Fagskolen i fremtiden

Fagskoleutdanning er en høyere yrkesutdanning som gir studentene faglig kompetanse knyttet til en bransje eller virksomhet. Utdanningen gir praktiske ferdigheter til å løse spesialiserte oppgaver eller spisskompetanse for å utvikle arbeidsmetoder, produkter eller tjenester.

Med tiltakene som er foreslått i denne meldingen, sammen med lovendringene som trådte i kraft 1. juli 2016,<sup>1</sup> vil regjeringen berede grunnen for en styrket fagskolesektor. Regjeringen fremmer flere tiltak for å styrke den faglige kvaliteten i fagskoleutdanningen og for å bedre fagskolenes organisering og styring. På sikt mener regjeringen at fagskolene bør etablere seg i større, solide enheter og at flere studenter skal ta fagskoleutdanning.

Regjeringen ønsker at fagskolene gjennom et styrket fagtilbud, bedre organisering og bedre

#### Boks 8.1 Ulike typer fagskoleutdanning

- Videreutdanninger /spesialiseringer  
Utdanninger kan være videreutdanning for fullført utdanningsprogram i videregående opplæring. De fleste fagskoleutdanningene bygger på fag- og svennebrev eller tilsvarende yrkeskompetanse fra videregående opplæring.
- Selvstendige og kvalifiserende utdanninger  
Utdanninger kan stå på egne ben som selvstendige, kvalifiserende utdanninger. Selvstendige og kvalifiserende utdanninger starter karrieremessig på fagskolenivået fordi de ikke er direkte relatert til et bestemt utdanningsprogram i videregående skole.

Kilde: Definisjonene er utarbeidet etter innspill fra fagskolerådet.

utdanningskvalitet skal vise seg attraktive for større studentgrupper og flere arbeidsgivere, og dermed bli en mer sentral del av utdannings-systemet. Regjeringen mener at norsk arbeids- og samfunnsliv har behov for flere fagskoleutdannende, og at veksten i utdanningssystemet fremover bør komme i fagskoleutdanningen fremfor i universitets- og høyskoleutdanningen. Fagskolene tilfører landet viktig kompetanse for mange og ulike arbeidsplasser. Dette er kompetanse som er nødvendig for å løse velferdsoppgaver og yte tjenester, og som er til nytte i samfunns- og næringslivet for øvrig. I fremtiden bør en større andel av studentene studere innenfor fagskolesektoren.

Bruk av terminologi i fagskolesektoren

De siste par årene har noen av fagskolene og enkelte av partene i arbeidslivet kommet med inn-

<sup>1</sup> Endringer i fagskoleloven, jf. Prop. 95 L (2015–2016) Innst. 353 L (2015–2016)

spill om at fagskolene bør kunne kalles for eksempel yrkeshøyskoler eller faghøyskoler. Innspillene føyer seg inn i en større diskusjon om bruk av terminologi i fagskolesektoren. Flere har ønsket å bruke en terminologi om fagskoleutdanning som er mer lik den som brukes om universitets- og høyskoleutdanning. I denne diskusjonen hører også synspunktene på hvorvidt omfang og arbeidsbelastning i fagskolen skal betegnes med fagskolepoeng eller studiepoeng hjemme, se for øvrig kapittel 10.4.3. I tillegg har enkelte tatt til orde for at noen fagskoleutdanninger bør ligge på nivå 6 i Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring, og for at fagskoler bør få anledning til å tilby en grad med betegnelsen «yrkesbachelor».

Terminologien i fagskolesektoren bør gjenspeile fagskolens egenart og fagskoleutdanningenes innhold.

Spørsmål om hvilke begreper som skal brukes i fagskolesektoren berører flere viktige aspekter ved fagskolenes egenart og fremtid.

Regjeringen mener at fagskoleutdanning fyller et behov i samfunnet som ikke dekkes av universitets- og høyskoleutdanningen. Fagskolene dekker etterspørsel etter en annen type utdanning og kompetanse enn det som tilbys på universitetene og høyskolene. Regjeringen vil derfor at fagskoleutdanningen i større grad skal rendyrkes innenfor sitt eget mandat og oppdrag som utdanning som er forskjellig fra universitets- og høyskoleutdanning.

Regjeringen mener at fagskoleutdanning er nødvendig for Norge som kunnskapsnasjon: Det er viktig for landet å ha gode og spesialiserte yrkesutdanninger som ikke er akademiske. Regjeringens mål er at fagskolene skal bli en større og viktigere del av det norske utdanningssystemet, og at en større andel av studentene skal studere innenfor fagskolesektoren.

Fagskolene skal også i fremtiden bidra til å dekke etterspørsel etter en annen type kunnskap og kompetanse enn det universitetene og høyskolene tilbyr. Regjeringen ønsker å gi fagskoleutdanningene et løft på fagskolenes egne premiser.

*Tiltak: Regjeringen vil foreslå en evaluering av de kvalitetshevende tiltakene i meldingen tidligst fem år etter de er satt i gang. Evalueringen kan danne grunnlag for en videreutvikling av utdanningene og begrepsbruken i fagskolesektoren.*

### *Begrepet «høyere yrkesutdanning»*

Regjeringen mener at det er viktig å få tydelig frem at fagskoleutdanningens plass er over videregående opplæring og komplementær til universitets- og høyskoleutdanning. Begrepet «tertiær utdanning» blir ofte brukt om fagskoleutdanning. Dette begrepet faller ikke så naturlig i en norsk kontekst hvor det ikke finnes noen etablert bruk av begrepene «primær- og sekundærutdanning».<sup>2</sup> Regjeringen mener derfor at begrepet «høyere yrkesutdanning» er et godt begrep for fagskoleutdanningene. Begrepet tydeliggjør at fagskoleutdanningene ligger på et nivå over videregående opplæring og at fagskoleutdanningene ofte bygger videre på yrkesfaglige utdanningsprogram på videregående nivå.

*Tiltak: Regjeringen vil åpne for at fagskoleutdanning kan kalles for høyere yrkesutdanning.*

### *Fagskolen plass i utdanningssystemet*

Regjeringen ønsker å slå fast noen viktige prinsipper for fagskolens plass i utdanningssystemet:

- Fagskoleutdanning skal være en selvstendig del av utdanningssystemet, på nivået over videregående opplæring og komplementær til universitets- og høyskoleutdanning.
- Det skal være gode overgangsordninger mellom utdanningstypene.
- Fagskoleutdanningen skal gi gode kvalifikasjoner som raskt kan tas i bruk i samfunns- og næringsliv.

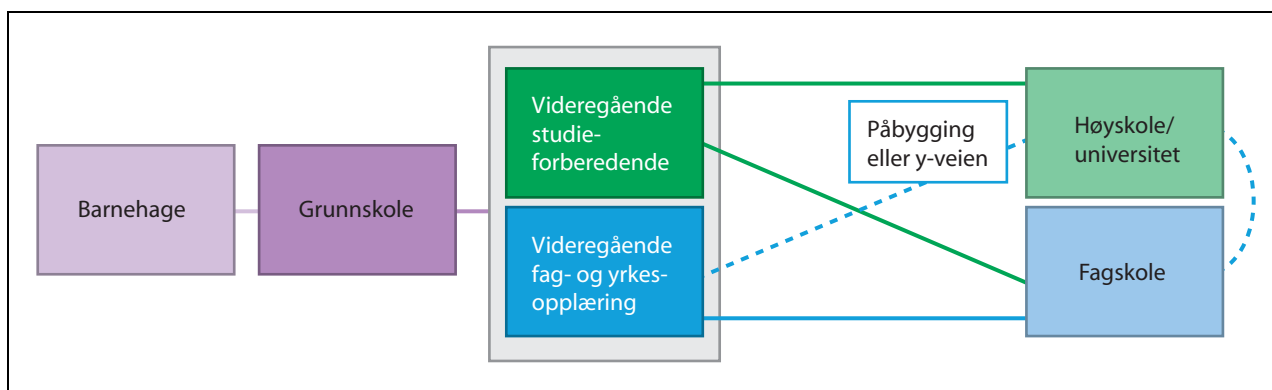
Fagskolens plass i utdanningssystemet kan beskrives som i figur 8.1.<sup>3</sup>

### *Arbeidslivet og fagskolen*

Regjeringens mål er en fagskolesektor som utdanner kandidater som kan gå rett inn i arbeidslivet, med den praktiske og teoretiske kunnskapen som det er behov for i yrket. I tillegg til å plassere fagskolene tydelig i utdanningssystemet vil regjeringen at arbeidslivet skal ha en mer fremtredende rolle i utviklingen av fagskolene. Dette og gjensidige relasjoner mellom fagskolen og arbeidslivet er avgjørende for å utdanne arbeidstakere med tilstrekkelig god og relevant kompetanse. Dette stil-

<sup>2</sup> Jf. *Primary and Secondary education* i engelskspråklige land, *école primaire et secondaire* i fransk system

<sup>3</sup> Figuren viser en forenklet fremstilling av utdanningssystemet. For mer detaljert informasjon, se for eksempel <http://www.nokut.no/Fakta/Det-norske-utdanningssystemet/>.



Figur 8.1 Fagskolenes plass i utdanningssystemet

Kilde: Kunnskapsdepartementet (2016c)

ler høye krav til både fagskolene og til arbeidslivet.

Samspillet mellom fagskolen og arbeidslivet kan beskrives som i figur 8.2. Samspillet mellom arbeidslivet og fagskoleutdanningen er gjensidig, både før, under og etter utdanningen. Arbeidslivet må spille en aktiv rolle som bestiller og medutvikler av utdanningen, som bidragsyter til innhold og utforming og som avtakere av kandidatene når de er ferdig utdannet.

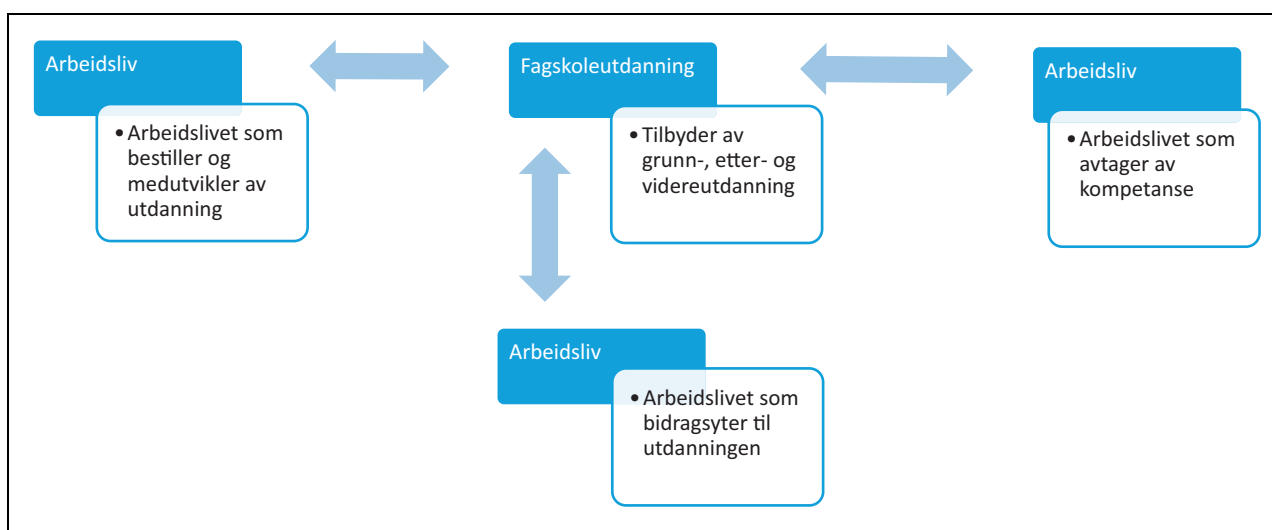
For mange er fagskoleutdanning en attraktiv karrierevei fordi den gir kompetanse som er ettertraktet i arbeidslivet. Det er imidlertid fortsatt for få som kjenner til fagskolene og hvilke muligheter fagskoleutdanning gir. I NOU 2014: 14 *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg* ble bedre synliggjøring av fagskoleutdanning som en attraktiv karrierevei holdt frem som et viktig tiltak for å styrke fagskolenes posisjon, og dette fikk stor oppslutning i høringen. Utvalget pekte i NOU-en på at dette ikke er noe staten kan gjøre alene. Også fag-

skolene, partene i arbeidslivet, arbeidslivets organisasjoner og virksomhetene kan gjøre en større innsats for å gjøre fagskoleutdanning mer synlig som en attraktiv karrierevei.

Arbeidslivet må selv bidra i utformingen av utdanningen for at regjeringens mål om at fagskolene skal være attraktive, synlige og relevante utdanninger tilpasset arbeidslivets behov, skal kunne nås. Det fordrer god dialog mellom partene, bransjene og andre avtakere om de ulike delene i dette samarbeidet.

## 8.2 Mål for en solid fagskolesektor og fagfolk for fremtiden

Private bedrifter og offentlig tjenesteyting har et stort behov for dyktige fagfolk med høy kompetanse. Sammen med arbeidslivet og arbeidslivets parter vil regjeringen gjøre fagskolene mer synlige og bidra til at både fremtidige studenter og



Figur 8.2 Samspill mellom fagskole og arbeidsliv

dagens og fremtidens arbeidsgivere blir mer bevisste fagskoleutdanningens verdi og behovet for fagskoleutdanning.

Regjeringen har lagt frem en melding til Stortinget om nye folkevalgte regioner.<sup>4</sup> Utvikling av slike regioner vil legge forholdene enda bedre til rette for at myndigheter og arbeidslivet sammen kan utvikle en utdanningspolitikk som møter regionale behov. Fagskolene vil kunne ha en sentral rolle i dette og må settes på dagsordenen som viktige regionale og nasjonale aktører for kompetanseutvikling og utdanning. For å realisere mål i regionmeldingen må sentrale og regionale myndigheter samarbeide nært med arbeidslivet om kompetansepolitikken generelt og fagskolene spesielt. Utviklingen av regionale analyser av fremtidig kompetansebehov vil gi regionene, nasjonale myndigheter og arbeidsliv bedre grunnlag for å planlegge for utbygging av fagskoleutdanningen.

Etableringen av større folkevalgte regioner i Norge fra 2020 vil bedre mulighetene for samarbeid, dimensjonering og strukturelle endringer av fagskoletilbudet, i tillegg til å bidra til utvikling av nye tilbud både innenfor og på tvers av de nye regionene og nasjonalt. Betingelsene for økt samarbeid mellom fagskoler og mellom fagskoler og relevante samfunnsaktører vil bedres. Et tydeligere kompetansepolitisk oppdrag i de nye folkevalgte regionene vil bidra til å styrke faglig og strategisk interesse for fagskolene som leverandører av relevant arbeidskraft til regionale arbeidsmarkeder.

Regjeringen har besluttet å lage en nasjonal strategi for kompetansepolitikk som også vil svare på hvordan vi kan sikre tilgang til nok kvalifisert arbeidskraft, god kompetanse og målrettet læring i arbeidslivet.

I desember 2015 la regjeringen frem *Yrkesfagløftet*. *Yrkesfagløftet* er en viktig prioritering for regjeringen, og styrkingen av fagskolene er en del av dette løftet. Regjeringen har i 2016 fulgt opp *Yrkesfagløftet* med betydelige midler, både i form av midler til økt lærerlønnskutt og til et yrkesfaglærerløft. Dette vil styrke rekrutteringsgrunnlaget for fagskoleutdanningene.

Gjennom Meld. St. 19 (2015–2016) *Tid for lek og læring– Bedre innhold i barnehagen* varslet regjeringen styrking av fagskoletilbudet innenfor barnehagesektorens kompetanseområder.<sup>5</sup>

I langtidsplanen for forskning og høyere utdanning (2015–2024) lanserte regjeringen flere langsiktige prioriteringer, blant annet innenfor fagfeltene hav, energi, fornyelse i offentlig sektor, muliggjørende teknologier og et innovativt og omstillingsdyktig næringsliv.<sup>6</sup> I en tid med rask teknologiutvikling, behov for arbeidskraft i helsesektoren og nedgang i oljesektoren, er det behov for at fagskolesektoren også er beredt til gi sitt bidrag til å håndtere de nødvendige endringene.

Kunnskap og kompetanse er de viktigste konkurransefaktorene for norsk økonomi.<sup>7</sup> Dette gjelder alle moderne økonomier, men spesielt for Norge fordi kostnadsnivået her ligger langt over kostnadsnivået til handelspartnerne. Evnen til å utvikle og ta i bruk kunnskap er vesentlig for konkurranseevnen. Regjeringen ser at fagskolesektoren kan bidra til å utdanne arbeidskraft innenfor flere av de langsiktige prioriteringene. Maritim sektor, teknologi, energi og helse er store utdanningsområder i fagskolesektoren. Godt utdannede fagskolekandidater fra disse områdene vil bidra til å øke nasjonens konkurranseevne.

Alle som er parter i fagskolesektoren, må involveres om vi skal oppnå samfunnsmålene for fagskolen. Derfor trenger vi at sektoren som helhet, eierne (offentlige og private), skolene, de ansatte og studentene, sammen skaper både blest om og kvalitet i fagskolene.

#### *Studentene skal engasjere seg i faget og lykkes i utdanningen*

Forskningslitteraturen om andre typer utdanninger viser at det kreves en betydelig innsats fra studentene selv om de skal lykkes.<sup>8</sup> Studentene må være engasjerte, motiverte og bruke tilstrekkelig tid på utdanningsrelaterte aktiviteter. Dette er også relevant for fagskoleutdanningen. I tillegg viser forskningen fra universitets- og høyskolesektoren at en stadig mer mangfoldig studentgruppe gjør at det er viktig at utdanningen er godt tilrettelagt for å engasjere alle studentene. Dette skjer best gjennom aktive, varierte undervisningsformer, ved å gi studentene hyppige tilbakemeldinger, og ved at det stilles klare krav. Dette har en klar overføringsverdi til fagskoleutdanningen.

<sup>6</sup> Meld. St. 7 (2014–2015) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015–2024*

<sup>7</sup> Meld. St. 12 (2012–2013) *Perspektivmeldingen 2013*

<sup>8</sup> For eksempel gir Vicki Trowler *Student engagement literature review*, Department of Educational Research Lancaster University (ed). The Higher Education Academy 2010, en god oversikt over aktuell forskningslitteratur på dette området innenfor høyere utdanning.

<sup>4</sup> Den videre omtalen av fylkeskommunen innebærer på sikt folkevalgte regioner, jf. Meld. St. 22 (2015–2016) *Nye folkevalgte regioner*

<sup>5</sup> Meld. St. 19 (2015–2016) *Tid for lek og læring*

Utdanning som tilbys i tett samspill med arbeidslivet, enten det er gjennom praksis, mentorordninger, oppgaveløsning eller gjensidige besøk, er veldig godt egnet for denne sektoren.

Regjeringen er opptatt av å tilrettelegge for at studentene skal kunne konsentrere seg mest mulig om fag- og skolerelaterte aktiviteter som bidrar til at de lykkes med utdanningen. I Prop. 95 L (2015–2016) ble det lagt opp til et kraftig løft for studentenes rettigheter, og regjeringen ønsker at disse skal styrkes ytterligere. Det er viktig at studentenes stemme blir hørt i saker som gjelder fagskoleutdanningene, og at studentene får en reell mulighet til å påvirke beslutningene som tas i fagskolens styrende organer. Fagskolene må følge opp ved å legge til rette for studentinvolvering og studentdemokrati både i de fleksible og campusbaserte utdanningene.

#### *Fagmiljøene skal ha oppdatert og praksisnær yrkeskompetanse*

Det må ligge en solid kunnskapsbase som fundament for at fagskoleutdanning skal være av høy kvalitet og gi kompetanse som er umiddelbart nyttig i arbeidslivet. Den må oppdateres kontinuerlig, i kontakt med arbeidslivet og nasjonale og internasjonale fag- og kompetansemiljøer. Kunnskapsbasen i fagskoleutdanningen er ifølge NOKUT erfaringsbasert og praksisnær, noe som fordrer nært samarbeid med yrkesfeltet.

For fagskolene er det derfor viktig å være i kontakt med både faglig utvikling i det arbeidslivet skolene retter seg mot, og den utviklingen som foregår ved andre kunnskapsmiljøer. Faglig innovasjon og kritisk refleksjon er kjennetegn på gode fagmiljøer i fagskolesektoren, som i andre virksomheter. Et godt fagmiljø holder seg oppdatert om ny kunnskap om undervisning og læring, og initierer selv utvikling av blant annet undervisnings- og vurderingsmetoder tilpasset fagenes egenart og utvikling. Et solid fagmiljø vil i større grad kunne spille på flere ansattes fortrinn, kunnskap og kompetanse, og tiltrekke seg verdifulle ressurspersoner fra andre virksomheter og bedrifter.

Som eksempel har fagskolene på Østlandet et samarbeid som skal bidra til å øke kvaliteten på utdanningene ved hver enkelt institusjon. Disse fagskolene peker på økt utviklingsevne, felles kvalitetssikringssystemer og samarbeid om nettbasert undervisning som mulige synergieffekter ved et tettere samarbeid. Ved å harmonisere og videreutvikle fremtidige undervisningstilbud i samarbeid, i tillegg til å samordne e-læring- og metodikk for nettbasert undervisning, vil de

kunne tilby bedre fagskoleutdanning i hele landsdelen.<sup>9</sup>

#### *Fagskolene skal tilby utdanning som arbeidslivet trenger og studentene ønsker*

Arbeids- og næringslivet gir uttrykk for et stort behov for den kompetansen fagskolene tilbyr.<sup>10</sup> I dag er søkertallene for lave til å kunne dekke dette behovet. Fagskolene må arbeide langsiktig for å gjøre seg mer relevante og attraktive for studentene gjennom å tilby utdanninger av høy kvalitet som gir studentene gode arbeidsmuligheter. Regjeringen ønsker at skoleeierne bygger på kunnskap om nasjonale og regionale kompetansebehov og tilbakemeldinger fra arbeidslivet om innholdet og relevansen i utdanningene.

Det er også viktig at arbeidslivet viser utdanningssøkere hvilke jobbmuligheter som finnes etter fullført fagskoleutdanning, og mulighetene for etter- og videreutdanning for de ansatte. For å sikre gode søkere og høye søkertall til fagskoleutdanningene må arbeidslivet anerkjenne kompetansen fagskolene gir, både ved tilsetting og gjennom lønn og omtale. Ved årets lønnsoppgjør i kommunesektoren har partene med virkning fra 2017 fått på plass en egen lønnsstige for fagarbeidere. Disse får automatisk opprykk når de tar tilleggsutdanning tilsvarende 60 studie- eller fagskolepoeng. Kommunesektoren og partene har på denne måten vist i praksis at fagskoleutdanning er viktig, og bidrar med dette til å gjøre fagskolen til en attraktiv karrierevei.

For å kunne tilby relevant utdanning av høy kvalitet må fagskolen ha en overordnet strategi for utvikling, fornyelse og kvalitetsforbedring i utdanningene. For å lykkes må en slik strategi bygge på en grundig vurdering av arbeidslivets behov. Regjeringen vil derfor lovfeste at lokalt arbeids- og næringsliv skal være representert i fagskolenes styrer. Gjennom styrerepresentasjon kan det lokale arbeids- og næringslivet være med på å legge strategiske planer for utviklingen av fagskolene og dermed også påvirke hvilken retning fagskolen skal utvikle seg i, og hvilke faglige prioriteringer som gjøres.

Utdanningskvaliteten må være tydelig prioritert fra styrets og ledelsens side. For fagskolene betyr det at studentene må bli integrert i en praksisrettet kunnskapskultur av høy kvalitet. Arbeidslivet generelt og bransjene spesielt må være avgjørende stemmer i driften av fagskolene, både for å

<sup>9</sup> Østlandssamarbeidet (2016)

<sup>10</sup> Solberg, Børing, Rørstad og Carlsten (2016)

sikre relevans og nytenkning. Solide relasjoner mellom fagskolene og bransjene som ansetter fagskolekandidater, er helt nødvendig for å sikre en relevant og oppdatert fagskole.

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

Regjeringen vil legge til rette for at fagskolesektoren kan drives effektivt og målrettet og utdanne kandidater med relevant kompetanse av høy kvalitet. Fagskolesektoren er i dag en relativt liten sektor, som gir et mangfoldig utdanningstilbud. Sektoren er heterogen; fagskolene er av ulik størrelse, har ulikt eierskap, varierende organisering og gir ulike typer utdanning. De varierer i størrelse og aktivitet, fra små fagskoler med færre enn 50 studenter og få fast ansatte, til skoler med over 500 studenter, mange ansatte og drift ved flere campus. Det er stor variasjon i de administrative og økonomiske ressursene mellom de enkelte fagskolene. Men organiserings-, styrings- og ledelsesutfordringene er langt på vei sammenfallende, uansett om fagskolen er offentlig eller privat, eller om den har en klar regional tilhørighet og tilknytning eller et nasjonalt nedslagsfelt.

Økt samarbeid og sammenslåinger i sektoren kan gi betydelige synergier for studentene, arbeidslivet de skal inn i, og institusjonene selv. Regjeringen mener at private og offentlige fagskoler bør vurdere muligheten for en ny og mer solid struktur. Fagskolene bør vurdere verdien av å samarbeide, eventuelt også fusjonere med andre fagskoler. Større enheter kan gi større faglig tyngde og kapasitet i fagmiljøene, i studentdemokratiene og i ledelse og administrasjon, noe som på sikt vil bidra til økt kvalitet i utdanningen.

I regionmeldingen legges det til grunn at det skal utarbeides regionale kompetanseplaner, og i disse planene vil fagskolenes tilbud og rolle måtte vurderes.<sup>11</sup> Slik sett kan en overgang til større regioner på sikt bidra til større fagskoler, og til en bedre tilpasset fagskoleutdanning på regionalt nivå. Et godt eksempel her er Trøndelag: I forbindelse med at Nord- og Sør-Trøndelag har vedtatt å slå seg sammen, har de også begynt å diskutere om de fylkeskommunale fagskolene i de to fylkene skal slås sammen. De har nå samarbeidet *Fagskolene i Trøndelag*.

For å sikre en mer forutsigbar og oversiktlig finansiering skal det etableres en statlig tilskuddsordning for fagskoleutdanning. Dette er i tråd med regjeringserklæringen og mandatet til utvalget som leverte NOU 2014: 14 *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg*.

### 8.3 Oppsummering

Kapitlet gir en utdypning av regjeringens mål for fagskolesektoren: Studenter som engasjerer seg i faget og lykkes i utdanningen, fagmiljø med oppdatert og praksisnær fag- og yrkeskompetanse, utdanninger som arbeidslivet trenger og studentene ønsker, og en fagskolesektor som er godt organisert med tydelig eierskap og god styring.

I dette kapitlet har regjeringen også drøftet fagskoleutdanningens plass i utdanningssystemet, begrepsbruk i fagskolesektoren og viktigheten av et godt samarbeid mellom fagskolene og arbeidslivet.

De foreslåtte tiltakene i dette kapitlet er oppsummert i kapittel 11.

<sup>11</sup> Meld. St. 22 (2015–2016) *Nye folkevalgte regioner*

## 9 Forvaltningsansvar, eierskap og tilskudd

God organisering og styring og en tilskuddsordning som gir insentiver til gode resultater, er faktorer som kan bidra til å bygge opp under fagskoleutdanningenes kvalitet og relevans for arbeidslivet. Regjeringen vil gjennom en felles statlig tilskuddsordning, dialog og lovgivning legge til rette for at fylkeskommunene, og på sikt de nye regionene, får gode vilkår for å tilby fagskoleutdanning i tråd med regionale og nasjonale kompetansebehov. Sentralt i dette står regjeringens forslag om en ny tilskuddsmodell for fagskolene.

Tiltakene som foreslås i dette kapitlet, skal bidra til økt utdanningskvalitet, god styring, styrket arbeidslivsrelevans og bedre studentvelferd.

### 9.1 Forvaltningsansvar for fagskoleutdanning

Kunnskapsdepartementet har et overordnet sektoransvar for fagskolepolitikken og fastsetter rammene fagskolesektoren arbeider innenfor. NOKUT godkjenner og fører tilsyn med kvaliteten ved offentlige og private fagskoleutdanninger.

Fagskoleloven § 1 a fastslår at fylkeskommunene skal sørge for at det tilbys godkjent fagskoleutdanning som tar hensyn til lokale, regionale og nasjonale kompetansebehov innenfor prioriterte samfunnsområder. Ansvar et kan oppfylles enten gjennom å legge til rette for at private utdannings-tilbud dekker utdanningsbehovet, eller ved at tilbudet dekkes av det offentlige. Fylkeskommunenes ansvar for fagskoletilbud har i stor grad blitt dekket gjennom utdanninger i fylkeskommunale fagskoler, men det er også private utdanningstilbud som får offentlige tilskudd.

#### *Rapport fra ekspertgruppe og Kunnskapsdepartementets oppfølging*

Mer enn halvparten av landets fagskoler er privat eide. På linje med offentlig fagskoleutdanning, er det NOKUT som godkjenner private fagskoleutdanninger, jf. fagskoleloven § 2. Godkjenning gir anledning til å bruke betegnelsen «fagskole» og «fagskoleutdanning», to begreper som er beskyt-

tet av fagskoleloven § 17. Godkjenning medfører også at studentene får rett til å søke om lån og stipend i Statens lånekasse for utdanning.

Regjeringen Stoltenberg II satte høsten 2013 ned en ekspertgruppe, ledet av direktør for Statens Lånekasse for utdanning Marianne Andreassen, for å utrede regelverket om tilskudd og egenbetaling for private høyskoler og fagskoler. Regjeringen Solberg videreførte ekspertgruppens arbeid. Rapporten *Private høyskoler og fagskoler i samfunnets tjeneste* ble levert i desember 2014. I mai 2016 sendte Kunnskapsdepartementet forslag til nye reguleringer av tilskudd og egenbetaling ved private høyskoler og fagskoler på høring. Høringen fulgte opp ekspertgruppens forslag.

Forslagene skal sikre at tilskudd og egenbetaling benyttes i tråd med formålet, og at det kan foretas et effektivt og tilstrekkelig tilsyn med dette. Regjeringen ønsker et regelverk som på en god måte balanserer samfunnets interesse i å sikre at midlene som tildeles til privat utdanning benyttes i tråd med formålet, og som samtidig ikke pålegger institusjonene uforholdsmessige og ressurskrevende plikter. Det må samtidig kunne føres en effektiv og tilstrekkelig kontroll med at tilskudd og egenbetaling benyttes i tråd med de til enhver tid gjeldende reguleringene. Høringen er nå avsluttet, og saken er under behandling i Kunnskapsdepartementet.<sup>1</sup>

I høringen foreslo Kunnskapsdepartementet blant annet lovendringer som presiserer kravene til hvordan tilskudd og egenbetaling skal benyttes i drift og i hvilken grad midlene kan disponeres som utdeling. For å følge opp disse presiseringene, ble det også foreslått reguleringer av avvikling, fusjon, fisjon og verdioverføring mellom år, og særlige reguleringer av handel med nærstående i fagskoleloven. Departementet fremmet forslag om at NOKUT-godkjente private fagskoler må organiseres som aksjeselskap etter lov om aksjeselskap eller som stiftelse etter lov om stiftelser. Det ble foreslått krav til styret ved fagskolen i

<sup>1</sup> Se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-rapport-fra-ekspertgruppe-private-hoyskoler-og-fagskoler-i-samfunnets-tjeneste/id2402485/>

lys av de særlige hensynene som gjør seg gjeldende for drift av fagskoleutdanning. Departementet foreslo videre reguleringer som skal sikre at det kan foretas tilstrekkelig tilsyn og kontroll med at krav i lov, forskrift og tilskuddsbrev overholdes.

#### *Forvaltningsansvar og eierskap av de offentlige fagskolene*

I dag eier fylkeskommunene de offentlige fagskolene, med unntak av tre fagskoler som er statlig eid. Det er Veia – Statens fagskole for gartnere og blomsterdekoratører, Norsk jernbaneskole og dykkerutdanningen ved Høgskolen i Bergen. Administrasjon og drift av de offentlige fagskolene som ikke er statlig eid er et fylkeskommunalt ansvar. Fra 2010 har fylkeskommunen også hatt ansvaret for finansiering av fagskolene.

I NOU 2014: 14 *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg* foreslås det at staten overtar eierskapet til alle fylkeskommunale fagskoler. Forslaget innebærer at staten skal ha ansvar for så vel finansiering som forvaltning og styring av alle offentlige fagskoler.

Historisk sett har fylkeskommunene lang tradisjon for å eie og styre fagskolene. Fagskolene var tidligere lagt til samme forvaltnings- og styringsnivå som de videregående skolene. Samdrift mellom fagskoler og videregående skoler preger utdanningene også i dag. Noen fagskoler er samlokalisert med videregående skoler, og noen av disse har samme rektor. Personalet på samlokaliserte skoler kan undervise både på fagskolen og i den videregående skolen.

Fagskolene skal tilby utdanning, som skal tilfredsstillende lokale, regionale og nasjonale behov. De skal være arbeidslivsrelevante og rettet mot privat og offentlig virksomhet. Kjennskap til lokale og regionale forhold er viktige premisser for å drive fagskolene i samsvar med lokalt utdannings- og arbeidskraftbehov. Fagskolenes virksomhet må også i fremtiden sees i sammenheng med regionale strategier. I regionmeldingen, Meld. St. 22 (2015–2016), skriver regjeringen at den vil ha større og mer funksjonelle regioner. I dette ligger også at den vil styrke den regionale planleggingen. I Stortingets behandling av regionmeldingen slår et bredt flertall, bestående av Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig folkeparti og Venstre, fast at ansvaret for fagskolene fortsatt skal ligge i det regionale folkevalgte nivået, jf. Innst. 377 S (2015–2016). Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener at det fylkeskommunale ansvaret for fagskolene skal videreføres.

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

Fagskolene henter mange studenter fra lokale arbeidsplasser. Studentene beholder kontakten med arbeidsstedet og skal i mange tilfeller også tilbake dit. Dagens fylkeskommuner og de nye regionene er i en annen posisjon enn staten til å lese og tyde lokale behov, til å legge til rette for fleksible utdanningstilbud og til å fange opp endrede krav til kompetanse i arbeidslivet. Det er viktig at behovet for endringer i kompetanse og arbeidskraft kan fanges opp og dekkes raskt. Utvikling av regioner kan legge til rette for større fagskoler, øke samordningen av fagskoletilbud, og bidra til en ytterligere profesjonalisering av fagskoledriften, samtidig som nærhet til arbeidslivet er ivarettatt.

Kunnskapsdepartementet har nettopp gjennomført en strukturprosess for høyere utdanning, og konsekvensen er at Norge har fått færre og større universiteter og høyskoler. Regjeringen mener at en tilsvarende prosess for fagskolene kan drives frem i de nye regionene. I regionmeldingen skriver regjeringen at den «ønsker å fremme en samfunnsutvikling hvor samfunnet utvikles mer nedenfra. Det innebærer mindre statlig detaljstyring og større rom for lokaldemokrati».<sup>2</sup> For å få til en utvikling av større fagskoler vil regionenes nærhet til og kunnskap om lokale forhold være en styrke i prosesser som har som mål å skape gode og solide fagskoler som i første rekke skal møte behov i nærområdet. Det er flere slike fusjons- og samarbeidsprosesser på gang i ulike regioner som er initiert og drevet frem gjennom regionale prosesser.

Dersom fagskolene skulle blitt overført til statlig eierskap, ville det ha fjernet et av de viktigste kriteriene for fagskolenes virksomhet, nemlig at fagskolene skal virke i det regionale arbeidsmarkedet og møte behovene for arbeidskraft i nærmiljøet. Staten som eier ville føre til mer sentralisert styring og organisering. I tillegg ville overføring av fagskolene fra fylket til staten kreve personalmessige, juridiske og økonomiske endringer. Kostnader og ressurser knyttet til overføringen ville være store. En slik overføring vurderes å være en uhensiktsmessig bruk av res-

<sup>2</sup> Meld. St. 22 (2015–2016) *Nye folkevalgte regioner*

surser, som heller kan utnyttes til å utvikle sektoren videre i regionen.

Fagskolenes virksomhet må ses og dimensjoneres ut fra en vurdering av regionale behov for arbeidskraft. Gjennom utvikling av regionale kompetanseplaner mener regjeringen at målene om fleksible og arbeidsmarkedsrettede fagskoletilbud nås ved at ansvaret og eierskapet for fagskolene fortsatt ligger til det regionale nivået.

## 9.2 Statens tilskudd til fagskoleutdanning

God utdanningskvalitet forutsetter at fagskolene har tilstrekkelig gode økonomiske rammer, og at rammene er forutsigbare slik at skolene kan prioritere langsiktig. Regjeringen foreslår å samle de tre tilskuddsordningene til fagskoler, jf. tabell 6.1, i en felles tilskuddsordning til fylkeskommunene, og på sikt regionene. Regjeringen har etter en samlet vurdering kommet til at tilskuddet til fagskoleutdanning skal gå som øremerket tilskudd til fylkeskommunene over statsbudsjettet, med Kunnskapsdepartementet som ansvarlig for ordningen. Fylkeskommunene får ansvaret for å fordele tilskuddet videre både til private og offentlige tilbydere.

Den felles tilskuddsordningen for fagskoler settes sammen av et fast grunntilskudd og et resultatbasert tilskudd, der 20 prosent av midlene som legges inn når ordningen opprettes, skal gå til det resultatbaserte tilskuddet. Resultatbasert tilskudd fordeles på grunnlag av avlagte fagskolepoeng. Det resultatbaserte tilskuddet skal ha åpen budsjетtramme, slik at skolene får mulighet til økt tilskudd dersom produksjonen av fagskolepoeng øker.

*Tiltak: Regjeringen vil samle bevilgningene til fagskoler i en felles tilskuddsordning til fylkeskommunene og på sikt regionene.*

*Tiltak: Regjeringen vil foreslå at tilskuddsordningen settes sammen av et grunntilskudd og et resultatbasert tilskudd, med åpen budsjетtramme for det resultatbaserte tilskuddet.*

### Tilskuddsform – øremerket tilskudd

Det finansielle ansvarsprinsippet om at det forvaltningsnivået som har ansvar for en oppgave, også skal ha ansvar for å prioritere midler til oppgaveløsningen ligger til grunn for statens finansiering av kommunesektoren. Dette prinsippet innebærer at statlige tilskudd som hovedregel skal gå gjennom rammetilskuddet. Prinsippet tilsier at når

regionene beholder forvaltningsansvaret fylkeskommunene har hatt for fagskoler, skal de også beholde finansieringen gjennom rammetilskuddet. Imidlertid viser drøftingen i kapittel 6.2 at det er kjennetegn ved fagskoleutdanning som gjør at det ikke ligger til rette for å finansiere denne oppgaven gjennom rammetilskudd. Nåværende rammetilskudd til fagskoleformål fordeles på grunnlag av studenttall i tidligere år. Drøftingen i kapittel 6.2 viser at også et eventuelt fortsatt rammetilskudd til fagskoler må legges inn på denne måten, fordi det mangler objektive kriterier som reflekterer utgiftsbehovet, og som dermed kan brukes som grunnlag for rammetilskudd. En øremerket tilskuddsordning kan utformes slik at den gir insentiver til god resultatoppnåelse, jf. kapittel 9.3. På denne måten kan øremerket tilskudd ivareta også dette hensynet uten at det går ut over handlingsrommet regionene skal ha. Fylkeskommunene og staten vil ha felles interesse i at tilskuddsordningen belønner gode resultater. Regjeringen vil at fylkeskommunene skal ha stort handlingsrom til å ta ansvar for utvikling av fagskoletilbudet i tråd med kompetansebehovet i regionen. Når de to øremerkede ordningene slås sammen med rammetilskuddet til en ny felles tilskuddsordning, får fylkeskommunene en sterkere råderett til å gjøre prioriteringer innenfor fagskolefeltet. En felles ordning vil gi både Kunnskapsdepartementet som sektoransvarlig og fylkeskommunene mulighet til å se alle utdanningstilbud i sammenheng.

De tre tilskuddsordningene som slås sammen, omfatter rammetilskuddet og to øremerkede tilskuddsordninger. En kategori som også må vurderes, er fagtilbud som det offentlige har interesse av eller tar særlig ansvar for, men der det per i dag ikke eksisterer noen fast tilskuddsordning. Helse- og sosialfag er et felt der det har vært satset mye på fagskoleutdanning de senere årene. Oppvekstfag er et annet fagområde i offentlig sektor der fagskoleutdanning kan være aktuelt for å dekke kompetansebehovet. Med midler fra bevilgningene til kompetanseutvikling i barnehagesektoren er det igangsatt fagskoleutdanning for fagarbeidere i barnehagen. Regjeringen legger opp til at fagskoleutdanningen for barnehage tilsatte skal videreføres. På sikt skal midler til dette formålet innarbeides i tilskuddsordningen for fagskoler.

### Den samlede ressurstilgangen til fagskolene

Statlig tilskudd er den viktigste finansieringskilden for de offentlige fagskolene. I tillegg bruker

**Boks 9.1 Fagskoletilbud for barnehagesektoren**

11. mars 2016 ble Meld. St. 19 (2015–2016) *Tid for lek og læring – Bedre innhold i barnehagen* lagt frem for Stortinget. På bakgrunn av store kvalitetsforskjeller i sektoren ønsker regjeringen å styrke kvaliteten på barnehagetilbudet. Det viktigste for god kvalitet er personalets kompetanse, og et av grepene i meldingen er å styrke de ansattes muligheter for kompetanseutvikling. Stillingskategorien fagarbeider er ikke omtalt i barnehageloven, men den er likevel ansett som en viktig ansattgruppe i barnehagen. Fagarbeiderne er den ansattgruppen som i tillegg til barnehagelærerne og eventuelt andre pedagoger med tilleggsutdanning har barnehagefaglig kompetanse.

Et tiltak i denne meldingen var å revidere kompetansestrategien, herunder styrke fagskoletilbudet innenfor prioriterte områder i samsvar med kompetansebehov som følge av ny rammeplan.

fylkeskommunene mer av de frie midlene enn det som er lagt inn i rammetilskuddet til fagskoleformål, jf. kapittel 6.1. Videre viser kostnadsundersøkelsen Deloitte har gjort at fagskolene disponerer ressurser utover dette.<sup>3</sup> Deloitte estimerte den samlede ressursinnsatsen til fylkeskommunale fagskoler i 2014 til 632 mill. kroner, mens regnskapsførte kostnader ble kartlagt til 524 mill. kroner. Differansen mellom faktisk ressursbruk og regnskapsførte utgifter har flere årsaker. Fagskolene kan ha disponert ressurser som er regnskapsført over andre budsjettkapitler i fylkeskommunenenes regnskaper. En del av differansen kommer av at næringslivet stiller ressurser til rådighet for fagskolene. Bidragene fra næringslivet kan komme i form av at fagskolene får disponere næringslivets utstyr vederlagsfritt eller for lav betaling. Et annet eksempel er at arbeidsgivere, enten det er i næringslivet eller i offentlig sektor, betaler studieavgifter for studenter som tar videreutdanning på en fagskole.

Gjennom tiltakene i meldingen styrker regjeringen den statlige tilskuddsordningen til fagskolene, slik at de får en bedre grunnfinansiering. Samarbeid med næringslivet gir fagskolene til-

gang til oppdatert utstyr, og bidrar til å utvikle tilbudene i takt med endringer i kompetansebehovene. Ekstern finansiering vil være et supplement til den statlige tilskuddsordningen.

**9.3 Nærmere om tilskuddsordningen**

Når ansvaret for fagskoleutdanning skal ligge til fylkeskommunene, vil tilskudd, ved siden av lovgiving, være det viktigste styringsvirkemiddelet for staten. Den felles statlige tilskuddsordningen som regjeringen foreslår, er en avveining mellom flere hensyn. Ordningen bør ha insentiver som stimulerer til forbedret måloppnåelse med hensyn til utdanningskvalitet og gjennomføring. Videre må fylkeskommunene, som skal ha forvaltningsansvaret for fagskoleutdanningen, oppleve at finansieringen er forutsigbar, og staten må ha tilfredsstillende kontroll med utgiftsveksten i statsbudsjettet. Fagskolene må stimuleres til å utvikle utdanningstilbudene og slik stimuleres til å dekke kompetansebehov i samfunnet. I en praksisnær utdanning som utdanner arbeidskraft for et omskiftelig arbeidsliv er det dessuten kontinuerlig behov for å oppdatere utdanningstilbudene og eventuelt utvikle nye tilbud som svar på kompetansebehov i arbeidsmarkedet. Det trengs derfor ressurser til å utvikle utdanningstilbudene, og ordningene må ta høyde for at fagskoleutdanning skal være et fleksibelt tilbud tilrettelagt for å gjennomføres på nett, på deltid eller i korte moduler.

*Prinsipper for tilskuddsordningen*

Regjeringen har vurdert flere alternativer opp mot de hensynene som er nevnt her. Hensynet til forutsigbarhet tilsier at deler av tilskuddet må utformes som et grunntilskudd basert på dagens aktivitet og finansieringsnivå. Hensynet til å stimulere til måloppnåelse tilsier at deler av tilskuddet bør fordeles på grunnlag av et resultatkriterium. Tilskuddsmodellene regjeringen har vurdert, er derfor sammensatt av et grunntilskudd og et resultatbasert tilskudd. Avlagte fagskolepoeng er brukt som resultatkriterium.<sup>4</sup>

For at uttellingen for resultater skal være forutsigbar for fylkeskommunene, skal den resultatbaserte delen av tilskuddet ha åpen budsjett-

<sup>3</sup> Aamodt, Bjørnstad, Sandsør, Finnanger og Jensen (2016)

<sup>4</sup> I meldingens kapittel 10 foreslås det at benevnelsen fagskolepoeng erstattes med studiepoeng. Som grunnlag for tilskuddsordningen vil det også endres til studiepoeng dersom dette blir vedtatt i Stortinget.

ramme. Det innebærer at det resultatbaserte tilskuddet ikke bare er en omfordeling mellom tilskuddsmottakerne, men at resultater alltid belønnes i tråd med de betingelsene som er kjent på forhånd. Dersom det resultatbaserte tilskuddet fordeles innenfor en forhåndsbestemt budsjett-ramme, vil belønningen av resultater bare innebære en omfordeling mellom fylkeskommunene. Insentivene vil være avhengige av fylkeskommunens resultatforbedring relativt til de andre. En fylkeskommune kan derfor ikke være sikker på at resultatforbedring vil slå ut i økt tilskudd.

Åpen budsjettramme innebærer ikke at ordningen skal være uten begrensninger på samlet tilskudd. Staten kan kontrollere utgiftsveksten gjennom å regulere hvilke utdanninger og hvor mange studieplasser som kommer inn under tilskuddsordningen. Selv om utgiftsveksten kan begrenses på andre måter, gir staten likevel slipp på en mekanisme ved å gjøre budsjettammen for en tilskuddsordning åpen. Regjeringen har vurdert tre alternativer med ulike avveininger mellom hensynene til forutsigbarhet og budsjettkontroll.

#### *Alternativ 1 Regelstyrt tilskuddsordning*

I dette alternativet får fylkeskommunene grunntilskudd etter sats per student og resultatbasert tilskudd etter sats per avlagt fagskolepoeng. Skolene får tilskudd etter det antall studenter og fagskolepoeng de innrapporterer, uten at budsjettammen begrenser størrelsen på tilskuddet. Dette innebærer at det er åpen budsjettammen for hele tilskuddet. Størrelsen på samlet tilskudd begrenses likevel ved at departementet fastsetter hvilke utdanningstilbud og hvor mange studieplasser som kommer inn under ordningen.

#### *Alternativ 2 Budsjettstyrt grunntilskudd og regelstyrt resultatbasert tilskudd*

Forskjellen fra alternativ 1 er at grunntilskuddet omfordeles innenfor en fastsatt budsjettammen, slik at det bare er det resultatbaserte tilskuddet som har åpen budsjettammen. Grunntilskuddet er i dette alternativet en omfordeling mellom fylkeskommunene innenfor en fast ramme. Det fordeles på grunnlag av studenttall etter en sats som fastsettes ved å dele budsjettammen på antall studenter. Om økt studenttall i en fylkeskommune fører til økt tilskudd, vil være avhengig av studenttallet i de andre fylkeskommunene. Resultatbasert tilskudd beregnes derimot etter en forhåndsbestemt sats. Dermed vil det være forutsigbart

hvor mye en resultatforbedring slår ut i økt tilskudd, og resultatene premieres uavhengig av hvilke resultater de andre fylkeskommunene har. Det er det resultatbaserte tilskuddet som skal ivareta insentivhensynet. Ved å begrense den åpne budsjettammen til denne delen, kan ordningen ha gode insentiver samtidig som staten har god budsjettkontroll.

#### *Alternativ 3 Fast grunntilskudd og regelstyrt resultatbasert tilskudd*

Forskjellen fra alternativ 2 er at grunntilskuddet ikke omfordels årlig, men er et fast beløp bestemt med utgangspunkt i den nåværende fordelingen av tilskudd mellom regionene. Modellen med fast grunntilskudd og regelstyrt resultatbasert tilskudd er den samme som benyttes i finansieringsordningen for universiteter og høyskoler. Hensynet bak grunntilskuddet er å gjøre de økonomiske rammene for fagskolene forutsigbare. Dette hensynet ivaretas best gjennom et fast årlig tilskudd. En innvending mot fast grunntilskudd er at det sementerer fordelingen mellom fylkeskommunene, noe som er en ulempe først og fremst dersom det skjer store forskyvninger mellom dem med hensyn til studenttall i fagskolen. Dette kan motvirkes ved å knytte minimumskrav til aktivitetsnivå til grunntilskuddet, slik at det reduseres dersom en fylkeskommune kommer under minimumsnivået.

#### *Vurdering av modellene*

Regjeringen har kommet til at den ordningen som benyttes for universiteter og høyskoler, der fast grunntilskudd kombineres med resultatbasert tilskudd med åpen budsjettammen, er den beste avveiningen mellom hensynene tilskuddet skal ivareta. Grunntilskuddet sikrer forutsigbarhet for fylkeskommunene og god statlig budsjettkontroll. Hensynet til insentiver ivaretas gjennom det resultatbaserte tilskuddet, som får åpen budsjettammen.

I drøftingen av de tre alternativene er det lagt til grunn at avlagte fagskolepoeng skal være kriteriet som er grunnlag for resultatbasert tilskudd. Alternativt kunne antall uteksaminerte kandidater vært brukt. Forskjellen mellom de to alternativene er at fagskolepoeng belønner all fullføring av enkeltkurs innenfor et utdanningsprogram, mens kandidater som resultatkriterium først gir uttelling når studenten har fullført hele programmet. Valg av indikator er derfor et valg av om tilskuddsordningen skal belønne bedre kursfull-

føring eller om det er fullføring av hele studiet den skal premiere. Fagskolen skal være en praksisnær utdanning som har som målsetting å tilby kompetanseutvikling arbeidslivet trenger. Fagskolene trenger studenter som tar hele studieprogram, men det er likevel ikke nødvendigvis en målsetting at alle studentene skal gjennomføre hele programmet. Skoleslaget skal også være et tilbud til yrkesaktive som trenger en delkompetanse. Regjeringen har i avveiningen derfor lagt mest vekt på å stimulere til fullføring av enkeltkurs, og foreslår at fagskolepoeng benyttes som grunnlag for resultatbasert tilskudd ved oppstart av ordningen. Kunnskapsdepartementet vil se nærmere på om uteksaminerte kandidater på et senere tidspunkt kan legges inn som kriterium ved siden av avlagte fagskolepoeng.

Dersom hele tilskuddet omfordes årlig, slik som i alternativ 1 og 2, kan fylkeskommunene oppleve stor variasjon i tilskudd fra et år til det neste. I modell 1 der hele tilskuddet er regelstyrt vil variasjonen være kjent på forhånd ut fra studenttall og oppnådde resultater. Hensynet til forutsigbarhet taler likevel for at det bør være en viss stabilitet i tilskuddet. Fylkeskommunene står overfor årsaksforhold som de ikke selv fullt ut rår over, slik som søkning til fagskoleutdanningene. Hensynet til forutsigbarhet taler av den grunn for at ikke hele tilskuddet omfordes årlig. Ordningen bør ta høyde for at fylkeskommunene trenger tid til å tilpasse fagskolene til endringer i omgivelsene.

Hvor stor andel av tilskuddet som skal være resultatbasert med åpen ramme må avgjøres etter en videre avveining mellom hensynene til resultatinsentiver og budsjettkontroll. Regjeringen legger opp til at en andel på 20 prosent av midlene som legges inn når ordningen opprettes, går til den resultatbaserte delen av tilskuddet. Budsjettandelen vil være høy nok til å være en spore for fylkeskommunene til å få studentene gjennom utdanningen. Samtidig vil størstedelen av tilskuddet fortsatt være bevilgningsstyrt, noe som sikrer god kontroll med statens utgifter.

#### *Rammer for tilskuddsordningen*

Staten fastsetter de økonomiske rammene for offentlig sektor i statsbudsjettet. Midlene til fagskoleutdanning skal i stor grad komme gjennom en øremerket statlig tilskuddsordning. I tillegg kan regionene bruke av frie inntekter. Ved etableringen skal den nye tilskuddsordningen dimensjoneres for de utdanningstilbudene som har fått tilskudd gjennom en av de ordningene den erstatter. Bevilgningene under disse ordnin-

gene danner budsjetttrammen når den opprettes. Åpen budsjettamme for den resultatbaserte delen av tilskuddet gir mulighet for en begrenset vekst i tilskuddet.

Regjeringen vil gjennom det planlagte systemet for kartlegging av fremtidig kompetansebehov sikre nasjonale og regionale myndigheter og andre tilbydere et bedre kunnskapsgrunnlag for dimensjonering av fagskoleutdanning. Bedre og mer informasjon om opptakstall, frafall osv. skal også være med på å sikre bedre dimensjonering. Fagskolene vil være en del av regionenes kompetansepolitiske ansvar. Systemet for kartlegging av fremtidig kompetansebehov vil styrke grunnlaget for prioriteringene de gjør, jf. boks 5.1.

Regjeringen har ambisjoner om at fagskolen skal styrkes som utdanningsalternativ. Regjeringen mener at studentveksten i fagskolen må ses i sammenheng med studenttilstrømningen til universiteter og høyskoler.

*Tiltak: Regjeringen vil legge til rette for at flere skal kunne ta fagskoleutdanning.*

#### *Nye studieplasser*

Nye studieplasser kan komme inn i ordningen ved at Stortinget vedtar å utvide bevilgningsrammen. Fagskoler må få sin andel av den studentveksten som Stortinget legger til rette for. En annen vei inn er at fylkeskommunene omprioriterer innenfor tilskuddsrammen, slik at nye utdanningstilbud erstatter tilbud som går ut. Videre kan fylkeskommunene legge inn nye studieplasser uten grunnfinansiering, det vil si at studieplassene finansieres av fylkeskommunenes frie midler og midler fra den resultatbaserte delen av tilskuddet.

#### *Private fagskoler*

Tilskuddsordningen for de private skolene som tidligere fikk tilskudd etter privatskoleloven, legges inn under den felles ordningen med finansiering gjennom regionene. Regjeringen ser det ikke som en god ordning over tid at fagskolene får opprettholdt tilskuddet de hadde da de var under privatskoleloven uavhengig av aktivitetsnivå. Samtidig er det nødvendig å ta hensyn til at fagskolene har behov for forutsigbare rammevilkår. Videre er noen av fagskolene som har fått tilskudd over ordningen under Helse- og sosialdepartementet, private. Også disse tilskuddene videreføres i ordningen gjennom regionene. Dimensjoneringen av helsefagskolene skal ivareta regjeringens satsing på grunn-, videre- og etterutdanning av ansatte i helse- og omsorgstjenesten. De private fagskolene

står for en stor del av dette utdanningstilbudet, og vil derfor være en viktig del av satsingen.

Andre godkjente utdanninger ved private fagskoler kan, blant annet etter initiativ fra Stortinget, komme inn i tilskuddsordningen selv om de ikke har fått tilskudd tidligere. Skillet mellom godkjenning av fagskoleutdanning og rett til finansiering opprettholdes. Det vil si at godkjenning er en nødvendig forutsetning for å motta tilskudd, men ikke automatisk utløser tilskudd fra det offentlige. Om tilskuddsordningen skal utvides i forbindelse med satsinger på utdanning innenfor bestemte fagområder, vil være et spørsmål i de årlige budsjettprosessene. Dette innebærer at NOKUT, som før, kan vurdere godkjenningssøknader utelukkende på faglig grunnlag, uten hensyn til budsjettdekning for tilskudd.

Ved en eventuell innlemming av andre private fagskoler i tilskuddsordningen legges det til grunn at de vil motta et gradert tilskudd beregnet som en prosentandel av finansieringen til de offentlige fagskolene. Graderingen i tilskuddsordningen vil kunne avhenge av i hvilken utstrekning utdanningen ved den private fagskolen også finansieres gjennom egenbetaling fra studentene og om den er etterspurt i samfunns- og næringslivet. Slik vil faktoren kunne settes fra 0 til 100 prosent av den offentlige finansingen, vurdert i hvert enkelt tilfelle.

#### *Differensiering av tilskuddssatsene*

Med utgangspunkt i antatte kostnadsforskjeller mellom fagretninger foreslo utvalget i NOU 2014: 14 *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg* et system med tre kategorier av tilskuddssatser. Differensierte satser har den fordel at tilskuddet blir mer treffsikkert med hensyn til å kompensere for fagskolenes kostnader. Men denne treffsikkerheten forutsetter at det finnes en entydig sammenheng mellom fagretning og kostnadsnivå. På oppdrag fra Kunnskapsdepartementet har Deloitte og NIFU undersøkt kostnadene ved fylkeskommunale fagskoler.<sup>5</sup> I undersøkelsen kommer det frem at kostnadsvariasjonen er vel så stor innenfor de enkelte fagretningene som mellom dem. Siden bare en liten del av den samlede kostnadsvariasjonen kan tilskrives forskjeller mellom fagretningene, er fagretning ikke et treffsikkert grunnlag for differensiering av tilskuddssatsene.

Undersøkelsen viser at en sondering mellom høyt spesialiserte og mindre spesialiserte utdanninger fanger opp kostnadsvariasjonen i større

grad. Det er imidlertid vanskelig å finne entydige kriterier for hvordan hver enkelt fagskole og utdanningsretning skal plasseres i spesialiseringskategori. Differensiering av tilskuddssatsene med utgangspunkt i graden av spesialisering vil gi et tilskuddssystem som er administrativt krevende, som følge av at plassering av fagskoleutdanningene i riktig spesialiseringskategori i stor grad må bygge på skjønn.

Kostnadsundersøkelsen gir ikke grunnlag for å avvise at det kan være kostnadsforskjeller mellom fagretningene, men den viser at fagretning ikke er den dominerende forklaringen på den kostnadsvariasjonen som finnes. På bakgrunn av den informasjonen som fremkommer i undersøkelsen har regjeringen kommet til at tilskuddssatsene til fylkeskommunene ikke bør differensieres. Fylkeskommunene står nærmere tjenesteproduksjonen, og vil ha et bedre informasjonsgrunnlag for eventuelt å differensiere mellom fagretninger når midlene skal fordeles ut til fagskolene. Samordning av rapporteringsrutiner kan gjøre at informasjonsgrunnlaget over tid blir bedre. Regjeringen vil vurdere mulighetene for å innføre et mer differensiert system på et senere tidspunkt.

#### *Utviklingsmidler*

Et av formålene tilskuddsordningen skal ivareta, er å legge til rette for at fagskolene utvikler utdanningstilbudene slik at de holder høy kvalitet og samsvarer med den kompetansen arbeidslivet etterspør. Dette formålet blir ikke uten videre ivaretatt i det resultatbaserte tilskuddet som premierer gjennomstrømming. Riktignok kan det være lettere å oppnå høy gjennomstrømming i en fagskole som driver godt kvalitetsarbeid og kontinuerlig videreutvikling av utdanningstilbudene. Sammenhengen mellom godt utviklingsarbeid og gjennomstrømming er imidlertid indirekte, og belønningen av utviklingsarbeid gjennom det resultatbaserte tilskuddet er derfor usikker.

Regjeringen ser det som en suksessfaktor at fagskolene og fagskoleeierne legger stor innsats i å utvikle utdanningene. Derfor ønsker regjeringen en mer direkte stimulering av utviklingsarbeidet. Gjennom forslaget til statsbudsjett for 2017 har regjeringen allerede lagt grunnlaget for en styrking av fagskolesektoren, jf. Prop. 1 S (2016–2017). Regjeringen legger opp til at deler av midlene som legges inn, skal gå til utvikling av nye utdanningstilbud og videreutvikling av dagens tilbud. Noen av tiltakene i meldingen her viser konkrete eksempler på hva midlene skal gå til, som

<sup>5</sup> Aamodt, Bjørnstad, Sandsør, Finnanger og Jensen (2016)

**Boks 9.2 Utstyrsmidler gjennom MARKOM2020 og MARFAG2020**

MARKOM2020 er et utviklingsprosjekt for maritim kompetanse som ble etablert av Kunnskapsdepartementet i 2011 for å løfte maritim utdanning til et høyere og mer spesialisert nivå. De maritime fagskolene har siden 2013 vært integrert gjennom delprosjektet MARFAG2020.

MARFAG2020 skal administrere og koordinere målrettede kvalitets- og kompetansehevende tiltak i fagskolene. Samarbeidet om felles utfordringer og mot felles mål bidrar til større faglig samspill og effektivitet i fagskolene, slik at ressursene blir bedre utnyttet.

MARKOM2020 har i 2016 fordelt totalt 38,5 mill. kroner til ulike kvalitetshevende tiltak for universiteter, høyskoler og fagskoler. I tillegg har MARKOM2020 på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet fordelt 5 mill. kroner som er øremerket utvikling av læremidler for maritime fagskoler og 15 mill. kroner for å styrke den maritime utstyrsparken i høyere utdanning og fagskoler.

Kunnskapsdepartementet vil videreføre og utvikle MARKOM2020 slik at universiteter, høyskoler og fagskoler videreutvikler det faglige samarbeidet om kvalitetsfremmende tiltak, kompetanseutvikling og samarbeid med næringslivet.

bruk av teknologi for læring og utvikling og samarbeid mellom universiteter, høyskoler og fagskoler.

*Tiltak: Regjeringen vil foreslå å opprette søkbare utviklingsmidler for kvalitetsheving av fagskoleutdanning.*

## 9.4 Organisering av fagskolene

Rammene for organisering av fagskoler er først og fremst fastlagt gjennom fagskoleloven, men også gjennom kommuneloven og selskapslovgivningen for fagskoler organisert som fylkeskommunalt foretak, aksjeselskap eller stiftelse.

Fylkestinget bestemmer i dag organiseringsform for offentlige fagskoler. Enkelte fagskoler er organisert som fylkeskommunale foretak og følger regler for disse slik dette er fastsatt i kommuneloven. Andre fylkeskommuner har orga-

**Boks 9.3 Utviklingsmidler til etablering av fagskole for utdanning av brann- og redningspersonell**

Regjeringen har besluttet å etablere en offentlig toårig fagskole for utdanning av brann- og redningspersonell. Fagskolen vil ha hovedsete ved nåværende Norges brannskole i Tjeldsund kommune, mens deler av teoriundervisningen skal legges til Harstad. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har gjennomført planleggingsfasen for etablering av ny fagskole. Ved etablering av en ny fagskole vil brannvesenet få økt operativ håndteringsevne og høyere kvalitet på forebyggende arbeid, og kommunene vil få tilført viktig kompetanse innenfor samfunnssikkerhetsarbeidet.

Færre og større brann- og redningsvesen kan etablere fag- og kompetansemiljøer som gir bred erfaring innenfor forebygging, håndtering av hendelser og samvirke med andre aktører.

I Prop. 1 S (2016–2017) for Justis- og beredskapsdepartementet foreslår regjeringen å bevilge 18,9 mill. kroner for å etablere en offentlig toårig fagskole for utdanning av brann og redningspersonell.

nisert fagskolene sine som en ordinær forvaltningsoppgave, på linje med organisering av fylkes-eide videregående skoler.

Fylkeskommunen avgjør også om fagskoletilbudet i fylket skal realiseres i egen regi eller tilbys av private aktører.

De private fagskolenes eiere bestemmer hvilken selskapsform fagskolen skal organiseres i. Private fagskoler må oppfylle kravene i fagskoleloven, i tillegg til regler som følger av valgt selskapsform.

### *Dialog med regionene*

Regionene skal ha forvaltningsansvaret for fagskoleutdanning og får gjennom det et betydelig handlingsrom. Samtidig vil det fortsatt være behov for en statlig fagskolepolitikk. Kunnskapsdepartementet skal stå for den overordnede styringen av fagskolefeltet. Styringsvirkemidlene vil være lov og forskrift, innretning av tilskuddsordningen og nivået på bevilgningen. I tillegg kan departementet påvirke utviklingen gjennom dia-

log med regionene. Konsultasjonsordningen mellom departementene og kommunesektorens interesseorganisasjon KS er også en arena som kan brukes til å oppnå en felles forståelse av hvilke mål som bør kunne nås med de ressursene som står til rådighet.

Gjennom å opprette et årlig møte mellom Kunnskapsdepartementet og regionene ønsker regjeringen å styrke styringsdialogen og fagskolesektoren. Regjeringen ser også at det i tillegg bør legges opp til møteplasser mellom myndighetene og hele fagskolesektoren.

Departementet og regionene vil ha felles interesse av en solid fagskolesektor som gir et godt bidrag til kompetanseutviklingen i samfunnet. Den enkelte region og andre som eier fagskoler, har ansvaret for kvaliteten på utdannings tilbudene. Kunnskapsdepartementet har et overordnet sektoransvar og dermed ansvar for at den overordnede styringen gjennom lov, tilskudd og andre virkemidler fremmer høy kvalitet. Både regionene og departementet trenger et informasjonsgrunnlag for oppfølging av kvaliteten i fagskolesektoren. Dette kan fremskaffes gjennom felles rapporteringsordninger som departementet iverksetter, der informasjonen gjøres tilgjengelig i fagskoledelen av Database for statistikk om høyere utdanning (DBH-F). I tillegg vil departementet innhente informasjon om bruken av tilskuddsmidlene og om fylkeskommunenes planer og strategier for fagskolefeltet.

*Tiltak: Regjeringen vil innføre et dialogmøte om fagskoleutdanning som en møteplass mellom Kunnskapsdepartementet og regionene.*

### Struktur

Det er i dag 94 fagskoler og 76 skoletilbydere.<sup>6</sup> Mange av disse har relativt få studenter.

Størrelse på fagskolene vil være en suksessfaktor for å nå mål om stabile og tilfredsstillende faglig og administrative miljøer. Å legge flere fagskoler under samme fagskoletilbyder, med ett felles styre, kan samle administrative ressurser, skape sterkere fagmiljøer og føre til faglig utvikling. Større fagskoler kan ha økonomiske og administrative fortrinn og gi bedre omstillings- evne.

Slike regionale, frivillige strukturendringer er allerede i gang. Antall fagskoler har hatt en nedgang fra 111 i 2013 til 94 i 2015. Det har også vært

en nedgang i antall skoletilbydere. En del av denne reduksjonen skyldes at fagskoler fusjonerer. Ett slikt eksempel er de fylkeskommunale fagskolene i Hordaland, hvor Bergen maritime fagskole, Hordaland helsefagskole og Bergen tekniske fagskole er slått sammen under skoletilbyderen Fagskolane i Hordaland.

### Krav til organisering

Eierne av de private fagskolene har frem til i dag selv bestemt hvilken eieform fagskolen skal ha. Som nevnt tidligere har regjeringen foreslått at private fagskoler må organiseres som enten aksjeselskap eller stiftelse.<sup>7</sup> Bak kravet om selskapsform er det et sentralt hensyn at den ivaretar behov for regulering av den økonomiske og administrative driften, herunder krav til regnskapsplikt, styre osv.

Som nevnt har Stortinget i forbindelse med behandlingen av Regionreformen slått fast at ansvaret for de offentlige fagskolene fortsatt skal ligge til det regionale folkevalgte nivået. Fylkestinget kan i dag selv velge om fagskolen skal organiseres som et foretak eller som et fylkeskommunalt forvaltningsorgan. Det foreslås at dette prinsippet videreføres ved overgang til større regioner.

Fagskoler og videregående skoler er som nevnt ofte samlokalisert, med felles undervisningspersonell, administrasjon og ledelse, og i noen tilfeller også felles rektor. Departementet ser at det kan være fordeler knyttet til felles drift, både ved at driften blir mer effektiv og at det er økonomisk lønnsomt. Hvis driften av skoler på ulike nivåer blir for tett integrert, både administrativt og økonomisk, kan det imidlertid medføre at ett av skoleslagene ikke får tilstrekkelig oppmerksomhet og prioritet. Samdrift kan skape uklare styrings- og ledelsesforhold, sammenblanding av økonomi og klarhet rundt ansvar for oppgaveløsning. Det er viktig at det settes opp avtaler mellom de ulike skoleslagene om dekning av utgifter relatert til bruk av lokaler, drift og øvrige kostnader.

Regjeringen anbefaler at fagskolene organiseres som egne økonomiske og administrative enheter, og at det skilles klart mellom styring, ledelse og drift av fagskole og videregående skole.

<sup>6</sup> Kilde: NSD

<sup>7</sup> Se <https://www.regjeringen.no/contentassets/c310e8e8157847f5b8539f54cee55f40/horingsnotat-forslag-til-nye-reguleringer-av-tilskudd-og-egenbetaling-for-private-hoyskoler-og-fagskoler.pdf>

## 9.5 Styling og ledelse av fagskolen

### Styrets ansvar

Styrets ansvar er regulert i fagskoleloven § 3 annet ledd. Hvis fagskolen er organisert som fylkeskommunalt foretak, stiftelse eller aksjeselskap, er styrets ansvar også regulert av bestemmelsene i den respektive selskapslovgivningen. Dette ansvaret har sitt utgangspunkt i virksomhet som følger med alminnelig forretningsdrift. Fagskolelovens bestemmelser om styrets ansvar utfyller mer presist de kravene som stilles til styret i en utdanningsinstitusjon.

Fagskolens styre er det øverste organet ved fagskolen. Styret skal gjøre strategiske valg og prioriteringer, og det vil være ansvarlig for skolenes måloppnåelse og resultater. Det vil også, sammen med eier, være ansvarlig for at fagskolen har en tilfredsstillende utvikling.

Styret ved fagskolen er ansvarlig for at studentene får den utdanningen som er forutsatt som grunnlag for godkjenning fra NOKUT, for at alle vilkår for eventuelle offentlige tilskudd overholdes, og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler. Det har som hovedoppgave å være overordnet ansvarlig for driften ved fagskolen og føre tilsyn med den daglige ledelsen og virksomheten. Ansvaret omfatter også å sørge for en forsvarlig organisering av virksomheten, og at det fastsettes planer og budsjetter. I tillegg skal styret holde seg oppdatert på den økonomiske utviklingen i virksomheten og sørge for at virksomhet, regnskap og formuesforvaltning er underlagt tilfredsstillende kontroll.

Fagskoleloven § 3 sjette ledd pålegger alle fagskoler, også de offentlige, å være registrert i Enhetsregisteret. Dette vil gjøre det enklere å innhente statistikk og gi bedre informasjon om fagskolen.

I forslaget til endring av regulering av tilskudd og egenbetaling foreslår regjeringen en presisering av styrets ansvar for private fagskoler. Forslaget går ut på at styret før opptak skal fatte vedtak om at det etter styrets skjønn er forsvarlig å starte opp et nytt studieår. Hensikten med å pålegge styret en plikt til å treffe slikt vedtak er å gi studentene en sterkere sikkerhet for at de får fullføre det forestående studieåret.

Departementet foreslår at styret ved private fagskoler pålegges å etablere og gjennomføre systematiske kontrolltiltak, slik at krav i loven eller i medhold av den overholdes.

Regjeringen mener også at fagskolestyrene må være aktive i den regionale kompetanseplan-

leggingen. Det er viktig at styret er orientert om regionens kompetansebehov og utviklingsmuligheter. Styrene både ved offentlige og private fagskoler må være aktive i utvikling av utdanningstilbud og i prioriteringer av tilbud.

### Begrepsbruk

I NOU 2014: 14 *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg* påpekes det at fagskolelovens bruk av uttrykkene «styre» og «tilbyder» kan virke forvirrende. Det er flere steder uklart om loven med uttrykket «tilbyder» mener eier, styret eller fagskolen, og begrepsbruken gjør også at ansvarsforholdene blir utydelige.

Som eksempler kan nevnes at det i § 1 annet ledd heter «Loven gjelder for dem som tilbyr fagskoleutdanning (tilbyder)», mens § 3 første ledd slår fast at «Fagskoler skal ha et styre med minst fem medlemmer som øverste ansvarlige styringsorgan». Videre fremgår det i § 3 annet ledd at styret er faglig og administrativt ansvarlig for virksomheten ved fagskolen. I § 4 er det «tilbyder» som har ansvar for å ivareta studentenes rettigheter, mens det i § 4 a er «styret» som har overordnet ansvar for studentenes læringsmiljø.

Regjeringen vil foreta en gjennomgang av fagskoleloven for å klargjøre at det er styret for fagskolen som har det øverste ansvaret for all virksomhet ved fagskolen.

*Tiltak: Regjeringen vil 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.*

### Styrets sammensetning

Fagskolens styre skal ha minimum fem medlemmer, jf. fagskoleloven § 3 første ledd. Med hensyn til styrerepresentasjon og sammensetning er det kun fastsatt krav om at ansatte og studenter skal sikres møte-, tale- og forslagsrett i styret.

I NOU 2014: 14 *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg* pekes det på at styrene må profesjonaliseres i større grad enn i dag, og at det må settes krav til faglig kompetanse for medlemmene. Utvalget mener videre at eksterne representanter fra lokalt og regionalt arbeidsliv må inkluderes bedre i fagskolens sentrale beslutningsorgan for at fagskolene skal være godt synkronisert med arbeidslivets kompetansebehov.

Som nevnt over skal private fagskoler organiseres som aksjeselskap eller stiftelse. Regler for valg av styremedlemmer følger da av aksjeloven kapittel 6 eller stiftelsesloven kapittel 4. Sammen-

setning av styret følger av reglene i fagskoleloven og kan utfylles av særlige krav i selskapslovgivningen.

I fylkeskommunale fagskoler har fylkeskommunen påvirkning på styret. Selv om det er styret som er øverste ansvarlige styringsorgan for fagskoleutdanningen, kan fylkeskommunene, innenfor lovens rammer, påvirke virksomheten ved valg av styremedlemmer, eventuelt avsetting av styret, finansiering og fastsettelse av styrets vedtekter.

Regjeringen ser det som viktig at fagskolene har et uavhengig, handlekraftig og profesjonelt styre. Styrets evne til å drive god styring av fagskolene vil være nødvendig for å sikre effektiv drift og gi gode faglige resultater.

Regjeringen ønsker at lokalt og regionalt arbeids- og næringsliv i større grad får medvirke til fagskolenes utvikling. For at fagskolene skal kunne ivareta lokale og regionale behov, må arbeids- og næringslivet være tett på fagskolene. Det er hensiktsmessig at de får mulighet til å påvirke beslutninger gjennom deltakelse i styret. Styremedlemmer med arbeids- og næringslivserfaring vil kjenne behov og etterspørsel for kompetanse gjennom eget virke, og med denne bakgrunnen legges det til grunn at de kan tilføre fagskolene nyttig kunnskap. Disse representantene kan styrke samspillet mellom fagskolen og samfunnet rundt og tilføre styret viktig kompetanse og erfaring. Regjeringen foreslår derfor at det lovfestes at minst to styremedlemmer skal være tilknyttet lokalt eller regionalt arbeids- eller næringsliv. Det forventes at styrerepresentantene fra arbeids- og næringslivet har god kunnskap om arbeidslivets kompetansebehov lokalt, regionalt og nasjonalt og at de har kunnskap som er relevant for de utdanningene som fagskolen tilbyr.

Fagskoleloven § 3 fjerde ledd gir i dag studenter og ansatte møte-, tale- og forslagsrett i de tilfellene styret behandler saker av betydning for gjennomføringen av godkjent fagskoleutdanning. Studentrepresentanten skal velges av og blant studentene og kan velges enten ved urnvalg eller ved at lederen for studentorganet blir studentenes representant i styret.

Endring i fagskoleloven av 1. juli 2016 ga fagskolestudentene utvidede faglige rettigheter, slik at rettighetene og pliktene er tilnærmet like for studenter på fagskole og i universiteter og høyskoler.<sup>8</sup> Fagskolestudentene har imidlertid fort-

satt ikke lovfestet stemmerett i fagskolens styre, bare møte-, tale- og forslagsrett.

Regjeringen ønsker å legge til rette for større fagskoler, en mer synlig fagskolesektor og økt rekruttering. Studentene er fagskolens viktigste ressurs, og det er viktig at deres meninger blir hørt i saker som gjelder utdanningen. Det er også viktig at studentene får en reell mulighet til å påvirke beslutningene som tas i fagskolens styrende organer. Regjeringen mener at det er naturlig og på tide at studentene får stemmerett i styret.

Regjeringen ønsker å sikre at fagskolestudenter får mulighet til å påvirke utdanningens innhold og utvikling. Fagskolestudentene bør derfor ha de samme rettighetene i styret som studenter ved universiteter og høyskoler. Regjeringen vil derfor foreslå at det lovfestes at studentene skal ha stemmerett i styret.

I dag har heller ikke de ansattes representanter stemmerett i fagskolens styre, bare møte-, tale- og forslagsrett. Der fagskolen er organisert som aksjeselskap, stiftelse eller fylkeskommunalt foretak, vil stemmerett for ansatte imidlertid følge av den respektive selskapslovgivningen. For stiftelser er det et krav for ansattrepresentasjon at stiftelsen er en næringsdrivende stiftelse, jf. stiftelsesloven § 41 første ledd. Fylkeskommunale fagskoler som ikke er organisert som fylkeskommunale foretak, har ikke et tilsvarende krav.

Regjeringen mener at det er viktig at de ansatte får stemmerett i alle fagskolenes styre, slik at de kan ha reell innflytelse over eget arbeidssted og utvikling av fagskolen. Dette harmoniserer også med reglene for ansattes rettigheter i styrene for universiteter og høyskoler. Regjeringen vil foreslå at loven endres slik at stemmerett for ansatte lovfestes.

Som nevnt skal fagskolestyret i dag ha minimum fem medlemmer, jf. fagskoleloven § 3. Der studenter og ansatte ikke har fulle styrerettigheter, telles disse ikke med blant medlemmene.

Regjeringen foreslår at det lovfestes at det skal være minimum sju medlemmer i styret. Av dette følger det at det skal være minst én student og én ansattrepresentant i styret. Utvidelse til sju styremedlemmer følger naturlig av at studenter og ansatte også får stemmerett i styret.

*Tiltak: Regjeringen vil foreslå at det lovfestes at minst to styremedlemmer skal være tilknyttet relevant arbeidsliv, fortrinnsvis med regional tilknytning.*

*Tiltak: Regjeringen vil foreslå at det innføres stemmerett for studenter og ansatte i fagskolens styre, og at styret skal ha minst sju medlemmer.*

<sup>8</sup> Prop. 95 L (2015–2016), Innst. 363 L (2015–2016), Lovvedtak 95 (2015–2016)

### Rektor

Universitets- og høyskoleloven §§ 10-1 og 10-2 fastsetter egne regler for rektors rolle og valg eller tilsetning av rektor. Etter opplæringsloven av 17. juli 1997 nr. 61 § 9-1 annet ledd skal all opplæring i videregående skole ledes av rektor. Fylkestinget, eller den fylkestinget har delegert myndighet til, tilsetter rektor for den videregående skolen.

Fagskoleloven har i dag ingen bestemmelser om at fagskolen skal ha egen rektor. Fagskoleloven § 3 femte ledd bestemmer at tilbyder skal ha en administrativ og faglig ledelse, og at styret for fagskolen tilsetter den administrative og faglige ledelsen.

Mange fagskoler har i dag en tilsatt rektor. Der flere studiesteder og -nivåer er samorganisert, kan rektor være leder både for en videregående skole og en fagskole. Enkelte fagskoler eller fagskoleutdanninger kan også være samorganisert med høyskoler eller universitet, og rektor vil kunne være den samme for de to institusjonene. I slike tilfeller er det viktig at rektors rolle ivaretas på en god måte for de ulike utdanningene, og at en slik dobbeltrolle ikke bidrar til uklare faglige eller administrative prioriteringer. Strukturendringer som fører til større fagskoler, vil også kunne gi økt behov for at skolene har egen rektor.

Regjeringen mener at det er viktig at ledelsesstrukturen for fagskolen klargjøres og styrkes. Dette gjelder både den faglige og den administrative delen av virksomheten. Regjeringen vil derfor forslå at det lovfestes at den enkelte fagskoles styre selv kan tilsette rektor, som kan være faglig og administrativ leder for fagskolen.

*Tiltak: Regjeringen vil foreslå at det lovfestes at styret for fagskolen kan tilsette rektor.*

## 9.6 Tilknytning til studentsamskipnad

Gjennom universitets- og høyskoleloven § 4-3 første ledd har styret ved universiteter og høyskoler sammen med studentsamskipnadene ansvar for å legge til rette for et godt studiemiljø og å arbeide for å bedre studentvelferden ved lærestedet. Studentsamskipnaden har gjennom lov om studentsamskipnader et ansvar for den operative studentvelferden.<sup>9</sup> For studentene er det obligatorisk å betale semesteravgift, og betalt avgift er et vilkår for å gå opp til eksamen.

Etter fagskoleloven § 4 a har styret det overordnede ansvaret for læringsmiljøet. Styret skal, i samarbeid med fagskolens studentorgan, legge forholdene til rette for et godt studiemiljø og arbeide for å bedre studentvelferden. Styret er med dette pålagt å utvikle et godt velferdstilbud for fagskolestudentene.

Loven gir ikke fagskolene plikt til å tilknytte seg eller bli medlem i studentsamskipnadene. I dag er det noen fagskoler som er medlem. Fagskolen og studentsamskipnaden avgjør om fagskolen skal ha slik tilknytning. Partene inngår deretter en avtale som regulerer forholdene. Departementet får en kopi av avtalen.

Studentsamskipnadene får inntekter gjennom lovpålagt fri stasjon, semesteravgift betalt av studentene og tilskudd fra staten.<sup>10</sup> De er ikke-kommersielle organisasjoner og har følgelig ikke som mål å opparbeide seg profitt. All fortjeneste studentsamskipnaden opparbeider seg, skal i utgangspunktet komme studentvelferden til gode. Ulikhet i velferdstilbud kommer særlig til uttrykk der høyskoler og fagskoler er samlokalisert, for eksempel ved Høyskolen Kristiania og Fagskolen Innlandet/NTNU, avdeling Gjøvik. Her vil fagskolestudentene ikke ha det samme velferdstilbudet som høyskolestudentene.

Ifølge tall fra Samskipnadsrådet ønsker omtrent 20 prosent av landets studenter å bo i studentbolig. Presset på studentboligene vil øke noe dersom også fagskolestudenter får denne rettigheten. Ifølge studentsamskipnadene vil krav til utforming av tjenestetilbudet kreve lokale avtaler og oppfølging av hvert enkelt lærested. For de aller minste lærestedene kan studentsamskipnadens og lærestedets administrative kostnader ved tilknytning overstige verdien av den fordel som de lokale studentene vil oppnå. For disse lærestedene kan krav til studentvelferd oppnås gjennom egne lokale løsninger.

Det er også et viktig hensyn å beskytte studentsamskipnader mot en plikt til å lage ordninger som på sikt kan komme til å gi et dårligere velferdstilbud for studentene. Dette kan skje hvis fagskolen ikke har tilstrekkelig antall studenter, eller at studentene bare går på fagskolen ett semester. Det vil derfor bli vurdert om det skal knyttes vil-

<sup>9</sup> Lov 14. desember 2007 nr. 116 om studentsamskipnader

<sup>10</sup> Fri stasjon: Forskrift om studentsamskipnader § 11, første ledd: «Fri stasjon innebærer at utdanningsinstitusjonen stiller egnede lokaler/arealer med nødvendig basisutstyr til rådighet for studentsamskipnadens studentvelferdsvirksomhet ved institusjonen. Det kan etter avtale med studentsamskipnaden stilles egnede lokaler til rådighet til studentrettede tiltak som drives i regi av andre enn studentsamskipnaden, dersom det kommer studentvelferden på stedet til gode.»

kår til retten til samskipnadstilknytning. Slike vilkår kan være at fagskolen har minst 50 studenter og minst ett studium av et omfang på 60 fagskolepoeng eller mer.

Regjeringen mener at å innføre en betinget rett til medlemskap i studentsamskipnad for fagskoler kan bidra til å styrke fagskolenes attraktivitet. Det vil styrke fagskolestudentenes velferdstilbud, og avstanden mellom velferdstilbudet for fagskolestudentene sammenlignet med studentene i universitets- og høyskoleutdanning vil reduseres. Fagskolestudentene må sikres medbestemmelse i samskipnaden på linje med andre studenter.

*Tiltak: Regjeringen vil foreslå en rett til tilknytning til samskipnad for fagskoler som har mer enn 50 studenter, og som tilbyr utdanning av minst 60 fagskolepoengs omfang.*

## 9.7 Kvalitetssikring av fagskoleutdanning

Som nevnt i kapittel 3.3 fører NOKUT tilsyn med eksisterende fagskoleutdanning og godkjenner nye fagskoletilbud og fagområder. NOKUTs ansvar på dette området fremgår av fagskoleloven § 2 og av forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning.<sup>11, 12</sup> NOKUT er helt sentral for kvalitetssikringen av fagskoleutdanningene. I tillegg har NOKUT en betydelig rolle i kvalitetsutviklingen av fagskoleutdanningene gjennom veiledningsoppgavene, for eksempel kursenes som arrangeres for nye og gamle søkere, og den løpende kontakten med enkeltsøkere.

Hittil har de aller fleste fagskoleutdanningene blitt godkjent enkeltvis, selv om loven også har en ordning for fagområdegodkjenning, se kapittel 4. I NOU 2014: 14 *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg* er det i tillegg fremmet forslag om å innføre en ordning for fagskolene tilsvarende institusjonsakkrediteringen for universiteter og høyskoler. Det vil si at fagskolene skal kunne godkjennes med rett til selv å opprette og nedlegge utdanningstilbud innenfor alle fagområder. Så langt er det gitt godkjenning for kun to fagområder, som er grønne design- og miljøfag ved Veia – Statens fagskole for gartnere og blomsterdekoratører og helse og oppvekst ved AOF

Haugaland. Regjeringen ønsker at det høstes mer erfaring med denne ordningen, og at den blir prøvd ut av flere fagskoler og på flere fagområder, før det eventuelt innføres institusjonsgodkjenning.

Fagområdegodkjenning gir utvidede faglige fullmakter og større autonomi til fagskolene. Det er ønskelig at flere fagskoler søker om fagområdegodkjenning. Det er heller ingenting i veien for at fagskoler som allerede har fagområdegodkjenning, søker ny godkjenning innenfor et nytt fagområde.

For å oppmuntre fagskolene til å søke om fagområdegodkjenning vil fagskoler med fagområdegodkjenning kunne rangeres før øvrige fagskoler ved tildeling av utviklingsmidler, i den grad de søker om midler til tiltak som vurderes som bedre eller likeverdige med andre søknader. Se mer om utviklingsmidler i kapittel 9.3. Regjeringen vil se nærmere på ordningen med fagområdegodkjenning når den har fått virke i praksis en stund for noen flere fagområder og ved flere fagskoler, med sikte på å vurdere videre faglige fullmakter for fagskolene.

Det finnes flere eksempler på at institusjoner som tilbyr fagskoleutdanning, har søkt om akkreditering for studier på bachelorgradsnivå. Det er imidlertid ikke mange eksempler på det motsatte, nemlig at høyskoler eller universiteter søker om å opprette fagskoleutdanning. Det er i dag én fagskoleutdanning som gis i regi av en offentlig høyskole, og det er dykkerutdanning ved Høgskolen i Bergen. I tillegg finnes det enkelte private aktører som har godkjenning for å tilby både fagskoleutdanning og høyskoleutdanning.

Det er grunn til å anta at de akkrediterte høyskolene og universitetene velger å opprette studier på bachelornivå, der de selv har fullmakt, fremfor å søke NOKUT om godkjenning for fagskoleutdanning. Dette kan føre til at utdanninger som ut fra innhold og nærhet til yrkesfeltet burde være fagskoleutdanninger, opprettes som utdanning på høyskolekandidat- eller bachelornivå. Det kan slik utvikles utdanningstilbud på bachelornivå på bekostning av fagskoleutdanning, noe som kan bidra til å undergrave fagskoletilbudet og skape økt akademisk drift i de yrkesrettede utdanningene.

Regjeringen mener det vil gi mer helhet i tilbudet mellom universiteter, høyskoler og fagskoler om flere universiteter og høyskoler vurderer å opprette fagskoleutdanning fremfor bachelorutdanninger på områder der det er aktuelt, det vil si der det faglige innholdet i utdanningen tilsier det.

<sup>11</sup> Lov 20. juni 2003 nr. 56 om fagskoleutdanning § 2 *Godkjenning*, tredje og femte ledd.

<sup>12</sup> Forskrift 1. februar 2010 nr. 96 om kvalitet i høyere utdanning, især kapittel 5 *Fagskoleutdanning*.

I merknaden til studiekvalitetsforskriften § 5-3 *Kvalitetssikring* er det presisert at

NOKUT kan bestemme at en høyere utdanningsinstitusjon som har et godkjent kvalitetssikringssystem, har et tilfredsstillende system også for fagskoleutdanning, gitt at yrkesrelevans inngår i systemet.

Dette betyr at NOKUT kan godkjenne kvalitetssikringssystemet ved et universitet eller en høyskole i henhold til fagskoleloven uten en ny, grundig vurdering, dersom vilkåret yrkesrelevans inngår i systemet.

Andre forskjeller mellom fagskoleregelverket og universitets- og høyskoleregelverket kan skape administrative hindringer for universiteter og høyskoler som ønsker å opprette fagskoleutdanning. Dette gjelder for eksempel krav til reglementer og styringsordning. Regjeringen vil gjennomgå regelverket med sikte på å fjerne unødvendige administrative hindringer for at høyskoler og universiteter skal kunne søke om godkjenning for fagskoleutdanning.

Selv med slike forenklinger vil det for universiteter og høyskoler likevel fremdeles være mer krevende å starte opp fagskoletilbud enn høyere utdanningstilbud. Universitetene og høyskolene må blant annet søke NOKUT om godkjenning for å starte fagskoleutdanning, mens de kan starte høyere utdanningstilbud på egen akkreditering. Det er imidlertid viktig at fagskoleutdanningenes egenart ivaretas også dersom en høyskole eller et universitet oppretter fagskoleutdanning. Institusjonene må dermed vise at de oppfyller de faglige kravene for å drive fagskoleutdanning gjennom en søknad til NOKUT, på lik linje med fagskolene.

Med hensyn til hvilke utdanninger som bør opprettes som fagskoleutdanninger og hvilke utdanninger som bør opprettes som universitets- og høyskoleutdanninger, er det viktig at NOKUT gjør en tydelig avklaring av hva som er og skal være fagskoleutdanningens egenart.

Det er forsket lite på fagskoleutdanning, og ettersom sektoren er forholdsvis ny, finnes det heller ikke mange evalueringer. Sektoren har utviklet seg mye og har hatt stor vekst siden fagskoleloven ble vedtatt. Det vil være hensiktsmessig at NOKUT utfører utviklings-, utrednings- og evalueringsoppgaver i tilknytning til fagskoleutdanningen.

Med endringene i fagskoleloven, som trådte i kraft 1. juli 2016, har NOKUT også fått i oppgave i å etablere en godkjenningsordning for utenlandsk fagskoleutdanning, eller annen yrkesrettet utdan-

ning på tilsvarende nivå, innen 2017. Dette er viktig for at innvandrere med slike kvalifikasjoner kan bli bedre integrert i norsk arbeidsliv. Vurderingene, og etter hvert, godkjenningene av utenlandsk fagskoleutdanning vil ikke bare være til nytte for arbeidsgivere og den enkelte som har fått slik godkjenning. De vil også kunne tjene som grunnlag for fritaksvurderinger ved fagskolene, og dermed kanskje åpne for flere studenter med internasjonal bakgrunn i fagskoleutdanningen.

*Tiltak: Regjeringen vil foreta en gjennomgang av regelverket med sikte på å fjerne unødvendige administrative hindringer for at akkrediterte høyskoler og universiteter skal kunne søke om godkjenning for fagskoleutdanning.*

*Tiltak: Regjeringen vil prioritere fagskoler med fagområdegodkjenning ved tildeling av utviklingsmidler.*

## 9.8 Nasjonalt fagskoleråd

I NOU 2014: 14 *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg* foreslo utvalget en revidering av Nasjonalt fagskoleråds mandat og sammensetning på bakgrunn av en ekstern evaluering.<sup>13</sup> Utvalget pekte på at rolle- og ansvarsfordelingen mellom Kunnskapsdepartementet, NOKUT, Nasjonalt fagskoleråd og det regionale nivået kunne bli tydeligere og mer presis. Videre mente utvalget at Nasjonalt fagskoleråd i fremtiden først og fremst bør ha ansvar for råd og anbefalinger som gjelder sentrale overordnede problemstillinger for hele fagskolesektoren, og at det bør få et større ansvar for å sammenstille oversikt over arbeidslivets behov for fagskolekompetanse.

Kunnskapsdepartementet satte på bakgrunn av utvalgets tilråding ut et oppdrag om ekstern evaluering av Nasjonalt fagskoleråd til Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU). NIFUs evaluering, som ble overlevert departementet i mai 2016, viser at rådet i det store og hele oppfyller det nåværende mandatet. Se boks 5.4.<sup>14</sup> En gjennomgang av saker som behandles i rådet, viser imidlertid at det er mer oppmerksomhet på utdanningenes plass i utdanningssystemet enn på arbeidsmarkedets behov. NIFU peker på at Fagskolerådet i liten grad har bidratt til kunnskapsgrunnlaget for fagskoleutdanningene gjennom å foreslå områder for forskning, statistikk og utvikling, eller brukt eksisterende statistikk aktivt som grunnlag for

<sup>13</sup> NOU 2014: 14 *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg*

<sup>14</sup> Høst og Tømte (2016)

vurderinger som kan bidra til kvalitetssikring og forbedringer. Fagskolerådet sier selv at det gjerne skulle ha bidratt mer til å synliggjøre fagskoleutdanningene, men at det ikke har vært tilstrekkelige ressurser til dette.

NIFU viser til at rådet ønsker å arbeide etter konsensusprinsippet, som ser ut til å bli praktisert slik at det lar være å uttale seg i saker der det er dissens eller sterke uenigheter. I slike tilfeller uttaler organisasjonene seg enkeltvis. De rådene som Fagskolerådet gir departementet, blir dermed ikke så klare som ønskelig. Dette gjelder for eksempel spørsmålet om en felles studiepoengordning for fagskoleutdanning og universitets- og høyskoleutdanning.

NIFU fremhever også at sammensetningen av Fagskolerådet gir utfordringer både på fagskolesiden og arbeidslivssiden. De offentlige fagskolene, med en stor bredde av utdanninger som bygger på fag- og yrkesopplæring, er svakt representert i forhold til de private fagskolene som oftest bygger på generell studiekompetanse. De private skolene har dobbelt så mange representanter som de offentlige, og begrunnelsen for dette er at de private skolene representerer en større kompleksitet. Dette er noe som kan være med på å bidra til manglende fokus, rettet mot arbeidslivets behov.

Fagskolerådet har arbeidet med forholdet til universitets- og høyskoleutdanning og gitt fag- og yrkesopplæringen liten oppmerksomhet. Karlsenutvalget anbefalte at et fagskoleråd måtte ha tett kontakt med Samarbeidsrådet for fag- og yrkesopplæringen (SRY).<sup>15</sup> Denne kontakten vurderer NIFU imidlertid som helt fraværende, om en ser bort fra at flere personer har verv i begge systemene. De private skolene med rekrutteringsgrunnlag fra studieforberedende programmer kan ha bidratt til dette.

NIFU er inne på at det kan være et alternativ for Fagskolerådet og fagskolesystemet som helhet i større grad å rendyrke en profil med fagskolen som videreutdanning for fag- og yrkesopplæring, slik den opprinnelige intensjonen var. Fagskolesektoren kan legge vekt på å etablere en mer systematisk forbindelse til fag- og yrkesopplæringen ettersom det er her det viktige rekrutteringsgrunnlaget finnes. Det er trolig også i bedrifter med fagarbeidere at de viktigste karriereveiene finnes.

Arbeidslivets parter spiller en viktig rolle både innenfor fag- og yrkesopplæringen og innenfor

fagskolesektoren. I fag- og yrkesopplæringen er det med dagens modell knapt tenkelig at arbeidslivet ikke har innflytelse i systemet. Uten en slik innflytelse ville det være vanskelig å gi opplæringssystemet legitimitet i bedriftene og dermed å skaffe nødvendige læreplasser.

I fagskolesektoren er ikke bindingen til arbeidslivet like sterk som i fag- og yrkesopplæringen. Selv om fagskolene er avhengige av bedriftenes medvirkning i form av praksisplasser og prosjektarbeid, er dette et langt mindre omfattende og forpliktende samarbeid enn innenfor fagopplæringen, der bedriftene er en integrert del av opplæringsordningen. Selv om arbeidslivet dermed har en mindre direkte innflytelse på fagskolesektoren, er fagskolenes legitimitet avhengig av at de er relevante for arbeidslivet.

Regjeringen vil gjennomgå NIFUs evaluering av Fagskolerådet i dialog med fagskolerådet.

## 9.9 Oppsummering

I dette kapitlet har regjeringen drøftet hvordan ansvaret og eierskapet for fagskoleutdanning skal fordeles mellom forvaltningsnivåene og hvordan den statlige tilskuddsordningen skal innrettes.

Det foreslås å innføre årlige dialogmøter mellom Kunnskapsdepartementet og regionene. For å styrke fagskoleutdanningenes tilknytning til arbeidslivet foreslår regjeringen at minst to av medlemmene i fagskolenes styrer skal være tilknyttet relevant arbeidsliv. Regjeringen vil videre foreslå å styrke fagskolenes styrer ved at det innføres lovfestet stemmerett for studenter og ansatte. I tillegg ønsker regjeringen at flere fagskoler skal kunne knytte seg til en studentsamskipnad, slik at fagskolestudentene kan få et velferdstilbud som er like godt som det universitets- og høyskolestudentene har.

Statens tilskudd til fagskoler vil samles i en felles tilskuddsordning til regionene. Det foreslås at tilskuddet settes sammen av et fast grunntilskudd og en resultatbasert del med åpen budsjettamme. I tillegg vil regjeringen innføre søkbare utviklingsmidler for utvikling av nye utdanningstilbud og videreutvikling av dagens utdanninger.

Videre drøftes fordelene med fagområdegodkjenning, opprettelse av fagskoleutdanning ved universiteter og høyskoler og rollen til Nasjonalt fagskoleråd.

De foreslåtte tiltakene i dette kapitlet er oppsummert i kapittel 11.

<sup>15</sup> NOU 2008: 18 *Fagopplæring for framtida*

## 10 Studentens vei gjennom fagskoleutdanningen

For at fagskoleutdanning skal være et attraktivt utdanningsvalg og gi kompetanse som er anerkjent i arbeidslivet, må samfunnet, arbeidslivet og de utdanningssøkende ha tillit til fagskoleutdanningens kvalitet og relevans for arbeidslivet. Regjeringen vil gjennom tiltakene som beskrives i dette kapitlet, styrke fagskoleutdanningenes attraktivitet ved å legge til rette for bedre kvalitet i utdanningene. Formålet er å styrke fagskoleutdanningen som et selvstendig utdanningsalternativ med arbeidslivsrelevans og arbeidslivets behov for yrkesfaglig kompetanse som sitt viktigste oppdrag.

Fagskolen har selv hovedansvaret for utdanningskvaliteten. Departementet kan legge til rette for kvalitet blant annet gjennom lover, forskrifter og finansiering, og NOKUT kan gjennom tilsynsvirksomheten sikre at kvaliteten har et minimumsnivå. Selve kvalitetsløftet må imidlertid sektoren selv stå for, i samarbeid med arbeidslivet.

### 10.1 Kvalitet og relevans

#### *Kvalitetsbegrepet*

Mye må være på plass for at en utdanning skal være god. Det gjelder alt fra lover og regler, administrasjon, bygg, utstyr og økonomi til ledelsen av fagskolen, den faglige, praktiske og pedagogiske tilretteleggingen av utdanningen, lærernes kompetanse og studentenes forutsetninger, motivasjon og innsats i utdanningen. I fagskoleutdanningen, som etter loven skal være *yrkesrettet* i betydningen «utdanning som gir kompetanse som kan tas i bruk i arbeidslivet uten ytterligere generelle opplæringstiltak», er relevans også et sentralt kriterium.<sup>1</sup> Det er derfor spesielt viktig at arbeidslivet er med i diskusjonen om hva slags utdanning det er bruk for, og hva innholdet i utdanningene skal være.

Ulike faktorer bidrar til å påvirke utdanningskvaliteten. Det gjelder blant annet opptakskrav til utdanningene, innholdet i, utformingen og tilrette-

leggingen av utdanningsprogrammene, samspillet med arbeids- og næringsliv, de ansattes kompetanse og studentenes læringsmiljø.

Studentens møte med studiet er viktig for at utdanningen skal bli god. Derfor ligger hovedansvaret for utdanningskvaliteten hos fagskolen selv. Departement, fylkeskommuner, skoleeiere og andre med systemansvar kan bidra til at disse møtene kan bli så gode som mulig. For å finne ut i hvor stor grad fagskolen lykkes med å nå målene for utdanningen, er det viktig at fagskolen har et kvalitetssikringssystem med gode indikatorer.

I EUs samarbeid om kvalitetssikring av yrkesopplæring på alle nivå, EQAVET, er det utarbeidet ti kvalitetsindikatorer, og av disse er flere relevante for fagskoleutdanningen.<sup>2,3</sup> Det gjelder spørsmål om kvalitetssikringssystem, om andelen lærere og instruktører som deltar i etter- og videreutdanning, og hvor mye som investeres i dette, om gjennomføring og frafall, andelen studenter som er i arbeidspraksis som del av utdanningen, informasjon om sysselsetting etter fullført utdanning, enkeltpersoners og arbeidsgiveres tilfredshet med oppnådd kompetanse og mekanismer for å identifisere opplæringsbehov i arbeidsmarkedet.<sup>4</sup>

Disse indikatorene er rettet mot ulike nivåer i systemet, fra det nasjonale til den enkelte fagskole, og de skal også tilpasses den nasjonale konteksten i det enkelte landet. Flere av dem er omtalt nedenfor.

#### *Kvalitetspris for fagskoleutdanning*

For universitetene og høyskolene deler NOKUT på oppdrag fra departementet hvert år ut en pris for god utdanningskvalitet. Departementet har god erfaring med denne prisen. For å stimulere til større innsats for å heve kvaliteten i fagskoleutdanningen mener regjeringen at det også bør

<sup>1</sup> Lov 20. juni 2003 nr. 56 om fagskoleutdanning § 1, annet ledd.

<sup>2</sup> Se Galvão (2009)

<sup>3</sup> European Quality Assurance in Vocational Education and Training

<sup>4</sup> <http://www.eqavet.eu/gns/policy-context/european-quality-assurance-reference-framework/indicators.aspx>

innføres en utdanningskvalitetspris for fagskoleutdanningen. Prisen skal belønne fremragende arbeid med utdanningskvalitet i norsk fagskoleutdanning.

*Tiltak: Regjeringen vil foreslå å opprette en kvalitetspris for fagskoleutdanning.*

#### Arbeidsmarkedsrelevans

Kvaliteten i fagskoleutdanningen er nært knyttet til arbeidslivsrelevans, til arbeidslivets behov og til yrkesrettethet. Fagskolekandidatene skal være beredt til å gå rett inn i arbeidslivet med den praktiske kunnskapen som trengs for det aktuelle yrket. Det er derfor avgjørende med tette relasjoner mellom fagskolen og arbeidslivet for å utdanne arbeidstakere med tilstrekkelig god og relevant kompetanse.

Relevansbegrepet er bredt. Det omfatter arbeidslivserfaring i utdanningene, utdanningenes betydning og egnethet for aktørene i arbeidsmarkedet og overgangen fra utdanning til relevant sysselsetting. Dette er viktige elementer i utdanningskvaliteten.

Samtidig som fagskolekandidaten skal kunne gå rett inn i jobb uten ytterligere generelle opplæringstiltak, må utdanningenes arbeidsmarkedsrelevans ses i et langsiktig perspektiv. Dagens studenter skal inn i morgendagens arbeidsmarked, og det vil alltid være en viss usikkerhet knyttet til kompetansebehovet i fremtiden. Institusjonene og myndighetene har ansvar å sikre at utdanningene opprettholder et bredt faglig nedslagsfelt, og at de samtidig fornyes og utvikles, eller eventuelt legges ned, i takt med ny kunnskap og endringer i samfunnets behov. Videre er det viktig at fagskoleutdanningen gir kandidatene generelle ferdigheter, endringskompetanse og et godt grunnlag for livslang læring.

#### Behov for økt kunnskap

Fakta grunnlaget om fagskoleutdanningen, fagskolestudentene og sektoren i sin helhet er i dag mangelfullt. Det er en utfordring for utdanningsøkende, arbeidsgivere, utdanningsinstitusjonene og myndighetene. Regjeringen vil derfor sette i verk tiltak for å forbedre fakta grunnlaget på flere områder.

Ett virkemiddel til å øke fakta grunnlaget er regelmessige nasjonale undersøkelser av relevansen og kvaliteten i fagskoleutdanningen basert på vurderinger fra studentene, kandidatene og arbeidslivet. Dette vil sikre søkere, fagskoler, arbeidsliv og myndigheter ny og verdifull innsikt.

I tillegg til å opprette regelmessige nasjonale undersøkelser vil regjeringen etablere et nytt system for vurdering av fremtidig kompetansebehov, jf. boks 5.1, og forbedre fagskolestatistikken hos Statistisk sentralbyrå og Norsk Senter for forskningsdata (NSD) og innlemme fagskolestudentene i levekårsundersøkelsen for studenter. Se tiltak i kapittel 10.3.4. Regjeringen vil med dette bidra med et stort løft for å gjøre fakta om fagskoleutdanning lettere tilgjengelig. For at dette arbeidet skal lykkes, må fagskolene gjøre en grundig jobb med rapportering, og studentene må besvare aktuelle undersøkelser.

#### Studiebarometer

Studiebarometeret er en nettportal som viser hvilken oppfatning universitets- og høyskolestudentene har om kvaliteten på studieprogrammet de følger.<sup>5</sup> Portalen baserer seg på en undersøkelse NOKUT gjør hvert år blant norske studenter i annet og femte studieår. Den gjør det mulig å sammenligne studieprogrammer på tvers og innenfor samme fagfelt og institusjon.

Studiebarometeret gir blant annet informasjon om studentenes oppfatning av utdanningens relevans. I barometeret for 2015 fremgår det at studentene vurderer utdanningens relevans for arbeidslivet høyere enn for eksempel undervisning, veiledning og studie- og læringsmiljø.<sup>6</sup> Undersøkelsen viser også om studentene synes utdanningen er relevant for aktuelle yrkesområder, om de tror den gir gode jobbmuligheter, og om den gir kunnskap og ferdigheter som er viktige i arbeidslivet.

Regjeringen ser at studiebarometeret for universitetene og høyskolene gir god informasjon for offentlige myndigheter, studenter og arbeidsliv, og ikke minst for utdanningsinstitusjonene selv. Det er derfor ønskelig å få tilsvarende kunnskap om fagskoleutdanningen gjennom å tilrettelegge for at NOKUTs studiebarometer utvides til å også omfatte fagskolestudentene.

*Tiltak: Regjeringen vil foreslå å innføre studiebarometer for fagskoleutdanningene.*

#### Kandidatundersøkelse

NIFU har siden 1972 utført undersøkelser av universitets- og høyskolekandidaters tilpasning i arbeidsmarkedet. Det gjelder blant annet omfanget av sysselsetting, arbeidsledighet, hvor kandi-

<sup>5</sup> NOKUTs studiebarometer <http://www.nokut.no/no/Om-Studiebarometeret/>

<sup>6</sup> NOKUT (2016b)

datene arbeider, osv. De senere årene har undersøkelsen også inneholdt spørsmål om utdanningskvalitet og relevans.<sup>7</sup>

Kunnskapsdepartementet har to ganger fått utført slike undersøkelser for fagskolekandidatene. Den hittil siste ble gjennomført i 2013 for alle som fullførte fagskoleutdanning våren 2012.<sup>8</sup> Hovedtemaet var relevans i utdanningen, begrunnelse for valg av utdanningen, arbeidsmarkeds-situasjonen og eventuell videre utdanning.

Disse undersøkelsene gir verdifull informasjon om studentene og valgene deres, om fagskolene og utdanningene de tilbyr, og om arbeidslivet kandidatene rekrutteres til. Kandidatundersøkelsen fra 2013 viser stor variasjon i vurderingen av utdanningens relevans for arbeidslivet. Høyest skår gis av kandidater i helse- og sosialfag med 4,4 på en skala fra 1 til 5. Kandidater i mediefag gir lavest skår med 3,6. Kvinner vurderer generelt relevansen noe lavere enn menn når det er tatt hensyn til kandidatenes fordeling på fagfelt.<sup>9</sup>

Det utføres også en kandidatundersøkelse om alle som fullførte en fagskoleutdanning i 2015. Den vil etter planen foreligge tidlig i 2017.

Kandidatundersøkelser gir viktig kunnskap til mange ulike grupper i samfunnet. Regjeringen vil derfor fortsette å få frem informasjon om fagskoleutdanningens relevans og kvalitet gjennom kandidatundersøkelser. Dette skal gjøres minimum hvert tredje år.

*Tiltak: Regjeringen vil gjennomføre jevnlig kandidatundersøkelser blant alle som har fullført fagskoleutdanning.*

#### Arbeidsgiverundersøkelse

Kunnskapsdepartementet har gitt NIFU i oppdrag å kartlegge arbeidsgiveres vurdering av kandidater fra universitets- og høyskoleutdanning og fagskoleutdanning. Undersøkelsen vil blant annet ta for seg arbeidslivets tilfredshet med kandidatene, vurderinger av kompetansen deres og av utdanningens relevans.

En pilotundersøkelse er gjennomført høsten 2016.<sup>10</sup> Den viser blant annet at fagskoleutdannede etter arbeidsgivernes vurdering skårer godt på evne til å utføre yrkesspesifikke oppgaver.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> Se <http://www.nifu.no/forskning/kandidatundersokelsen/>

<sup>8</sup> Waagene og Støren (2013)

<sup>9</sup> Waagene og Støren (2013). Se også Caspersen, Støren og Waagene (2012)

<sup>10</sup> Støren, Carlsten, Reiling, Olsen og Arnesen (2016)

<sup>11</sup> Her tas det forbehold om at undersøkelsen er en pilot med et lite utvalg.

#### Boks 10.1 Nasjonalt fagskoleråd – om kvalitet

Fagskolerådet skrev et innspill om kvalitet i fagskoleutdanning til meldingsarbeidet. Her er arbeidslivsrelevans, robusthet og praksis nøkkelbegrep:

Fagskolene er betegnet som arbeidslivets skole, og arbeidslivsrelevans står derfor sentralt. Stortinget har også bestemt at kvalitetssikringssystemet skal omfatte «utdanningens relevans for arbeidslivet», jf. St.meld. nr. 44 (2008–2009) *Utdanningslinja* ... I fagskolenes kvalitetssystem bør det være krav til innhenting av dokumentasjon om utdanningen fra både studenter, ansatte, lærere, sensorer og arbeidslivet.

Fagskolerådet fremhever samspillet med arbeids- og næringsliv både som en egenart ved fagskoleutdanningene og som et felt som trenger styrking. Dette kan gjøres på flere måter, blant annet:

1. oppgaveskriving og prosjektarbeid i samarbeid med bedrift/offentlig virksomhet
2. gjesteforelesere og -lærere fra næringsliv og offentlig sektor
3. praksis, inkludert «internship», eller sommerjobb for å få relevant praksis
4. hospitering
5. mentorordninger
6. arbeidslivspanel

Kilde: Nasjonalt fagskoleråd (2016)

Oppfølging av denne undersøkelsen vil foreligge etter at pilotundersøkelsen er gjennomført.

*Tiltak: Regjeringen vil innhente ny kunnskap om fagskoleutdanningens relevans og kvalitet gjennom en arbeidsgiverundersøkelse.*

#### Kvalitetsutvikling

Det er mange ulike virkemidler som kan være relevante for å utvikle arbeidslivssamarbeidet, avhengig av fag og bransje. Fagskolene må finne hvilke som er mest relevante for utdanningen(e) de har ansvar for.

I strukturmeldingen for høyere utdanning fra 2015 er det lagt til grunn prosess- og resultatorientert tilnærming til kvalitetsbegrepet hvor studen-

ten er det sentrale (studentsentrert).<sup>12</sup> Målet er at studentene skal

- oppnå best mulige resultater
- være godt forberedt for en fremtidig yrkeskarriere
- gjennomføre utdanningen mest mulig effektivt

Disse målene er også relevante for fagskoleutdanning.

Forskningslitteraturen om høyere utdanning viser at studentene må være engasjerte, motiverte og bruke tilstrekkelig tid på utdanningsrelaterte aktiviteter for at de skal lykkes. I tillegg viser den at en stadig mer mangfoldig studentgruppe gjør det viktig å tilrettelegge utdanningene godt for å engasjere alle studentene. Dette skjer best gjennom aktive, varierte undervisningsformer, ved å gi studentene hyppige tilbakemeldinger, og ved at det stilles klare krav. Alt dette gjelder også for fagskoleutdanningen.

Prinsippet om studentsentrert utdanning som gjelder for universitets- og høyskoleutdanningen, er forankret i en veiledning for kvalitetssikring som er vedtatt i Bolognaprosessen, kalt *Standards and guidelines for quality assurance in the European Higher Education Area (ESG)*.<sup>13</sup> Den legger premissene for kvalitetssikringsarbeidet i universitets- og høyskoleutdanning i Europa og er basert på følgende fire prinsipper:

- Høyere utdanningsinstitusjoner har hovedansvaret for kvaliteten i utdanningene de tilbyr, og for kvalitetssikringen av dem.
- Kvalitetssikringen svarer på mangfoldet i høyere utdanningssystemer, -institusjoner, -programmer og studenter.
- Kvalitetssikringen støtter utviklingen av en kvalitetskultur.
- Kvalitetssikringen skal ta hensyn til behovene og forventningene til studentene, alle andre interessenter og samfunnet.

<sup>12</sup> Meld. St. 18 (2014–2015) *Konsentrasjon for kvalitet*

<sup>13</sup> ESG ble opprinnelig vedtatt på ministermøtet i Bolognaprosessen i Bergen i 2005, og en revidert utgave ble vedtatt på ministermøtet i Jerevan i mai 2015. Sistnevnte er utarbeidet av alle de viktige europeiske organisasjonene med interesse og/eller ansvar for kvalitetssikring av høyere utdanning: European University Association (EUA), European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA), European Association of Institutions in Higher Education (EURASHE) og European Students' Union (ESU), i samarbeid med Education International, Business Europe og European Quality Assurance Register for Higher Education (EQAR). Evalueringen av NOKUT er tilgjengelig på [http://www.eqar.eu/fileadmin/agencyreports/NOKUT\\_External\\_Review\\_Report\\_2013.pdf](http://www.eqar.eu/fileadmin/agencyreports/NOKUT_External_Review_Report_2013.pdf)

ESG omfatter krav til både intern og ekstern kvalitetssikring og til kvalitetssikringsorganene. For å vise at de etterlever ESG i kvalitetssikringen av høyere utdanning i Norge, har NOKUT blitt evaluert av et internasjonalt panel, sist gang i 2013.

Et sentralt krav i ESG er at universitetene og høyskolene må ha en politikk for kvalitetssikring som er integrert i institusjonens strategiske styring. De må også ha krav til prosesser for utforming og godkjenning av studieprogram, blant annet at de tilfredsstiller fastsatt læringsutbytte i det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket, og dermed Bologna-rammeverket. Se kapittel 3.1. Det er videre et krav i ESG at studieprogrammene er utformet slik at studentene oppmuntres til å ta aktivt del i læringsprosessen, og at vurderingen av studentene reflekterer denne tilnærmingen.

## 10.2 Veien inn i fagskoleutdanning

For å rekruttere gode studenter er det viktig at fagskoleutdanningen er et synlig og attraktivt utdanningsalternativ. Tiltakene som er beskrevet i dette kapitlet, skal bidra til dette. Regjeringen vil at fagskoleutdanning skal være et fullverdig alternativ til universitets- og høyskoleutdanning.

Fagskoleutdanning skal være på nivået over videregående opplæring og dekke arbeidslivets behov for yrkesfaglig kompetanse på dette nivået. Regjeringen vil gjennom et tydeligere opptaksregelverk legge til rette for å styrke fagskoleutdanningen som en utdanning som reelt sett er på nivået over videregående opplæring. Tiltakene som er beskrevet under *Opptak til fagskoleutdanning* i kapittel 10, skal bidra til at fagskolenes opptaksbestemmelser og -prosedyrer holder høy kvalitet, og til likebehandling av søkerne.

### 10.2.1 Rekruttering til fagskoleutdanning

Samfunnet og arbeidslivet har et stort behov for personer med yrkesfaglig kompetanse. SSBs beregninger viser en udekket fremtidig etterspørsel etter arbeidskraft med yrkesfaglig utdanning. NHOs kompetansebarometer indikerer at en stor del av denne etterspørselen vil gjelde kompetanse på fagskolenivå.<sup>14</sup> Regjeringen vil legge til rette for at flere skal velge fagskoleutdanning slik at samfunnet skal få yrkeskompetansen det er behov for.

<sup>14</sup> Solberg, Børing, Rørstad og Carlsten (2016), Kunnskapsdepartementet (2016c). Se også kapittel 5.

**Boks 10.2 NOKUTs læringsbane for fagskoleutdanning**

NOKUT arbeider med å utarbeide en kvalitetsmodell for fagskolen. Den henter i stor grad inspirasjon fra ESG og kvalitetssikringsarbeidet i høyere utdanning. For å omtale studentens vei gjennom fagskoleutdanningen bruker NOKUT begrepet *læringsbane*. Det er «hele studentens liv på en fagskole, fra opptak til mottatt vitnemål». NOKUT skriver:

En vellykket læringsbane tjener på samspill med andre, og den enkelte students *læringsbane* er summen av deltakelse i alle disse fellesskapene. Kvaliteten i læringsbanene når sitt høydepunkt når studentene har bevissthet rundt egen læring, og utvikler en sunn læringsstrategi.

NOKUT legger i sitt arbeid vekt på det de kaller «kvalitetsområder», som det er viktig å se i sammenheng. De omfatter:

- kunnskapsbase (den kunnskapen utdanningen bygger på, som stadig må oppdateres)
- læringsbane(r)
- startkompetanse (det studenten kan når han/hun påbegynner utdanningen)
- læringsutbytte (krav til gode læringsutbyttebeskrivelser og til at studenten oppfyller dem)
- utdanningsfaglig kompetanse (omfatter pedagogikk, fagdidaktikk og faglig refleksjon)
- samspill med arbeidsliv og samfunn
- læringsmiljø (her inngår fysiske, organisatoriske og psykososiale forhold)
- utdanningsdesign (utformingen av planen for utdanningen)

For å få det til er det viktig at fagskoleutdanningen er kjent blant potensielle søkere, i arbeidslivet og i samfunnet for øvrig. Flere av tiltakene i meldingen bidrar til å øke kunnskapen om fagskolesektoren i samfunnet. Blant annet vil en samlet oversikt over fagskoleutdanninger i en felles søknadsportal på [www.samordnaopptak.no](http://www.samordnaopptak.no) bidra til å synliggjøre fagskoleutdanning på lik linje med universitets- og høyskoleutdanning, jf. kapittel 10.2.2.

For at flere skal velge fagskoleutdanning, er det også viktig å vise at det finnes veier videre etter endt utdanning. Disse veiene omfatter både

Tabell 10.1 Andel med fagbrev som lærlinger i 2003 som har startet fagskoleutdanning eller universitets- og høyskoleutdanning innen 2013.

| Utdanningsprogram                 | Fagskole | Universitet eller høyskole |
|-----------------------------------|----------|----------------------------|
| Elektrofag                        | 28       | 20                         |
| Teknikk og industriell produksjon | 17       | 10                         |
| Naturbruk                         | 17       | 17                         |
| Bygg- og anleggsteknikk           | 14       | 7                          |
| Service og samferdsel             | 10       | 32                         |
| Restaurant- og matfag             | 5        | 17                         |
| Design og håndverk                | 2        | 17                         |
| Helse- og sosialfag               | 2        | 20                         |
| Medier og kommunikasjon           | 1        | 12                         |
| Gjennomsnitt yrkesfag             | 14       | 16                         |

Kilde: Høst og Tømte (2016)

karrieremuligheter i arbeidslivet og videre utdanning, jf. kapittel 10.4.

Statistikken viser at nær 70 prosent av fagskolestudentene har bakgrunn fra yrkesfaglige utdanningsprogram i videregående opplæring.<sup>15</sup> Bedre gjennomføring av videregående opplæring, særlig innenfor yrkesfagene, er dermed sentralt for å øke rekrutteringsgrunnlaget for fagskoleutdanningene. Regjeringen har gjennom *Yrkesfagløftet* og *Program for bedre gjennomføring i videregående opplæring* satt inn tiltak for å heve statusen til yrkesfagene og redusere frafallet.<sup>16</sup> Regjeringen har blant annet økt lærlingtilskuddet og innført et stimuleringsstilskudd for nye lærebedrifter, stilt krav om at praksisbrev skal tilbys i alle fylker, innført kompetansetiltak for yrkesfaglærere, utvidet retten til videregående opplæring og satt i gang en gjennomgang av tilbudsstrukturen i videregående opplæring. Fagskoleutdanning som en vei videre etter videregående opplæring vil også kunne motivere til at flere fullfører yrkesfaglige utdanningsprogram i videregående skole.

<sup>15</sup> Se tabell 3.5.

<sup>16</sup> Se <https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/grunnopplaring/innsiktsartikler/yrkesfagloftet/id2466567/> og <https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/grunnopplaring/innsiktsartikler/Bedre-gjennomforing-i-videregaende-/id2005356/>

### Boks 10.3 Søkning til fagskoleutdanning gjennom opptakskontoret i Rogaland fylkeskommune

Flere av de offentlige fagskolene benytter seg av et felles opptakskontor for fagskoleutdanning i Rogaland fylkeskommune. Statistikken fra opptakskontoret viser at det i de tre siste årene har vært en moderat økning i antallet søkere til utdanningene som benytter seg av det:

- 2014: 4 845 søkere
- 2015: 5 376 søkere
- 2016: 5 835 søkere

Tallene for 2016 viser at det er ledig kapasitet i utdanningene som benytter seg av opptakskontoret: Til de 5 835 søkerne var det totalt 6 791 plasser. Ved enkelte fagskoler og utdanningstilbud er det imidlertid flere søkere enn plasser.

Kilde: [www.fagskoleopptak.no](http://www.fagskoleopptak.no)

Tabell 10.1 viser overgangene inn i fagskoleutdanning og universitets- og høyskoleutdanning i løpet av en tiårsperiode for personer som har yrkeskompetanse i form av fagbrev. Tabellen viser at det er noen færre i denne gruppen som tar fagskoleutdanning enn universitets- og høyskoleutdanning, men at forskjellen ikke er stor totalt sett. Her er det imidlertid stor forskjell mellom fagområdene: Fagskoleutdanningen er mest populær blant dem med fagbrev i elektrofag, teknikk og industriell produksjon, bygg- og anleggsteknikk og naturbruk, mens den er lite populær blant dem med fagbrev i design og håndverk og medier og kommunikasjon. Når det gjelder den lave populariteten til fagskoleutdanning i helse- og sosialfag i denne tabellen, skyldes nok det at dataene stammer fra perioden 2003–13, slik at utbyggingen av fagskoletilbud på dette området de siste årene ikke har kommet med. Tabellen viser at det er et stort potensiale for større rekruttering av studenter til fagskolen fra mange ulike fagretninger, om fagskolen blir mer synlig og attraktiv for utdanningssøkende.

Det finnes i dag ingen enhetlig oversikt over det totale antallet søkere til fagskoleutdanning. Studentstatistikken viser at antallet fagskolestudenter totalt sett har gått noe ned de siste årene

på grunn av nedgang i det private fagskoletilbudet. Ved de offentlige fagskolene øker derimot studenttallet.<sup>17</sup>

Tall fra opptakskontoret i Rogaland fylkeskommune, som brukes av mange av de offentlige fagskolene, indikerer også en moderat økning i antallet søkere de siste årene. Se boks 10.3.<sup>18</sup>

### Informasjon og rådgivning

For at fagskoleutdanning skal være et reelt alternativ til universitets- og høyskoleutdanning, er det viktig at riktig og kvalitetssikret informasjon om utdanningene når ut til relevante aktører og aktuelle søkere. Fagskoleutdanningen må derfor bli bedre synlig i informasjons-, rådgivnings- og karriereveiledningstjenestene enn det som er tilfellet i dag. Det vil kunne bidra til at fagskolen blir et mer attraktivt utdanningsvalg, og til at flere aktuelle søkere velger slik utdanning.

Karriereveiledning foregår i dag blant annet i skolen, ved de fylkesvise karrieresentrene og hos NAV. Det finnes også karrieretjenester ved universiteter, høyskoler og studentsamskipnader. I tillegg finnes det tilbud gjennom introduksjonsprogram for innvandrere, kriminalomsorgen, Forsvaret og en rekke private aktører. Ved siden av dette spiller informasjonssider på internett en viktig rolle, som for eksempel [www.utdanning.no](http://www.utdanning.no), [www.vilbli.no](http://www.vilbli.no), [www.viktigvalg.no](http://www.viktigvalg.no).

Grunnet behov for nasjonal koordinering av offentlige karriereveiledningstilbud ble Nasjonal enhet for karriereveiledning i Vox opprettet i 2011. Enheten skal arbeide for å «styrke kvalitet og profesjonalitet i karriereveiledningen, øke kunnskapsgrunnlaget, stimulere utvikling av likeverdige tilbud og fremme tilgang til karriereveiledning for unge og voksne i ulike livsfaser, samt supplere de regionale partnerskapene med et nasjonalt og et internasjonalt perspektiv».<sup>19</sup> I tillegg skal enheten bidra til styrket samarbeid og samordning om karriereveiledning mellom de ulike aktørene som tilbyr slik veiledning, og bidra til at arbeidslivets parter og næringsliv involveres.

Kunnskapsdepartementet satte i 2015 ned et utvalg, Karriereveiledningsutvalget, for å vurdere det offentlige karriereveiledningstilbudet i Norge. Se boks 10.4.

<sup>17</sup> Kunnskapsdepartementet (2016a) *Tilstandsrapport – Fagskoler 2015*

<sup>18</sup> Kilde: Nasjonalt opptakskontor for fagskolen, Rogaland fylkeskommune.

<sup>19</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/etablering-av-enhet-for-nasjonal-koordinering/id611800/>

**Boks 10.4 Karriereveiledningsutvalget**

På bakgrunn av OECD-rapporten *Skills Strategy* (2014), der det påpekes at Norge må ta kompetansen bedre i bruk for å sikre konkurransekraft og velferd i fremtiden, satte Kunnskapsdepartementet i 2015 ned et utvalg for å vurdere det offentlige karriereveiledningstilbudet i Norge.

Utvalgets mandat var å fremme forslag til et helhetlig system for karriereveiledning for hele befolkningen, i et livslangt perspektiv.

15. oktober 2015 leverte utvalget en delrapport om karriereveiledning i en digital verden. Her blir det blant annet foreslått å opprette et nettbasert karriereveiledningstilbud som en videreutvikling av utdanning.no, i form av et nettsted med selvhjelpsverktøy og en e-veiledningstjeneste.

I utvalgets hovedinnstilling (NOU 2016: 7) av 25. april 2016 er følgende forslag relevante for fagskolene:

- Fagskolene bør inngå i et helhetlig system for karriereveiledning. De som gir karriereveiledning i fagskolene, bør ha utdanning og kompetanse i tråd med utvalgets anbefalinger med hensyn til nasjonale kompetansestandarder for ulike veilederroller. Utvalget mener videre at kunnskap om fagskoleutdanningene skal være et sentralt element i alle karriereveilederes kompetanse.

- Karriereveiledningstjenestene i fagskolene er til enhver tid i samsvar med behovet ved den enkelte fagskole og forholder seg til nasjonale kompetansestandarder for karriereveiledning.
- En rekke anbefalinger er knyttet til de fylkesvise karrieresentrene, som har voksne over 19 år som målgruppe. Utvalget mener at disse karrieresentrene vil kunne ha stor betydning for å nå ut til dem som kunne ha stor nytte av en fagskoleutdanning.
- En satsing på de fylkesvise karrieresentrene foreslås fordi de kan nå mange målgrupper som i dag ikke er i kontakt med utdannings-systemet. Voksne som gjennom fagskoleutdanning kan komme i arbeid eller beholde det arbeidet de har, er en svært relevant gruppe for karrieresentrene.
- Det foreslås en styrking av rådgivningen i skolen, blant annet gjennom kompetansekrav til rådgivere og lærere. Dette vil også kunne ha stor betydning for rekruttering til fagskolene.

Kilde: Karriereveiledningsutvalget (2015) og NOU 2016: 7 *Norge i omstilling*

Valget om en yrkesfaglig utdannings- og karrierevei tas ofte i ung alder. Det er derfor viktig at rådgivningstjenestene som tilbys i skolen, har god kvalitet. Bedre informasjon om veier videre etter fag- og yrkesopplæringen kan være et virkemiddel både for å redusere frafallet i fagopplæringen og for få flere til å ønske seg til fagskoleutdanning.

Imidlertid er nærmere 60 prosent av fagskolestudentene voksne som ønsker å bygge på kompetansen og arbeidserfaringen de allerede har, eller som ønsker en reorientering i arbeidsmarkedet. For denne gruppen kan karriereveiledningstjenester gjennom de fylkesvise karrieresentrene og, for en mindre gruppe, veiledning gjennom NAV, ha betydning for valget om å ta fagskoleutdanning.

I tillegg til dette spiller karriereinformasjon på internetsider en stadig viktigere rolle. Det blir dermed avgjørende at myndighetene sørger for at

det finnes kvalitetssikret og oppdatert informasjon på internett som er godt kjent.

Regjeringen vil styrke kunnskapen og informasjonen om fagskoleutdanning i offentlige informasjons- og karriereveiledningstjenester. Dette inkluderer tiltak for bedre informasjon om fagskoleutdanning på offentlige internetsider.

Karriereveilednings- og informasjons-tjenestene må bygge på et så godt kunnskapsgrunnlag som mulig. Som nevnt i kapittel 5 har regjeringen derfor satt i gang et prosjekt om fremtidige kompetansebehov. Se boks 5.1.<sup>20</sup> Prosjektet skal bidra til å formidle informasjon med sikte på bedre samsvar mellom arbeidsmarkedets behov for utdannet arbeidskraft og utdanningsvalgene til elever, studenter og voksne. Prosjektet har som mål å utvikle et system som skal gi bedre grunnlag for informerte valg, både for den enkelte som

<sup>20</sup> <https://www.regjeringen.no/fremtiden>

Tabell 10.2 Fagskolestudenter etter opptaksgrunnlag og fagfelt. 2015.

| Fagfelt                                                    | GSK   | REA   | YRK    | ANN | Totalt |
|------------------------------------------------------------|-------|-------|--------|-----|--------|
| Humanistiske og estetiske fag                              | 748   | 294   | 574    | 166 | 1 782  |
| Pedagogiske fag                                            | -     | -     | 24     | -   | 24     |
| Mediefag                                                   | 135   | 2     | 118    | -   | 255    |
| Økonomiske og administrative fag                           | 605   | 443   | 653    | 48  | 1 749  |
| Naturvitenskapelige fag, håndverks-<br>fag og tekniske fag | 673   | 193   | 6 166  | 382 | 7 414  |
| Helse- og sosialfag                                        | 305   | 365   | 2 138  | 17  | 2 825  |
| Primærnæringsfag                                           | 18    | 9     | 129    | -   | 156    |
| Samferdsels- og sikkerhetsfag og<br>andre servicefag       | 210   | 189   | 657    | 108 | 1 164  |
| Uoppgitt fagfelt                                           | -     | -     | -      | 78  | 78     |
| Sum                                                        | 2 694 | 1 495 | 10 459 | 799 | 15 447 |

Merknad: GSK = generell studiekompetanse, REA = realkompetanse, YRK = yrkesfaglig utdanningsprogram, ANN = annet (skyl-  
des mangelfull registrering). Grunnet mangelfull rapportering er noen av studentene ikke registrert med opptaksbakgrunn. Disse  
er oppført i tabellen med «Uoppgitt fagfelt».

Kilde: NSD

står overfor viktige utdannings- og yrkesvalg, og for beslutningstakere.

Systemet som utvikles på bakgrunn av pro-  
sjektet om fremtidige kompetansebehov, vil  
kunne gi et bedre grunnlag for karriereveiledning  
og karrierevalg. Det kan bidra til at informasjon  
om fagskoleutdanning gjennom karriereveiled-  
ningstjenestene, kan inkludere informasjon om  
arbeidsmarkedets nåværende og antatte frem-  
tidige behov, slik at det blir mulig for potensielle  
søkere å ta informerte utdanningsvalg.

*Tiltak: Regjeringen vil styrke kunnskap og infor-  
masjon om fagskoleutdanning i offentlige karriere-  
veiledningstjenester.*

### 10.2.2 Opptak til fagskoleutdanning

Fagskoleutdanning bygger på fullført videregå-  
ende opplæring. Søkere kan også tas opp på  
grunnlag av realkompetansevurdering. I 2015  
ble nær 70 prosent av fagskolestudentene tatt  
opp på grunnlag av yrkesfaglig kompetanse fra  
videregående opplæring, nær 20 prosent på  
grunnlag av generell studiekompetanse og rundt  
ti prosent på grunnlag av realkompetanse. Se  
tabell 10.2. En stor andel av søkerne har mange  
års arbeidserfaring før de søker opptak til en fag-  
skoleutdanning. Andre kommer rett fra videre-  
gående opplæring.

I NOU 2014: 14 *Fagskolen – et attraktivt  
utdanningsvalg* er det foreslått å endre formule-  
ringen i fagskoleloven § 1 slik at det presiseres  
at fagskoleutdanning skal ligge på nivå over  
videregående opplæring fremfor at fagskoleut-  
danning «bygger på videregående opplæring». Forslaget i NOU-en og høringssvarene gjør det  
klart at dette ikke har kommet tydelig nok frem  
tidligere.

*Tiltak: Regjeringen vil foreslå å endre fagskole-  
loven § 1 slik at det kommer tydelig frem at  
fagskoleutdanning skal ligge på et nivå over videre-  
gående opplæring.*

#### Opptaksgrunnlag – yrkesfaglig utdanningsprogram

Fagskoleutdanning er et viktig tilbud for personer  
med yrkesfaglig bakgrunn fra videregående opp-  
læring som ønsker å bygge videre på denne  
utdanningen.

Fullført yrkesfaglig utdanningsprogram fra  
videregående opplæring (fagbrev, svennebrev  
eller yrkeskompetanse) utgjør opptaksgrunn-  
laget for 85 prosent av fagskolestudentene i natur-  
vitenskapelige fag, håndverksfag og tekniske fag,  
85 prosent av studentene i primærnæringsfag og  
80 prosent av studentene i helse- og sosialfag.  
Over 50 prosent av studentene i samferdsels- og  
sikkerhetsfag og andre servicefag er også tatt opp

på bakgrunn av yrkesfaglig utdanning på videregående nivå.<sup>21</sup>

Fagbrev, svennebrev eller annen yrkeskompetanse fra videregående opplæring kan også danne grunnlag for opptak til enkelte spesielt tilrettede universitets- og høyskolestudier, særlig ingeniørstudier, gjennom *Y-veien*.

Som et ledd i å styrke kvaliteten og relevansen til fag- og yrkesopplæringen på videregående skoles nivå, har Kunnskapsdepartementet gitt Utdanningsdirektoratet i oppgave å gå gjennom det yrkesfaglige utdanningstilbudet og foreslå nødvendige endringer.<sup>22</sup> En endring i det yrkesfaglige utdanningstilbudet på videregående nivå kan få konsekvenser for opptaksgrunnlaget og opptaksbestemmelsene til enkelte fagskoleutdanninger. Det er derfor viktig at fagskolene følger med på endringene og gjør nødvendige justeringer i egne utdanningstilbud og opptaksbestemmelser.

#### *Opptaksgrunnlag – generell studiekompetanse*

Generell studiekompetanse kan danne grunnlag for opptak til fagskoleutdanninger som ikke bygger på yrkesfaglige utdanningsprogram i videregående opplæring. Som det fremgår av tabell 10.2, er generell studiekompetanse det vanligste opptaksgrunnlaget innenfor fagområdene mediefag, humanistiske og estetiske fag og økonomiske og administrative fag.<sup>23</sup>

I NOU 2014: 14 *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg* problematiserte utvalget at det er begrenset mulighet til å ta fagskoleutdanning for personer som verken har yrkesfaglig bakgrunn fra videregående opplæring eller nødvendig realkompetanse. Utvalget stilte derfor spørsmål ved om flere med generell studiekompetanse burde få mulighet til å ta fagskoleutdanning. Høringen til NOU-en viste at høringsinstansene spriker mellom dem som ønsker å åpne for at generell studiekompetanse skal være opptaksgrunnlag i flere fagskoleutdanninger, og dem som mener at fagskoleutdanning skal rendyrkes som en vei videre for personer med yrkesfaglig bakgrunn fra videregående opplæring.

I 2012 satte Kunnskapsdepartementet i gang en prøveordning som innebar at det skulle være mulig å ta opp studenter på grunnlag av generell studiekompetanse til fagskoleutdanninger innenfor enkelte fagområder, uavhengig av utdanningens innhold og innretning. Prøveordningen ble senere utvidet til flere fagområder og deretter avsluttet i 2014.<sup>24</sup> NOKUTs rapportering om ordningen viser at den har hatt liten betydning.<sup>25</sup>

Den lave interessen for muligheten til å utvide opptakskravet til generell studiekompetanse innenfor fagområdene som prøveordningen gjaldt for, kan skyldes at det var relativt mange utdanninger innenfor disse områdene som allerede hadde generell studiekompetanse som godkjent opptaksgrunnlag. En gjennomgang av opptaksgrunnlaget for nye fagskoleutdanninger som ble godkjent av NOKUT i perioden 2012–14, viser at rundt en tredjedel av utdanningene ble godkjent med generell studiekompetanse som mulig opptaksgrunnlag.

Regjeringen vil at generell studiekompetanse fortsatt skal kunne være opptaksgrunnlag for fagskoleutdanninger som ikke bygger videre på yrkesfaglige utdanningsprogram fra videregående opplæring. Slike utdanninger skal være tilrettelagt for studenter med generell studiekompetanse.

Der fagskoleutdanningene bygger videre på fag-, svennebrev eller annen yrkesfaglig kompetanse fra videregående opplæring er det derimot ikke ønskelig å ta opp studenter på grunnlag av generell studiekompetanse. Generell studiekompetanse gir ikke spesifikk kompetanse i yrkesfag, og studentene ville dermed ha behov for opplæring i det aktuelle yrkesfaget på videregående nivå. En slik utvikling ville ikke bidra til at fagskoleutdanning ligger på nivå over videregående opplæring. Det er også uheldig for utdanningskvaliteten dersom studentene stiller med ujevnt faglig utgangspunkt.

Studenter som ikke har yrkesfaglig kompetanse fra videregående opplæring, har mulighet til å tilegne seg dette gjennom ordinær fagopplæring eller dokumentere kompetanse opparbeidet i arbeidslivet gjennom praksiskandidatordningen.<sup>26</sup>

<sup>21</sup> Tallene gjelder perioden 2013–15. Se Kunnskapsdepartementet (2016a), tabell 6.2

<sup>22</sup> Se Utdanningsdirektoratet (2016)

<sup>23</sup> Tall for perioden 2013–15 viser at ca. 60 prosent av studentene er tatt opp på grunnlag av generell studiekompetanse innenfor mediefag, ca. 50 prosent innenfor humanistiske og estetiske fag og ca. 40 prosent innenfor økonomiske og administrative fag. Se Kunnskapsdepartementet 2016a, tabell 6.2.

<sup>24</sup> Følgende fagområder inngikk i prøveordningen: kunst, kultur, design og håndverk, media og kommunikasjon, IKT, merkantile fag og oppvekstfag. Se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-f08-13-proveordning-for-fagsk/id736052/>

<sup>25</sup> Se NOKUTs årsrapporter 2012 og 2013. De fleste som søkte, ville ha fått godkjent generell studiekompetanse som opptaksgrunnlag uavhengig av ordningen.

<sup>26</sup> Se <http://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/finn-regelverk/etter-tema/Fag-og-yrkesopplering/Praksiskandidatordningen/>

Tabell 10.3 Fagskolestudenter ved studiestart fordelt på alder. 2012–15. Antall.

|             | 2012  |       | 2013  |       | 2014  |       | 2015  |       |
|-------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|             | Vår   | Høst  | Vår   | Høst  | Vår   | Høst  | Vår   | Høst  |
| Under 18 år | 2     | 14    | 3     | 16    | 2     | 15    | -     | 7     |
| 18–20 år    | 276   | 1 722 | 325   | 1 675 | 366   | 1 346 | 336   | 1 243 |
| 21–25 år    | 1 302 | 3 320 | 891   | 3 311 | 976   | 2 926 | 958   | 2 730 |
| 26–30 år    | 548   | 1 614 | 556   | 1 511 | 558   | 1 495 | 631   | 1 463 |
| 31–35 år    | 402   | 1 029 | 358   | 946   | 369   | 961   | 328   | 957   |
| 36–50 år    | 919   | 1 816 | 666   | 1 741 | 858   | 1 821 | 626   | 1 683 |
| Over 50 år  | 199   | 345   | 106   | 364   | 206   | 401   | 128   | 348   |
| Sum         | 3 648 | 9 860 | 2 905 | 9 561 | 3 335 | 8 965 | 3 007 | 8 431 |

Kilde: NSD

Regjeringen vil i tillegg etablere en ordning med fagbrev på jobb i samarbeid med partene i arbeidslivet, samt utvide tilbudet om praksisbrev til også å gjelde voksne med rett til videregående opplæring. Praksisbrevet er mindre omfattende enn fag- og svennebrev og åpner for at også voksne som ikke vil fullføre et langt utdanningsløp i første omgang, kan starte på en opplæring som etter hvert kan bygges på til et fag- eller svennebrev. Begge disse tiltakene er nevnt i Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse*.

Det er også viktig at fagskolene har gode bestemmelser om og prosedyrer for realkompetansevurdering. Søkere som har tilegnet seg relevant kompetanse tilsvarende fullført videregående opplæring utenfor det formelle skolesystemet, vil slik ha mulighet til å få sin kompetanse vurdert, jf. omtale under.

#### *Opptakskrav og kompetanse i tillegg til fullført videregående opplæring*

En rekke fagskoleutdanninger er primært beregnet på personer/arbeidstakere som allerede har flere års yrkeserfaring, og som ønsker å spesialisere seg eller videreutvikle seg i eget yrke. Tabell 10.3 viser at mange av studentene som tar fagskoleutdanning, starter på utdanningen som godt voksne. Nærmere 60 prosent av studentene er over 25 år ved opptak. Aldersgruppen 36–50 år er særlig godt representert innenfor helse- og sosialfag. Det er viktig at bestemmelser om opptak til fagskoleutdanning er tilpasset søkerens ulike bakgrunn.

For enkelte fagskoleutdanninger har det vært et ønske om å stille krav til relevant arbeids-

erfaring i tillegg til kravet om fullført relevant videregående utdanningsprogram. Flere fagskoleutdanninger er utformet for studenter som er i jobb, eller som har flere års arbeidserfaring. Muligheten for å stille krav om relevant arbeidserfaring for opptak kan bidra til å heve kvaliteten på utdanningen ved at studentene har et mer likeverdig faglig utgangspunkt. Dette er for eksempel aktuelt for en rekke helse- og sosialfaglige utdanninger. Regjeringen vil foreslå å åpne for at det for opptak til slike utdanninger skal være mulig å stille krav om relevant arbeidserfaring i tillegg til kravet om fullført videregående opplæring eller tilsvarende realkompetanse.

Regjeringen vil i tillegg foreslå at det kan stilles krav om autorisasjon for opptak til utdanninger der dette er aktuelt. Det gjelder utdanninger der autorisasjon er en forutsetning for utøvelsen av yrket som utdanningen normalt kvalifiserer for, for eksempel enkelte helsefaglige utdanninger. Dersom det stilles krav om yrkesgodkjenning, autorisasjon eller sertifisering for opptak, kan utdanningene det gjelder, være unntatt kravet om å ha forskriftsbestemmelser om realkompetansevurdering av søkere uten slik autorisasjon.

Regjeringen vil videre foreslå at det kan stilles krav om annen fagskoleutdanning som opptaksgrunnlag i utdanninger som består av selvstendige enheter som bygger på hverandre. Det betyr for eksempel at det i noen utdanninger kan tas opp studenter til et påbyggingsår, forutsatt at studentene har fullført og bestått den fagskoleutdanningen som det skal bygges videre på. Dette har vært et ønske innenfor fagskoleutdanninger som er satt sammen av selvstendige enheter som byg-

ger på hverandre, for eksempel de maritime utdanningene der allerede det første året gir kvalifikasjoner (sertifikater) som kan tas i bruk i yrkeslivet. Tiltaket forutsetter at det totale utdanningsløpet ikke skal overstige to år, eller tre år i særskilte tilfeller. Se kapittel 10.3.1, *Utdanningens lengde*.

*Tiltak: Regjeringen vil foreslå å åpne for at det kan stilles krav om annen fullført fagskoleutdanning eller relevant arbeidserfaring i tillegg til kravet om fullført videregående opplæring for opptak til fagskoleutdanning.*

*Tiltak: Regjeringen vil foreslå å åpne for at det kan stilles krav om autorisasjon som del av opptaksgrunnlaget for utdanninger der dette er relevant.*

#### Opptak på grunnlag av realkompetanse

Formålet med en realkompetansevurdering er å vurdere om en person uten tilstrekkelig formell kompetanse for opptak har tilegnet seg tilsvarende forkunnskaper og ferdigheter på annen måte, slik at vedkommende likevel kan få adgang til utdanningen.<sup>27</sup> Mange personer har opparbeidet seg kompetanse i eller utenfor arbeidslivet som ikke er dokumentert gjennom vitnemål, fageller svennebrev. For at den enkelte og samfunnet skal kunne benytte denne kompetansen best mulig, er det viktig med gode systemer for realkompetansevurdering.<sup>28</sup>

Det er opp til fagskolene selv å fastsette kriterier for realkompetansevurdering, jf. fagskoleloven § 4 annet ledd. Det samme gjelder for realkompetansevurdering i forbindelse med opptak til universiteter og høyskoler. Realkompetansevurdering er relativt hyppig brukt i fagskolesektoren, og det er en høyere andel studenter som tas opp på grunnlag av realkompetanse til fagskoler enn til universiteter og høyskoler. Rundt ti prosent av studentene tas opp til fagskoleutdanning på grunnlag av realkompetanse mot rundt én prosent av studentene til universitets- og høyskoleutdanning.<sup>29</sup>

Som en oppfølging av St.meld. nr. 44 (2008–2009) *Utdanningslinja* ga Kunnskapsdepartementet Vox i oppdrag å se nærmere på realkompetanse-

vurdering i forbindelse med opptak til fagskoleutdanning. Vox har på den bakgrunn utarbeidet en veiledning i samarbeid med NOKUT og flere fagskoler.<sup>30</sup> Veiledningen til Vox er basert på de europeiske prinsippene for realkompetansevurdering, slik de er presentert i Cedefops *Guidelines*. Se boks 3.3. Målet er at veiledningen skal bidra til mer kunnskap om realkompetanse generelt og til en mer enhetlig praksis for realkompetansevurdering ved opptak.

I noen av høringsuttalelsene til NOU 2014: 14 *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg* etterlyses en tydeliggjøring av kravene for opptak på grunnlag av realkompetanse. Regjeringen vil derfor foreslå å fastsette generelle bestemmelser om realkompetansevurdering i forskrift.<sup>31</sup> Bestemmelsene vil foreslås som del av en felles nasjonal opptaksforskrift, som er omtalt under.

*Tiltak: Regjeringen vil foreslå å fastsette generelle bestemmelser om realkompetansevurdering i forskrift.*

#### Aldersgrense for realkompetansevurdering

I fagskoleloven heter det at «med fagskoleutdanning menes yrkesrettede utdanninger som bygger på videregående opplæring eller tilsvarende realkompetanse». I *Veiledning til tilbydere av fagskoleutdanning* tolker NOKUT dette slik at «søkere som ønsker å bli realkompetansevurdert må ha en alder som minst er normalalderen for fullført videregående opplæring (19 år)». <sup>32</sup> Til sammenlikning kreves det at søkere må ha fylt 25 år for å ha krav på realkompetansevurdering ved søknad om opptak til høyskole- og universitetsstudier.<sup>33</sup>

Bestemmelsene om realkompetanse ved de forskjellige fagskolene og fagskoleutdanningene varierer, også med hensyn til hvilke krav som stilles til alder. Ved mange fagskoleutdanninger stil-

<sup>27</sup> I Prop. 95 L (2015–2016) presiseres dette slik: «Det er ikke mulig å vurdere realkompetanse uten at det er klart hva de formelle kravene er, slik at det er noe å vurdere realkompetansen opp mot. Fagskolene må derfor ha opptaksforskrifter som både fastsetter formelle opptakskrav og de tilsvarende kriteriene for realkompetansevurdering.»

<sup>28</sup> St.meld. nr. 44 (2008–2009) *Utdanningslinja*

<sup>29</sup> Kunnskapsdepartementet (2016a) og Samordna opptak (2016).

<sup>30</sup> Alfsen og Storli (2013). Rapporten inneholder praksisseksempler fra de samarbeidende fagskolene Fagskolen i Oslo, Fagskolen i Kristiansand, AOF Haugaland, Noroff Fagskole i Kristiansand, Ålesund kunstfagskole, eCademy og NKI Nettstudier

<sup>31</sup> Liknende bestemmelser finnes i forskrift 31. januar 2007 nr. 173 om opptak til høyere utdanning § 3-1.

<sup>32</sup> NOKUT (2016a)

<sup>33</sup> Jf. forskrift 31. januar 2007 nr. 173 om opptak til høyere utdanning: «Søkere som er 25 år eller eldre i opptaksåret [...] har krav på å få vurdert om de er kvalifiserte for et bestemt studium på grunnlag av realkompetanse» (§ 3-1). Personer som er 23 år eller mer, og som kan dokumentere minst fem års arbeidspraksis og/eller utdanning, kan i tillegg få opptak til universiteter og høyskoler på grunnlag av generell studiekompetanse dersom de i tillegg har bestått studiekompetansesfagene norsk, engelsk, historie, samfunnsfag, matematikk og naturfag, jf. 23/5-regelen, § 2-1.

les det strengere krav enn i NOKUTs veiledning, enten strengere krav til minimumsalder og/eller krav om relevant yrkespraksis av en varighet som vanskelig kan oppnås ved en alder av 19 år. Flere stiller for eksempel krav om minimum fem års relevant arbeidserfaring for opptak på grunnlag av realkompetanse. Dette tilsvarer antall år i relevant arbeid som kreves for å kunne melde seg til fag- eller svenneprøve gjennom praksiskandidatordningen.<sup>34</sup>

Fagskolestatistikken fra NSD viser at ved enkelte utdanninger er en del av studentene tatt opp på grunnlag av realkompetanse, og de er overraskende unge. Ved noen fagskoler er studentene 18 år og yngre. Disse studentene kan ikke ha nok arbeidserfaring til at de kan ha opparbeidet kompetanse tilsvarende fullført videregående opplæring. Dataene indikerer at det med dagens ordning er en fare for at enkelte fagskoleutdanninger fungerer som et alternativ til videregående opplæring fordi studentene som tas inn, ikke har tilstrekkelig faglige kvalifikasjoner.

Regjeringen mener at det er usannsynlig at søkere som ikke har hatt læring som hovedaktivitet, og som er yngre eller omtrent like gamle som personer som har fullført videregående opplæring, kan ha klart å oppnå samme eller tilsvarende kompetanse som dem. Det tar tid å opparbeide seg kompetanse både i og utenfor utdanningssystemet. For å styrke fagskoleutdanningens posisjon som utdanning på et nivå over videregående opplæring, foreslår regjeringen å innføre en aldersgrense på minimum 23 år for opptak til fagskoleutdanning på grunnlag av realkompetanse.

Tabell 10.4 viser at rundt to prosent av studentene som er tatt opp på grunnlag av realkompetanse, ble tatt opp da de var under 23 år, hovedsakelig innenfor fagområdene estetiske fag, skjønnhetspleie og økonomisk-administrative fag.<sup>35</sup>

*Tiltak: Regjeringen vil foreslå en aldersgrense på minimum 23 år for opptak til fagskoleutdanning på grunnlag av realkompetanse.*

#### *Realkompetanse som grunnlag for fritak for del av fagskoleutdanning*

Bestemmelsene om innpassing og fritak for del av fagskoleutdanning kom ved lovendring i 2010 og forskrift i 2013.<sup>36</sup> Bestemmelsene innebærer at

alle fagskolene skal innpasse beståtte emner fra annen godkjent fagskoleutdanning på samme eller nært beslektet fagområde, og at de kan gi fritak for emner på grunnlag av annen dokumentert relevant utdanning eller kompetanse. Utgangspunktet for vurderingen skal være læringsutbyttebeskrivelser og fagskolepoeng eller andre vurderinger av omfang, nivå og arbeidsbelastning.<sup>37</sup>

Ordningen med fritak for del av fagskoleutdanning, det vil si emner, på grunnlag av realkompetanse, er relativt ny. Som nevnt har Vox tidligere hatt i oppdrag å se nærmere på realkompetansevurdering i forbindelse med opptak til fagskoleutdanning og utviklet en veiledning om dette.<sup>38</sup> Vox har i samarbeid med Universitets- og høyskolerådet også utarbeidet en veiledning om fritak for deler av universitets- og høyskoleutdanning på grunnlag av dokumentasjon av realkompetanse.<sup>39</sup> Regjeringen vil derfor gi Vox i oppdrag å utvikle en tilsvarende veiledning for vurdering av realkompetanse i forbindelse med søknader om fritak for del av fagskoleutdanning. Oppdraget skal utføres i samarbeid med representanter for fagskolene og NOKUT.

*Tiltak: Regjeringen vil utvikle en veiledning for realkompetansevurdering ved fritak for del av fagskoleutdanning.*

#### *Opptaksforskrift*

Det følger av fagskoleloven § 4 at tilbydere av fagskoleutdanning skal fastsette egne forskrifter om opptak som inneholder krav til formell utdanning eller tilsvarende realkompetanse.<sup>40</sup> Flere fagskoler kan samarbeide om å utarbeide forskrift hvis de finner det hensiktsmessig. Forskriftsfesting er et viktig redskap for å ivareta søkerens rettssikkerhet. Det skal bidra til transparens, forutberegnelighet og likebehandling.

Fagskolene må forholde seg til det nasjonale fagskoleregelverket når de utformer egne forskrifter. Bestemmelser om opptak er i dag gitt i lov om fagskoleutdanning (fagskoleloven), forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning (studiekvalitets-

<sup>34</sup> Se <http://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/finn-regelverk/etter-tema/Fag-og-yrkesopplaring/Praksiskandidatordningen/>

<sup>35</sup> Skjønnhetspleie ligger under kategorien «Samferdsels- og sikkerhetsfag og andre servicefag» i tabellen.

<sup>36</sup> Lov 20. juni 2003 nr. 56 om fagskoleutdanning, forskrift 1. august 2013 nr. 942 om fagskoleutdanning.

<sup>37</sup> Forskrift 1. august 2013 nr. 942 om fagskoleutdanning § 1

<sup>38</sup> Alfsen og Storli (2013)

<sup>39</sup> Alfsen, Lorange og Thomsen (2015)

<sup>40</sup> I tillegg står det i § 6 at styret ved en fagskole skal fastsette forskrift blant annet om eksamen. Bestemmelsene om forskrift om opptak og eksamen ble presisert med endringene av 1. juli 2016 i lov om fagskoleutdanning av 20. juni 2003 nr. 56.

Tabell 10.4 Realkompetansevurderte studenter under 23 år fordelt på fagområde.

| Fagfelt                                               | Antall studenter under 23 år tatt opp på grunnlag av realkompetanse |            |            | Antall aktive studenter tatt opp på grunnlag av realkompetanse da de var under 23 år |            |            | Antall aktive studenter totalt |               |               |
|-------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|------------|------------|--------------------------------------------------------------------------------------|------------|------------|--------------------------------|---------------|---------------|
|                                                       | 2013                                                                | 2014       | 2015       | 2013                                                                                 | 2014       | 2015       | 2013                           | 2014          | 2015          |
| Helse-, sosial- og idrettsfag                         | 4                                                                   | 1          | 6          | 4                                                                                    | 6          | 9          | 2 555                          | 2 777         | 2 825         |
| Humanistiske og estetiske fag                         | 100                                                                 | 102        | 106        | 201                                                                                  | 179        | 170        | 2 454                          | 2 030         | 1 782         |
| Pedagogiske fag                                       | -                                                                   | -          | -          | -                                                                                    | -          | -          | -                              | -             | 24            |
| Mediefag                                              | 5                                                                   | 6          | 1          | 13                                                                                   | 12         | 3          | 601                            | 334           | 255           |
| Naturvitenskapelige fag, håndverksfag og tekniske fag | 17                                                                  | 20         | 6          | 23                                                                                   | 28         | 16         | 7 090                          | 7 104         | 7 414         |
| Primærnæringsfag                                      | -                                                                   | -          | 1          | 1                                                                                    | -          | 1          | 113                            | 110           | 156           |
| Samferdsels- og sikkerhetsfag og andre servicefag     | 38                                                                  | 54         | 43         | 39                                                                                   | 101        | 92         | 1 104                          | 1 329         | 1 164         |
| Økonomiske og administrative fag                      | 19                                                                  | 27         | 22         | 41                                                                                   | 36         | 32         | 2 409                          | 1 477         | 1 749         |
| Uoppgitt fagfelt                                      | -                                                                   | -          | -          | -                                                                                    | 1          | -          | -                              | 1079          | 78            |
| <b>Totalt</b>                                         | <b>183</b>                                                          | <b>210</b> | <b>185</b> | <b>322</b>                                                                           | <b>363</b> | <b>323</b> | <b>16 326</b>                  | <b>16 240</b> | <b>15 447</b> |

Kilde: NSD

forskriften) og forskrift om tilsyn med kvaliteten i fagskoleutdanning (fagskoletilsynsforskriften). Bestemmelsene skal sikre at opptaket til fagskoleutdanning skjer på grunnlag av relevante utdanningsprogram i videregående opplæring, og at fagskoleutdanning ligger på nivået over videregående opplæring.

Det kan være hensiktsmessig at generelle bestemmelser om opptak til fagskoleutdanning, som alle fagskolene må forholde seg til, samles på ett sted i en felles nasjonal opptaksforskrift. Flere av tiltakene som har vært nevnt i dette kapitlet, som tilleggskrav og bestemmelser om realkompetansevurdering, kan inngå i en slik forskrift. Forskriften kan i tillegg inneholde bestemmelser om norskkrav for søkere fra land utenfor Norden og bestemmelser om for eksempel nasjonal klagenemd.<sup>41</sup> En felles nasjonal opptaksforskrift for fagskoleutdanning er også foreslått i NOU 2014: 14 *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg*. En slik

felles nasjonal forskrift vil kunne bidra til større grad av forutsigbarhet og likebehandling for søkerne. Forslaget må ses i sammenheng med forslaget om å innføre et nasjonalt opptakssystem for fagskoleutdanninger. Se *Nasjonalt opptakssystem for fagskoleutdanning* nedenfor.

*Tiltak: Regjeringen vil vurdere å fastsette en egen felles nasjonal opptaksforskrift for fagskoleutdanning.*

#### Nasjonalt opptakssystem for fagskoleutdanning

Opptaket til fagskoleutdanningene foregår dels lokalt på den enkelte fagskolen, dels med en viss grad av samordning. Det eksisterer i dag ikke et enhetlig opptakssystem som dekker alle fagskoleutdanningene. Opptakskontoret som driftes av Rogaland fylkeskommune, benyttes imidlertid for opptak til de fleste utdanningene i fylkeskommunale fagskoler. Se boks 10.3.

En større grad av samordning av opptaket til fagskoleutdanning kan gi flere fordeler for fagskolesektoren. Det vil blant annet gi administra-

<sup>41</sup> Jf. forskrift 31. januar 2007 nr. 173 om opptak til høyere utdanning, § 2-2 og kapittel 8

tive besparelser for fagskolene, større grad av likebehandling av søkere og større mulighet for samlet innhenting av statistikk og dermed et bedre kunnskapsgrunnlag på området. Samordningen forutsetter også at det kan etableres et nettsted der all informasjon om fagskoleutdanningene og opptakskravene samles. Dette vil igjen gjøre det enklere å få oversikt over det totale utdanningstilbudet i fagskolesektoren og over hvilke opptakskrav som gjelder for hver enkel utdanning.

Å innføre et felles nasjonalt opptakssystem for fagskoleutdanning ble foreslått i NOU 2014: 14 *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg*, og i høringssvarene var det stor tilslutning til dette. NOU-en foreslo å legge opptakskontoret til Felles studieadministrativt tjenestesenter (FSAT), som i dag har ansvar for det samordnede opptaket til universitets- og høyskoleutdanning og portalen [www.samordnaopptak.no](http://www.samordnaopptak.no).

På bakgrunn av forslaget i NOU-en bestilte Kunnskapsdepartementet fra FSAT en mulighetsstudie med forslag til modeller for en samordning av opptaket til fagskoleutdanning. FSAT skriver der at et samordnet opptak for fagskoleutdanning, i likhet med dagens opptak for universitets- og høyskoleutdanning, vil gi høyere kvalitet på søknadsbehandlingen. De skriver også at et samordnet opptak vil gi bedre statistikk og mulighet for analyser av søkningen og opptaksresultatene. Dessuten vil løsningen gi den enkelte fagskolen administrative besparelser med tanke på informasjon og søknadsbehandling. Ordningen vil kunne legge til rette for at fagskolene utfører saksbehandling for hverandre i de tilfellene der søkerne prioriterer flere utdanningsønsker.<sup>42</sup>

FSAT understreker at det er en forutsetning for innføring av et samordnet opptak at opptaksregelverket ved fagskoleutdanningene er entydig og kan forstås av alle involverte. Opptaksbestemmelsene må derfor beskrives på samme måte og med lik terminologi, men de trenger ikke å være like. Dette vil kunne medføre behov for å gjennomgå opptaksbestemmelsene ved mange fagskoleutdanninger, og det er viktig at fagskolene tar hensyn til dette i utformingen og oppdatering av egne opptaksforskrifter.

En ny saksbehandlerportal for søknader om fagskoleutdanning, slik FSAT foreslår, jf. boks 10.5, vil kreve minimalt av tilpasninger av de lokale administrative systemene som benyttes ved fagskolene i dag. Det vil kunne lages unntaksordninger for utdanninger der det er nødvendig med

særskilte opptaksfrister. Systemet vil gi mulighet for lokale tilpasninger, og vedtak om opptak fattes lokalt, selv om det søkes gjennom en felles opptaksmodell.

Regjeringen vil innføre et felles opptakssystem for fagskolene og legge ansvaret for systemet til FSAT. Å innføre et felles, nasjonalt opptakssystem for fagskoleutdanning parallelt med opptakssystemet for universitets- og høyskoleutdanning vil bidra til bedre synliggjøring av fagskoleutdanningen. Dette er viktig for å få flere gode studenter inn i fagskolene.

Regjeringen ser videre flere fordeler ved at søkning til fagskoleutdanning synliggjøres på samme nettside som det samordnede opptaket til universiteter og høyskoler. Det vil bidra til at fagskoleutdanning synliggjøres på lik linje med universitets- og høyskoleutdanning. I tillegg vil det bli mulig å søke opptak til de fleste fagskoleutdanningene via én nettside, og søkerne kan prioritere utdanningsvalgene sine.

Regjeringen ser det som ønskelig at det nasjonale opptakssystemet benyttes av både offentlige og private fagskoler og vil pålegge de offentlige fagskolene å delta i det. For de private fagskolene må det være frivillig å delta, på samme måte som det er frivillig for private høyskoler å delta i det samordnede opptaket til høyere utdanning.

*Tiltak: Regjeringen vil foreslå å innføre et nasjonalt opptakssystem for fagskoleutdanninger.*

*Tiltak: Regjeringen vil foreslå at opptak til fagskoleutdanning synliggjøres på samme nettsted som det samordnede opptaket til universiteter og høyskoler.*

### 10.3 Utdanning og læringsmiljø av høy kvalitet

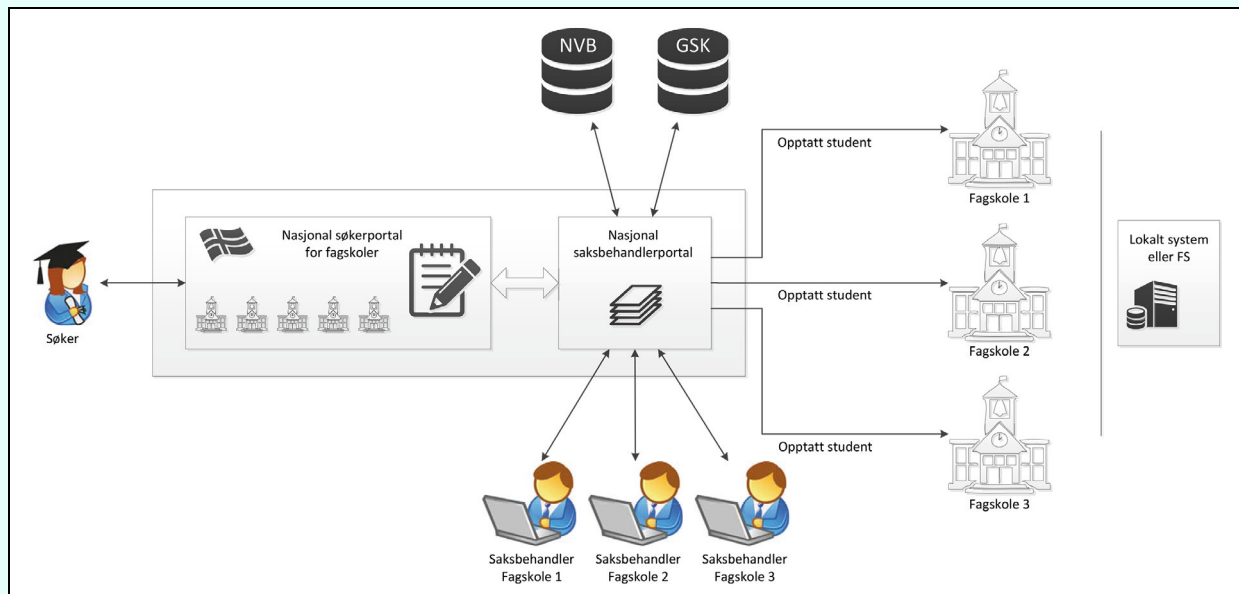
Regjeringen er opptatt av å heve kvaliteten i fagskoleutdanningen, på samme måte som i resten av utdanningssystemet. Det er som tidligere nevnt den enkelte fagskolen som har hovedansvaret for å sikre og videreutvikle utdanningskvaliteten. For å lykkes i dette er det viktig at det arbeides systematisk og godt. God utdanningskvalitet er avhengig av faglig velbegrunnet utforming og tilrettelegging av utdanningsprogrammene, et profesjonelt og nært samspill med arbeids- og næringslivet, et sterkt fagmiljø med velkvalifiserte og kompetente ansatte og et inspirerende læringsmiljø for studentene. Dette er krevende å få til i praksis, og det fordrer god ledelse i alle ledd.

<sup>42</sup> Kilde: FSAT

**Boks 10.5 FSATs anbefalte modell for søknadsbehandling**

Figuren under viser en modell for søkerportal for opptak til fagskoleutdanning fra Felles studieadministrativt tjenestesenter (FSAT). Søkerne vil søke gjennom portalen, og FSAT vil lage en webapplikasjon for saksbehandling av søknadene. Fagskolene vil behandle søknadene selv. Om ønskelig kan det legges opp til at de

utfører saksbehandling for hverandre, slik det i dag gjøres for søknader om opptak til universitets- og høyskoleutdanning. Fagskolene vil fortsatt kunne benytte de systemene de har i dag. Denne løsningen vil kreve nyutvikling fra FSATs side, men vil ikke være ressurskrevende for fagskolene.



Figur 10.1

I saksbehandlerportalen vil FSAT kunne gi tilgang til både elektroniske vitnemål fra Nasjonal vitnemålsdatabase (NVB) og tidligere vedtak om generell studiekompetanse (GSK-vedtak) fra

Samordna opptaks GSK-base. Dette vil gi grunnlag for en større grad av automatisert saksbehandling av søkerne enn det som er mulig med dagens system.

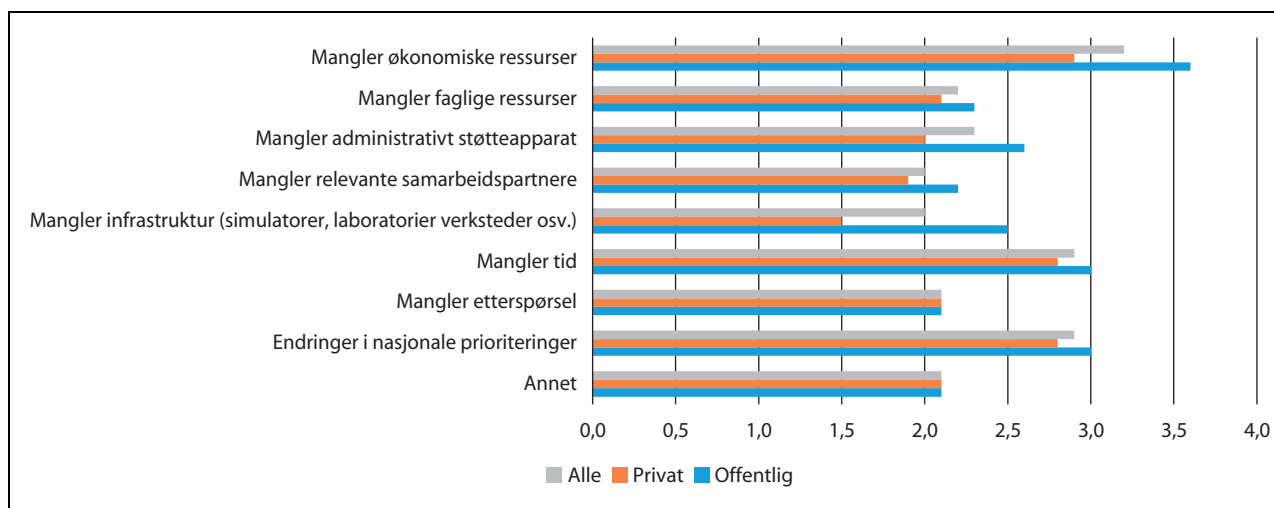
**10.3.1 Utforming og tilrettelegging av utdanningene**

NOKUT bruker begrepet «utdanningsdesign» for å beskrive faktorer som bidrar til å legge til rette for god læring og for at studentene oppnår et kvalitativt godt læringsutbytte. Det å utforme et utdanningsprogram er en kompleks aktivitet. Det fordrer god utdanningsledelse, og det må skje i samspill mellom studenter, faglig ansatte, støtte-tjenester, arbeidslivet, fag- og yrkesorganisasjoner og samfunnet for øvrig. Det er ikke noe den enkelte emneansvarlige lærer skal gjøre alene. Det er en fellesoppgave for fagmiljøet for utdanningen. I tillegg må man ta hensyn til hva ram-mene rundt gir av føringer, som for eksempel øko-nomi og personalressurser, lover og forskrifter.

For en del fagskoleutdanninger må det for eksem-pel tas hensyn til nasjonale og/eller internasjonale sertifiseringsordninger.

Et sentralt element i god tilrettelegging for læring er gjennomtenkte og relevante læringsut-byttebeskrivelser som er tilpasset fagets egenart og riktig nivå i Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring. Videre må det være godt samsvar mellom læringsutbyttebeskrivelsene og utdanningens innhold, læringsaktiviteter, undervisnings-, prøvings- og vurderingsformer. Det er viktig at utdanningene bygges opp slik at emnene utfyller hverandre og samlet utgjør en helhet.

Andre elementer av betydning for utformingen og tilretteleggingen av utdanningen er utdanningens lengde, aktuelle metoder og verktøy, digitali-sering og internasjonalisering.



Figur 10.2 I hvilken grad møter fagskolen hindringer i utviklingen av etter- og videreutdanningstilbud?

1 = møter ikke hindringer i det hele tatt – 4 = møter hindringer i stor grad

Kilde: Tømte, Olsen, Waagene, Solberg, Børing og Borlaug (2015), tabell 5.15

Videre er det sentralt for utformingen av utdanningen om den skal gis stedbasert og for heltidsstudenter eller fleksibelt i form av deltid og/eller nettbasert. Samme læringsinnhold må med andre ord tilrettelegges ulikt om studentene studerer på heltid, deltid, samlingsbasert eller deltar i rene nett- eller fjerntilbud. Kontakten med bransje og/eller praksisfelt er også avgjørende.

#### Digitalisering og nettbasert undervisning og læring

Norsk arbeidsliv, som samfunnet for øvrig, preges av digitalisering. Fremtidens fagfolk må derfor beherske relevant digital teknologi og digitale arbeidsformer. Rapportering, kommunikasjon og arbeidsprosesser blir stadig mer avhengig av digitale verktøy, og fagskolekandidatene må være rustet for denne utviklingen. En mer digital utdanning vil gi kandidatene relevant digital kunnskap og dessuten bli mer tilgjengelig for flere studenter. I innspillene til NOU 2014: 5 *MOOC til Norge – Nye digitale læringsformer i høyere utdanning* ble det blant annet pekt på at MOOC kan bidra til å styrke tilgangen til utdanning og utdanningskvaliteten.

Innenfor enkelte bransjer tilbys det i dag for lite fagskoleutdanning sammenlignet med etterspørselen i arbeidslivet.<sup>43,44</sup> Ny digital teknologi med mulighet for nettbasert undervisning kan gjøre det enklere å utvide tilbudet og gjøre det til-

gjengelig for flere. Fleksible utdanningsformer kan være med på å styrke samarbeidet mellom utdanningsinstitusjonene og arbeidslivet gjennom videoforelesninger, simulatorer, osv. På samme måte kan de også gjøre det mulig for personer i arbeidslivet å få ny kunnskap gjennom lett tilgjengelig utdanning. I NHOs kompetansebarometer for 2015 svarte sju av ti bedrifter at muligheten for nettbasert utdanning vil øke sjansen for at de tilbyr sine ansatte formell kompetanseheving.<sup>45</sup>

Fra undersøkelser blant universitets- og høyskolestudenter vet vi at de setter pris på den generelle fleksibiliteten teknologien gir med hensyn til læringsformer og studiested.<sup>46</sup> Studentene setter pris på at digitale verktøy letter tilgangen til fagstoff, bedrer informasjonsflyten og gjør det enklere å samarbeide.<sup>47</sup> Dagens studenter forventer også mer fleksibel tilrettelegging av utdanningene og større variasjon enn tidligere. Samtidig antydes det at de faglig ansatte er mer skeptiske til bruk av digitale verktøy, og at det er behov for øke deres kompetanse når det gjelder bruk av teknologi og digitale verktøy i undervisningen.

Digitalisering kan være en drivkraft for faglig utvikling, for eksempel gjennom simuleringer, beregninger og eksperimentering. Den kan bidra

<sup>45</sup> Solberg, Børing, Rørstad og Carlsten (2016)

<sup>46</sup> Norgesuniversitetet (2015) *Digital tilstand*. Side 18 ff. gir en oppsummering av andre aktuelle undersøkelser.

<sup>47</sup> Digitale verktøy er i undersøkelsen *Digital tilstand* (Norgesuniversitetet, 2015) definert som «datamaskiner, nettbrett og annet utstyr, samt ulike måter å bruke internett og digital teknologi på».

<sup>43</sup> MOOC står for *Massive Open Online Courses* og refererer til kurs som er gratis og tilgjengelige for alle via internett.

<sup>44</sup> NOU 2014: 5 *MOOC til Norge*

**Boks 10.6 Tilsyn med tekniske fagskoler – nettbaserte utdanninger**

NOKUT har satt i gang et tilsynsprosjekt knyttet til tekniske fagskoleutdanninger. Se boks 10.10. Formålet med tilsynsprosjektet er å følge opp om utdanningene er tilpasset de siste årenes lov- og forskriftsendringer. Som en del av tilsynet vurderer NOKUT nærmere nettbaserte tekniske fagskoleutdanninger. De fleste tekniske fagskoleutdanninger som tilbys på nett, er såkalte «nettbaserte med samlinger», det vil si at undervisning og samhandling foregår vekselvis på internett og fysisk lokasjon.

Digitale verktøy for læring er i stadig utvikling. Tilsynet har så langt avdekket at det er et utviklingspotensial knyttet til faglærernes digitale kompetanse og kunnskap i nettpedagogikk

og til bruken av digitale verktøy i de nettbaserte utdanningene. Digitale verktøy brukes i stor grad til å legge ut informasjon til studentene, men er i mindre grad brukt for å fremme studentaktivitet, samhandling mellom studenter og samhandling mellom studenter og lærere.

Tilsynet har også avdekket ulik forståelse og bruk av terminologi i de nettbaserte utdanningene. Kjernebegreper som «nettpedagogisk kompetanse» og «nettbasert utdanning» tolkes og forstås ulikt.

Kilde: NOKUT. Tilsynet var ikke avsluttet da meldingen ble lagt frem. Rapporten fra tilsynet vil bli publisert på NOKUTs hjemmesider.

til å gi studentene praksisnær utdanning, og den kan muliggjøre faglig oppdatering for de ansatte.

Som nevnt i kapittel 2 har mange fagskoler bakgrunn i fjernundervisning, brevkurs eller andre tilrettelagte former for elektroniske eller papirbaserte læremidler, gjerne i kombinasjon med fysiske møter. Mange fagskoleutdanninger tilbys i dag enten som helt eller delvis nettbaserte.

Det er gjennomført få undersøkelser av de fleksible utdanningstilbudene i fagskolesektoren. I kartleggingen NIFU har gjort av etter- og videreutdanningstilbud i Norge, trekkes spesielt økonomi frem som et hinder for utviklingen av etter- og videreutdanningstilbud i fagskolesektoren, jf. figur 10.1.<sup>48</sup> NOKUT er også i ferd med å gjennomføre et tilsyn med nettbaserte utdanninger i de tekniske fagskolene. Se boks 10.6.

I utdanninger som tilbys på nett, er det særlige utfordringer knyttet til faglig ansattes kompetanse når det gjelder pedagogisk bruk av teknologi for undervisning og læring. Dette krever økonomiske ressurser. Regjeringen mener at det å åpne for muligheten til å søke utviklingsmidler vil kunne bidra til bedre tilrettelegging av fleksible og oppdaterte utdanningsløsninger i fagskolesektoren, og har derfor foreslått å sette av midler til dette formålet i budsjettet for 2017.

*Tiltak: Regjeringen vil foreslå å tilrettelegge for å fremme bruk av teknologi for læring i fagskoleutdanningen.*

*Utdanningens lengde*

Fagskoleutdanningen er i dag maksimalt to år, og regjeringen mener det er viktig at dette fortsatt skal være normalordningen. Det er en del av fagskoleutdanningens styrke at den er kort og yrkesrettet og får studentene raskt ut i arbeid. Det viser seg imidlertid at to år i enkelte tilfeller kan bli for kort tid. Dette gjelder kanskje spesielt utdanninger for bransjer med mange sertifiseringsordninger.

I NOU 2014: 14 *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg* fremholder utvalget at den teknologiske utviklingen og tilpasningen til arbeidslivets kompetansebehov i enkelte tilfeller kan kreve lengre utdanningsløp. Regjeringen er enig i at det vil være uheldig om de ytre rammene legger strukturelle hindringer i veien for kvalitetsutvikling og tilpasning til arbeidslivets kompetansebehov. Samtidig bør ikke fagskoleutdanningen bli for lik utdanning som tilbys ved universitetene og høyskolene. I NOU-en advares det også mot at lengre utdanninger kan være mer krevende både for arbeidsgiverne og for studentene, som ofte er i en annen livsfase enn studenter i universitets- og høyskoleutdanning.

I hørings svarene til NOU-en gir enkelte fagskoler uttrykk for at de ønsker at det skal åpnes for lengre utdanningsløp i særlige tilfeller der enkeltnæringer har behov for det.

Regjeringen mener at mangelen på mulighet for å opprette lengre utdanningsløp i fagskolene kan føre til at utdanninger som burde være fag-

<sup>48</sup> Tømte, Olsen, Waagene, Solberg, Børing og Borlaug (2015)

skoleutdanninger, isteden blir opprettet som bachelorutdanninger. For å begrense den akademiske driften i fagskoleutdanningen, som har kommet delvis på grunn av begrensningen i utdanningens lengde, ønsker regjeringen derfor i helt spesielle tilfeller å åpne for at fagskoleutdanning kan bli treårig. Dette vil gjelde i tilfeller der utdanningen vanskelig lar seg gjennomføre på to år, eksempelvis på grunn av autorisasjons- eller sertifiseringskrav. Det er viktig at eventuelle lengre fagskoleutdanninger må oppfylle kompetansekrav som stilles av det avtagende arbeidslivet.<sup>49</sup> Muligheten for utvidet utdanningslengde vil bidra til å synliggjøre fagskoleutdanningen som en selvstendig utdanningsvei og forhindre at fagskolene ser seg nødt til å endre karakter for å tilfredsstille kravene i universitets- og høyskoleloven.

Økningen i lengden på fagskoleutdanningene kan komme ved at fagskolene søker NOKUT om å opprette enten nye treårige utdanningstilbud eller kortere påbygningsutdanninger som bygger på andre fagskoleutdanninger, slik at den samlede utdanningen overstiger rammen på to år. Det er viktig å understreke at fagskoleutdanninger av mer enn to års varighet skal være unntak. Regjeringen vil derfor at det skal søkes om særskilt dispensasjon for å opprette fagskoleutdanninger som alene eller i kombinasjon med andre utdanninger skal være av mer enn to års varighet. Dette vil også gjelde fagskoler med fagområdegodkjenning.

Minimum varighet for fagskoleutdanning er et halvt år. I 2015 var 315 av totalt 1 323 fagskoleutdanninger av et halvt års varighet (30 fagskolepoeng). Se tabell 3.3. Utvalget bak NOU 2014: 14 *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg* stilte spørsmål ved om det er hensiktsmessig at fagskolene tilbyr utdanninger som er så korte som et halvt år. I den påfølgende høringen ga flere høringsinstanser uttrykk for at disse utdanningene er viktige fordi de svarer på behov i arbeidslivet. Regjeringen vil derfor opprettholde muligheten for å tilby fagskoleutdanninger av et halvt års varighet.

*Tiltak: Regjeringen vil foreslå en unntaksbestemmelse i fagskoleloven for å åpne for fagskoleutdanning på inntil tre år.*

### Internasjonalisering

Internasjonalisering er viktig for å sikre at de som tar fagskoleutdanning, har kompetansen som er

nødvendig i et stadig mer flerkulturelt og globalisert samfunns- og arbeidsliv. I tillegg kan internasjonalt samarbeid være et godt virkemiddel for å utvikle og sikre kvaliteten i utdanningen, for eksempel ved at det gir kunnskap om andre faglige tradisjoner og impulser til nye måter å gjøre ting på.

Dette bekreftes i en studie om internasjonalisering av høyere utdanning fra Europaparlamentet.<sup>50</sup> Den er basert på to undersøkelser, utført av henholdsvis International Association of Universities (IAU) og European Association for International Education (EAIE).<sup>51</sup> Ifølge denne studien blir kvalitetsutvikling av undervisning og læring og det å forberede studentene på å leve og arbeide i en globalisert verden fremhevet som de viktigste fordelene og begrunnelsene for internasjonalisering av ledere og internasjonalt ansvarlige ved universiteter og høyskoler.

En annen europeisk studie, om virkningene av Erasmus-samarbeidet i høyere utdanning, *The Erasmus Impact Study*, viser at nyutdannede med internasjonal erfaring klarer seg mye bedre på arbeidsmarkedet enn dem som ikke har det.<sup>52</sup> Sannsynligheten for å oppleve langtidsledighet er halvparten så stor for en tidligere Erasmus-student som for en person uten utenlandsopphold som del av utdanningen.

Regjeringen er opptatt av bedre deltakelse i EUs utdanningsprogram *Erasmus+*. Det skal bidra til kvalitetsutvikling, til å nå målene i norsk utdanningspolitikk og til å styrke det internasjonale utdanningssamarbeidet på alle nivåer. I tillegg vil det gjøre utdanningen relevant og studentene attraktive for arbeidsmarkedet, samtidig som studentene får mulighet til faglig og personlig utvikling.

Aktuelle prosjekter for fagskolen i dette programmet er mobilitet og strategiske partnerskap. Sistnevnte skal bidra til innovativ praksis (metodikk, verktøy, pensum og studieprogram), samarbeid med ulike aktører, erfaringsdeling og nettverk. Tverrsektorielle prosjekter, IKT, entreprenørskap og samarbeid med nærings- og arbeidsliv er spesielt prioritert. Det er viktig at norske fagskoler benytter dette virkemidlet for å bidra til innovasjon, relevans og kvalitet i utdanningen. Ifølge Senter for internasjonalisering av utdanning, SIU, er VEA – Statens fagskole for gartnere og blomsterdekoratører så langt den eneste fag-

<sup>50</sup> Se Europaparlamentet (2015)

<sup>51</sup> Egron-Polak og Hudson (2014) og Engel, Sandström, van der Aa og Glass (2015)

<sup>52</sup> Europakommisjonen (2014)

<sup>49</sup> Jf. forslag i NOU 2014: 14 *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg*.

skolen som har deltatt i internasjonale utdanningsprogram over tid. Veia har gjennomført både mobilitetsprosjekt og partnerskap. Formålet i prosjektene har vært å utvikle flernasjonalt faglig fellesskap og undervisningsopplegg og forberede studentene til et europeisk arbeidsmarked.

I 2014 kartla NOKUT internasjonaliseringsarbeidet ved norske fagskoler.<sup>53</sup> Den viser at 34 av de 55 fagskolene som svarte (62 prosent), hadde internasjonalisering av én eller flere typer som var definert i undersøkelsen: internasjonalt orienterte utdanninger, utenlandske studenter, utvekslingsopphold og/eller internasjonalisering av fagstaben. 21 skoler (38 prosent) hadde ingen internasjonaliseringsaktiviteter. De humanistiske og estetiske utdanningene skilte seg ut som de klart mest internasjonalt orienterte, men også innenfor de tekniske fagene var det en del internasjonaliseringsarbeid.

17 av de 55 institusjonene i undersøkelsen (ca. 31 prosent) hadde mulighet for perioder i utlandet som en del av utdanningen. Dette var hovedsakelig korte opphold på under seks uker, oftest én eller to uker. Bare fem av fagskolene organiserte opphold av lengre varighet, det vil si fra tre måneder til et helt semester. Ett av de overraskende funnene i undersøkelsen er at det ikke var en entydig sammenheng mellom fagskolenes størrelse og internasjonaliseringsarbeidet.

Det var lite internasjonalisering blant det faglige personalet. Bare seks fagskoler meldte at de hadde utenlandske lærere til å undervise, mens 14 fagskoler hadde ordninger for kompetanseheving for ansatte i utlandet. Undersøkelsen viser at det pågår noe internasjonaliseringsarbeid ved fagskolene, men at det er potensiale for mer.

I tillegg til det internasjonale samarbeidet som del av norsk utdanning er det flere både offentlige og private fagskoler som har inngått avtaler om innpassing av egen fagskoleutdanning i utenlandsk bachelorutdanning. De fleste av disse avtalene er inngått av private fagskoler. For eksempel har Høyskolen Kristiania (Norges kreative fagskole) samarbeidet med universiteter i utlandet siden begynnelsen av 1990-tallet. Noroff har samarbeidsavtaler med universiteter i England, Australia, Wales og Sør-Afrika, der to år på Noroff pluss ett år ved samarbeidende institusjon i utlandet gir bachelorgrad innenfor nettverk og IT-sikkerhet, lyd- og musikkproduksjon, filmproduksjon, 3D spilldesign, 3D filmproduksjon og grafisk design. Dette gjelder også for nettstudenter.

Hvert år drar mellom 200 og 250 studenter fra de private fagskolene som er representert gjennom Abelia – Forum for fagskoler, til utenlandske universiteter disse fagskolene har avtaler med. Studentene reiser i hovedsak til engelskspråklige land.<sup>54</sup>

Det er ingen nordisk avtale om overganger på fagskolenivået. Det skyldes at Island og Finland ikke har noe som tilsvarer fagskoleutdanning. I tillegg er organiseringen svært ulik i Danmark og Sverige, som omtalt i kapittel 3.5. Det at de svenske yrkeshøgskoleutbildningene har godkjenning kun for et visst antall år og betydelig medfinansiering fra næringslivet gjør at de kan virke litt vanskelig tilrettelagt for langsiktige samarbeidsavtaler. Når det gjelder nordisk samarbeid, er det mest aktuelt å se til Danmark for fagskolene, spesielt de tekniske fagskolene, da de danske erhvervsakademiene hovedsakelig gir utdanning innenfor økonomiske og tekniske fag. Det er flere eksempler på avtaler om overgang fra norsk teknisk fagskoleutdanning til dansk erhvervsutdanning og deretter videre til professionsbachelorutdanning.<sup>55</sup> For eksempel har Fagskolen i Vestfold samarbeid med Erhvervsakademiet i Aalborg. Fagskolen Oslo og Akershus har samarbeid med København Ervervsakademi og VIA University College i Horsens.

Regjeringen ønsker å stimulere til mer nordisk og europeisk fagskolesamarbeid og vil legge til rette for at utviklingsmidlene også kan benyttes til å etablere slikt samarbeid.

I stortingsmeldingen om internasjonalisering av utdanning fra 2009 ble det lagt vekt på at internasjonalisering var et ledd i innsatsen for å styrke ytterligere kvaliteten, relevansen og attraktiviteten til det norske utdanningssystemet.<sup>56</sup> Meldingen viser til at fagskolen har særlige utfordringer på dette området, og at den burde gis bedre muligheter for å delta i internasjonalt samarbeid. I den sammenheng vises det også til at fagskolenes studenter «ikke har rett til studie- og eventuelt skolepengestøtte for opphold i utlandet som ledd i norsk fagskoleutdanning, slik delstudenter i høyere utdanning har». Studenter ved universiteter og høyskoler kan få støtte til delstudier i utlandet

<sup>53</sup> Kantardjiev (2014)

<sup>54</sup> Ifølge Statens lånekasse var det i 2015–16 ca. 210 studenter fra fagskoler som fortsatte ved utenlandske universiteter. Det tilsvarende tallet for 2014–15 var ca. 250. Studentene reiser mest til USA, Australia, Irland og Storbritannia, men også til Sør-Afrika, New Zealand og Danmark.

<sup>55</sup> Ikke alle professionsbachelorutdannelse gir direkte adgang til kandidatutdannelse (master).

<sup>56</sup> St.meld. nr. 14 (2008–2009) *Internasjonalisering av utdanning*.

både for korte og lange opphold. Minimumsperioden for å få støtte for delstudium er fire uker.

Regjeringen ønsker mer internasjonalisering av fagskoleutdanningen. Det er derfor i budsjettet for 2017 foreslått å gi fagskolestudentene mulighet til å få støtte fra Lånekassen til delstudier i utlandet, på lik linje med universitets- og høyskolestudentene. Det er en forutsetning at fagskolen i Norge godkjenner studieoppholdet i utlandet som en del av den utdanningen søkeren tar hos dem.

*Tiltak: Regjeringen vil innføre rett til studie- og eventuelt skolepengerstøtte for opphold i utlandet som ledd i norsk fagskoleutdanning.*

### 10.3.2 Samspill med arbeidslivet i utdanningen

For at fagskoleutdanningen skal være yrkesrettet og ha nærhet til arbeidslivet den utdanner for, må undervisningen skje i overensstemmelse med erfaringsbasert bransjekunnskap og arbeidslivets dagsaktuelle behov. Den må også bygge på oppdatert kunnskap og teknologi.

En NIFU-studie fra 2012 viser at praksis som del av utdanningen er av stor betydning for universitets- og høyskolestudenter.<sup>57</sup> Kontakt med arbeidslivet er vanlig i de fleste utdanningene, oppfattes som nyttig av studentene og har positiv effekt på motivasjon, gjennomføring av studiene og sysselsetting. Ifølge NIFU-studien er det mest vanlig med korte, uforpliktende former for kontakt med arbeidslivet, som for eksempel foredrag og ekskursjoner (ca. 70 prosent) prosjektsamarbeid (ca. 60 prosent) og praksis (ca. 30 prosent). Praksis er samarbeidsformen som ifølge studentene gir høyest utbytte i form av praktiske ferdigheter. I tillegg oppga nesten 60 prosent av kandidatene at samarbeidet hadde gitt økt motivasjon til gjennomføring av studiet i høy eller nokså høy grad. Blant dem som hadde hatt kontakt med arbeidslivet i studietiden, var det færre som var forsinket enn blant dem som ikke hadde hatt det.

I studien antas det videre at samarbeid med arbeidslivet i studietiden er gunstig for sysselsetting etter avlagt grad, både fordi samarbeidet kan gi kandidatene kompetanse som oppfattes som relevant av arbeidsmarkedet, og fordi de får kontakter i arbeidslivet som de kan ha nytte av når de søker jobb.

Studien viser altså at samarbeid med arbeidslivet under utdanningen ser ut til å øke gjennomføringen og kandidatenes muligheter på arbeidsmarkedet. Effekten er høyest innenfor fagområ-

#### Boks 10.7 Eksempler på samarbeid med arbeidslivet

1. oppgaver i eller om samarbeid med bedrift eller offentlig virksomhet
2. lærere i kombinerte stillinger og gjestelærere
3. hospitering for fagskolelærere i relevante virksomheter
4. mentorordninger
5. arbeidslivspaneler
6. samarbeid om utstyr og lokaler
7. praksis, bedriftsbesøk eller næringslivsdager
8. samarbeid som del av klyngeprogram og andre nærings- og innovasjonspolitiske virkemidler.

Hvert enkelt fagmiljø må i samarbeid med den aktuelle bransjen finne den samarbeidsformen som er mest hensiktsmessig for utdanningen.

der med liten tradisjon for slikt samarbeid. Selv om denne studien gjelder kandidater fra universitets- og høyskoleutdanning, har den også relevans for fagskoleutdanningene. Funnene må imidlertid vurderes utfra fagskolestudentenes erfaringsbakgrunn.

Fagskolerådet fremhever praksisdimensjonen som særlig viktig for kvaliteten i fagskoleutdanningene. I NOU 2014: 14 *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg* anbefales det at det stilles lovfestet krav om praksis i alle fagskoleutdanningene. Det er ikke alle i Fagskolerådet enige i, ifølge NIFUs evaluering. Dette gjenspeiler de store ulikhetene fagskolene imellom og at praksis arter seg forskjellig innenfor de ulike bransjene og fagområdene. For enkelte fagskoleutdanning er praksis obligatorisk. Det gjelder for eksempel kadettperioden innenfor maritim utdanning. For andre er praksistiden et prosjektarbeid i en bedrift, slik det ofte er i de tekniske fagskolene. For kunstutdanningene er praktisk arbeid en vesentlig del av utdanningen, men foregår i hovedsak på skolen. For andre igjen ligger den viktigste praksisdelen forut for utdanningen og er et opptakskrav.

Gjennom opprettelse av søkbare utviklingsmidler, jf. kapittel 9.3, vil regjeringen legge til rette for at det for eksempel kan gis støtte til opprettelse av nye utdanninger det er særlig behov for i

<sup>57</sup> Næss, Thune, Støren og Vabø (2012)

**Boks 10.8 Eksempler på innovative fagskoleutdanninger ved Fagskolen Innlandet**

Fagskolen Innlandet er en av landets største fagskoler med over 1 000 studenter. Fagskolen har et tett samarbeid med næringslivet lokalt og regionalt, blant annet gjennom næringsklyngen på Raufoss. Fagskolen Innlandet har lang erfaring med å tilby nettbasert utdanning, og 80 prosent av studentene benytter seg av slike tilbud. Studenter som tar nettbasert utdanning, deltar på samlinger og undervisning via læringsplattformen Fronter.

*Kompositt- og plastbearbeiding*

Kompositt- og plastmaterialer tas i bruk på nye områder til erstatning for metaller. Trendene viser vekst i bruken av kompositt- og plastmaterialer innenfor maritim sektor, olje og offshore, sport- og fritidsprodukter. Det er en lignende utvikling i bygg- og anleggsbransjen. Fremst i utviklingen er bil- og luftfartsindustrien.

Fagskolen har utviklet et nytt kurs i kompositt- og plastbearbeiding i samarbeid med lokalt næringsliv. Det legges opp til at de som har gjennomført utdanningen, skal gå inn i en lederjobb, og prosjektarbeid er derfor en viktig arbeidsform. Prosjektene er tverrfaglige, og utdanningen avsluttes med et hovedprosjekt i samarbeid med næringslivet.

Utdanningen på heltid har en varighet på to år. Den tilbys også på deltid og nettbasert, og da

over fire år med flere tredagers samlinger hvert år.

*Agroteknikerutdanning innenfor natur- og kulturbasert entreprenørskap*

Multitasking er viktig i de norske bygdene, ofte i kombinasjon med tradisjonell landbruksvirksomhet. I Norsk bygdeforsknings trendundersøkelse 2014 oppgir over 50 prosent av gårdbrukerne at de driver med en eller annen form for tilleggsnæring med utgangspunkt i gårdens ressurser. I tillegg er det flere andre gründere i bygdene som utvikler og driver næring basert på lokale natur- og kulturressurser.

Ideen bak agroteknikerutdanningen i natur- og kulturbasert entreprenørskap er nettopp å bidra til entreprenørskap basert på lokale og regionale ressurser. De som har fullført denne utdanningen, skal kunne bruke aktuelle verktøy for å utvikle og realisere en forretningsidé og bidra positivt for utvikling av egen bedrift og for samfunnet. I tillegg har de kunnskap om å lede små og mellomstore bedrifter, samt salg og markedsføring.

Tilbudet er samlingsbasert, med noe nettbasert undervisning/veiledning i tillegg, og gis ved Ål og Hvam videregående skoler.

Kilde: <http://fagskolen-innlandet.no/>

arbeidslivet, eller til utdanninger som opprettes i særlig godt samarbeid med arbeidslivet.

**10.3.3 De ansattes fag- og yrkeskompetanse**

For å være en god lærer innenfor fagskoleutdanning er det avgjørende med solid fagkunnskap, kunnskap om yrkesfeltet og god pedagogisk og yrkesdidaktisk kompetanse. Undervisningspersonalet skal ha relevant og oppdatert yrkeserfaring, og de bør inngå i nært samarbeid med den aktuelle bransjen. Derimot er det ikke krav om at de skal ha forskningskompetanse, slik det kreves av de faglige personalet ved universitetene og høyskolene.

Faglig fornyelse og kritisk refleksjon er kjennetegn på gode fagmiljø. Et godt undervisningsmiljø holder seg oppdatert på ny kunnskap, nye

metoder og verktøy og ny teknologi og tar initiativ til utvikling av utdanningene, herunder undervisnings- og vurderingsmetoder tilpasset fagets, bransjens og/eller yrkets egenart.

Hva slags kompetanse har de ansatte i fagskolen? Departementets krav er nedfelt i forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning § 5-2 nr. (3) bokstav b):

Tilbyderen skal ha fast ansatte i undervisningsstilling og administrative stillinger med en slik kompetanse at tilbyder er i stand til å kvalitetssikre og utvikle sine pedagogiske metoder og nye og eksisterende utdanningstilbud innenfor sentrale fagområder som inngår i utdanningene.

**Boks 10.9 Kompetanseutvikling i regionale næringsmiljøer**

Innovasjon Norge eies av staten og fylkeskommunene og har som formål å realisere verdiskapende næringsutvikling i hele landet gjennom tre hovedarbeidsområder: entreprenørskap, vekst i bedrifter og innovasjonsmiljøer.

I perioden 2013–16 har Innovasjon Norge på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet hatt ansvar for en satsing på kompetanseutvikling i regionale næringsmiljøer. Formålet med satsingen har vært å forsterke regionale næringsmiljøers tilgang på relevant kompetanse gjennom samarbeid med fagskoler, høyskoler og universiteter for å utvikle utdanningstilbud. Denne særskilte satsingen vil for 2017 bli ført videre av fylkeskommunene gjennom et regionalpolitisk tilskudd. I tillegg vil Innovasjon Norges arbeid mot innovasjonsmiljøer fortsatt være åpent for fagskolene gjennom klyngesamarbeid.

Nedenfor følger eksempler på prosjekter innenfor satsingen på kompetanseutvikling i regionale næringsmiljøer der fagskoler er/har vært aktive aktører:

- Osterfjord Næringssamarbeid – Kompetanseutvikling i CNC og robot-næringsmiljøet i Hordaland
- Nasjonalt Senter for Komposittkompetanse – Kompositt- og polymerutdanning for fram-

tidsretting av norsk mekanisk plastbearbeidene industri

- Maritim forening Sogn og Fjordane/NCE Subsea – PROSJEKTET 2 – etablera tilbud om samansett kompetanse retta mot havrommet og havromsteknologi
- Tretorget AS – Trekompetanse innlandet
- Eyde-Klyngen – Kompetanseutvikling for verdens mest ressurseffektive og bærekraftige prosessindustri
- Eyde – Klyngen – Eyde operatør
- Innovative opplevelser – Opplevelsesbasert verdiskaping i Nord
- IKT Telemark – Industriell datasenterkompetanse
- Kongsbergregionen – Smart automasjon og produksjon for fremtidig norsk industri
- TotAl gruppen – Avansert -og automatisert utdanning for framtidsretting av norsk vareproduserende/mekanisk industri med utgangspunkt i Industri 4.0
- Arena Innovasjon Torsk fisk (AIT) – Industriell utvikling gjennom kompetansebygging i AIT
- Kunnskapsparken Helgeland – Mobilisering til kompetanseløft i mineralnæringen

Denne bestemmelsen er presisert i fagskoletilsynsforskriften, fastsatt av NOKUT, ved at det er satt krav til *fagmiljøet* for fagskoleutdanningen som godkjennes, ikke til den enkelte ansatte, jf. § 3-5. Det viktige er at undervisningspersonalets samlede kompetanse er tilpasset den aktuelle utdanningen, og at personalet må være stort og stabilt nok til å gjennomføre fastsatte læringsaktiviteter.

Det er krav om at alle som underviser, må ha formell utdanning innenfor aktuelt fagområde minst på samme nivå som det undervises i.<sup>58</sup> Det er også, som nevnt, krav om at fagmiljøet skal ha relevant og oppdatert yrkeserfaring. For alle fagskoleutdanningene skal det videre være en faglig ansvarlig med formell faglig kompetanse som må

være ansatt i minimum 50 prosent stilling, og minst én person må ha formell pedagogisk utdanning og erfaring. I tillegg er det krav om at miljøet må ha digital kompetanse relevant for utdanning, samt at det for utdanninger med praksis må være praksisveiledere med «kompetanse til å veilede og vurdere studentene i praksis».<sup>59</sup>

Siden det inngår i søknadsvurderingen, har NOKUT god informasjon om de ansattes kvalifikasjoner på tidspunktet for godkjenning av fagskoleutdanningen. Det gir likevel ikke et godt nok grunnlag for tilstrekkelig oversikt over kompetansen til dem som underviser i fagskoleutdanningene: For det første setter ikke alltid søkerne opp listen over sine ansattes kvalifikasjoner på en måte som gjør det lett å sammenligne på tvers, og for det andre mangler det gode systemer for å vedlikeholde denne kunnskapen. Regjeringen vil

<sup>58</sup> Forskrift 12. desember 2013 nr. 1504 om tilsyn med kvaliteten i fagskoleutdanning (fagskoletilsynsforskriften) § 3-5, første ledd, bokstav a, presiserer også at unntaksvis for nye fagområder der det ennå ikke tilbys tertiær utdanning, kan langvarig yrkespraksis erstatte formell utdanning.

<sup>59</sup> Dette er særlig viktig for utdanninger som (helt eller delvis) tilbys på nett.

**Boks 10.10 Tilsyn med tekniske fagskoler – faglig og pedagogisk ansvarlig**

I 2014 ble det innført et krav om at det må være en dedikert faglig og en dedikert pedagogisk ansvarlig for alle fagskoleutdanningene. Som en del av tilsynet med de tekniske fagskolene, jf. boks 10.6, har NOKUT derfor sett nærmere på hvordan dette kravet er implementert i de tekniske fagskoleutdanningene.

Pedagogisk ansvarlig skal ha et særlig ansvar for det pedagogiske opplegget for utdanningen, inkludert gjennomføring og kvalitetssikring av det pedagogiske opplegget. Pedagogisk ansvarlig skal også følge opp undervisningspersonalet.

Faglig ansvarlig skal sikre at studentene gjennomfører utdanningen som beskrevet i planen og oppnår læringsutbyttet for utdanningen. Faglig ansvarlig skal også følge opp dem som underviser, praksisveiledere og gjestelærere ved utdanningen.

Tilsynet har foreløpig konkludert med at faglig og pedagogisk ansvarlige har tilfredsstillende kompetanse i henhold til kravene i fagskoletilsynsforskriften. Beskrivelsene av oppgavene deres varierer imidlertid fra fagskole til fagskole. Mange fagskoler har også oppnevnt faglig og/eller pedagogisk ansvarlige som har ansvar for flere utdanninger samtidig. Det er noen steder uklart hvordan det sikres at vedkommende har kapasitet til å fylle ansvaret for alle utdanningene. Funnene tyder på at det ikke er en omforent forståelse i sektoren av hva som er ment å ligge i faglig og pedagogisk ansvarliges oppgaver og ansvar.

Kilde: NOKUT. Tilsynet var ikke avsluttet da meldingen ble lagt frem.

derfor arbeide for å få bedre statistikk på dette området.

*Tiltak: Regjeringen vil sikre et godt system for informasjon om fagskoleansattes kvalifikasjoner.*

**Utdanningsbakgrunn**

De fagskoleansatte har variert utdanningsbakgrunn, med alt fra grunnskole til universitets- og høyskoleutdanning som høyeste utdanningsnivå. Det er rimelig at bakgrunnen er variert, all den tid det for noen fagskoleutdanninger ikke finnes andre relevante utdanningstilbud, og mange fagskoleutdanninger fordrer opplæring og veiledning utført av personer med omfattende praktisk erfaring fra bransjen. Det som er viktig, er at fagskolenes ansatte samlet sett har god og relevant praktisk og teoretisk kunnskap.

I fagskoletilsynsforskriften er det satt følgende utdanningskrav til dem som underviser i fagskolene, jf. § 3-5 første ledd bokstav a):

Formell utdanning minst på samme nivå som det undervises i, innen det aktuelle fagområdet eller nærliggende fagområder. For nye fagområder der det ennå ikke tilbys tertiær utdanning, kan langvarig yrkespraksis erstatte formell utdanning.

Tabell 10.5 viser en oversikt over utdanningsbakgrunnen til de fagskoleansatte. Av registrerings-

grunner er det for en del institusjoner, hovedsakelig fylkeskommunale, ikke mulig å skille ansatte i fagskoleutdanning fra ansatte i videregående opplæring. Data for disse kombinerte skolene er derfor skilt ut i egen kategori.

Statistikken gir også et noe misvisende inntrykk av kvalifikasjonene til de fagskoleansatte fordi fagskoleutdanning ikke er skilt fra videregående opplæring i SSBs arbeidsmarkedsstatistikk. Ansatte med fagskoleutdanning er følgelig markert med videregående opplæring som høyeste utdanningsnivå. Fordi NOKUT normalt ikke godkjenner søknader der lærerne har lavere formell utdanning enn fagskole, jf. kravet i fagskoletilsynsforskriften nevnt tidligere er det rimelig å anta at de aller fleste av dem som er oppgitt med videregående opplæring som høyeste utdanningsnivå i tabell 10.5, i realiteten har fagskoleutdanning.

Ved de rene fagskolene, som i alt har nesten to tredjedeler av studentene, har 67 prosent av de ansatte høyere utdanning, 24 prosent videregående opplæring, det vil si mest sannsynlig fagskoleutdanning, og snaue syv prosent grunnskole som høyeste oppnådde utdanningsnivå, jf. tabell 10.5. I tillegg er det en gruppe vi ikke kjenner bakgrunnen til, men den er såpass liten at den ikke påvirker totalbildet vesentlig.

Når en skal vurdere kompetansekravene til de ansatte i fagskolene, er det viktig å være oppmerksom på at det finnes fagskoleutdanninger på områ-

Tabell 10.5 Sysselsatte i fagskoler og kombinerte videregående skoler og fagskoler, etter utdanningsnivå og sektor. 2014. Antall.

| Høyeste oppnådde utdanningsnivå                  | Kombinerte videregående skoler og fagskoler |                      | Fagskoler         |                      |
|--------------------------------------------------|---------------------------------------------|----------------------|-------------------|----------------------|
|                                                  | Private fagskoler                           | Offentlige fagskoler | Private fagskoler | Offentlige fagskoler |
| Grunnskole                                       | -                                           | 176                  | 48                | 24                   |
| Videregående opplæring (inkl. fagskoleutdanning) | 4                                           | 633                  | 157               | 98                   |
| Høyere utdanning                                 | 85                                          | 2 141                | 348               | 360                  |
| Uoppgitt/ukjent utdanningsbakgrunn               | -                                           | 22                   | 14                | 3                    |
| Sum                                              | 89                                          | 2 972                | 567               | 485                  |

Merknad: I 2014 var det 26 kombinerte skoler, dvs. skoler med både videregående opplæring og fagskoleutdanning. De hadde samlet 5 490 av i alt 15 970 studenter. 87 virksomheter var rene fagskoler. De hadde i alt 10 480 studenter, dvs. nesten 2/3 av fagskolestudentene. (En av fagskolene var uten studenter, men med to ansatte.)

Kilde: SSB

der der det ikke tilbys høyere utdanning. I tillegg er det viktig at fagskolene kan trekke på medarbeidere med lang og bred erfaring fra yrkesfeltet. Derfor bør det som nevnt ikke være et absolutt krav at alle som underviser innenfor fagskoleutdanning, har høyere utdanning. Det kan imidlertid diskuteres om andelen bør opp fra dagens 67 prosent, spesielt i lys av at det er vedtatt krav om mastergrad for nye grunnskolelærere og for alle som underviser i allmennfag i videregående opplæring, samt at kvalifikasjonskravene for faglig ansatte ved universiteter og høyskoler er skjerpet. Det at syv prosent av de ansatte har grunnskole som høyeste oppnådde utdanningsnivå, kan det også være verd å se nærmere på.

Ettersom kvalitet alltid også må ses i relasjon til omgivelsene, er det ikke urimelig å vurdere utdanningskravene til ansatte i fagskolen i lys av kravene som gjelder for undervisningspersonalet i utdanningssystemet for øvrig. Regjeringen vil derfor vurdere om det er behov for å fastsette ytterligere kvalifikasjonskrav til ansatte i fagskolen og om eventuelle krav kan graderes for ulike stillingskategorier.

I søknadene om godkjenning som sendes NOKUT, opereres det med ulike benevelser som «hovedlærer», «faglærer», «lærer», «timelærer», «gjestelærer» og «veileder». I tillegg brukes ofte «lektor» ved fagskoleutdanningene som er samlokalisert med videregående skole. Fagskoletilsynsforskriften har, som nevnt, dessuten bestemmelser om faglig ansvarlig og pedagogisk ansvarlig. Det kan være hensiktsmessig med en bedre sam-

ordning, ved at det for eksempel knyttes forskjellige krav til stillingskategorier som fast ansatte undervisere, gjestelærere og praksisveiledere. Regjeringen vil på denne bakgrunnen vurdere om det kan være behov for en standardisering av krav til ulike stillingskategorier i fagskolen, slik det er på de øvrige nivåene i utdanningssystemet. Det vil også bli vurdert om det er behov for en egen opp-

#### Boks 10.11 Pedagogisk ansvarlig

I henhold til NOKUTs *Veiledning til fagskoletilsynsforskriften* skal pedagogisk ansvarlig ha et særlig ansvar for det pedagogiske opplegget for utdanningen, det vil si valg av pedagogisk tilnærming og metodisk og pedagogisk tilrettelegging av utdanningen, valg av vurderingsordninger tilpasset utdanningens læringsutbytte og gjennomføring og kvalitetssikring av det pedagogiske opplegget. Pedagogisk ansvarlig skal også følge opp undervisningspersonalet og sikre at de følger det pedagogiske opplegget.

Den pedagogisk ansvarlige kan ha ansvar for det pedagogiske opplegget ved flere utdanninger. Det er imidlertid avgjørende at den pedagogisk ansvarlige har tilstrekkelig kapasitet til å kvalitetssikre det pedagogiske opplegget for alle utdanningene.

Kilde: NOKUT (2016a)

Tabell 10.6 Sysselsatte i fagskoler og i kombinerte videregående skoler (vgs) og fagskoler, etter type virksomhet, type pedagogisk utdanning og avtalt arbeidstid. 2014.

|                                |                      | I alt | Andel<br>i prosent | Opptil 20<br>t/uke | 20–36<br>t/uke | 37 t/uke<br>eller mer |
|--------------------------------|----------------------|-------|--------------------|--------------------|----------------|-----------------------|
| Kombinerte<br>vgs og fagskoler | I alt                | 3 061 | 100                | 488                | 545            | 2 028                 |
|                                | PPU                  | 1 115 | 36,4               | 100                | 153            | 862                   |
|                                | Allmennlærer         | 214   | 7,0                | 19                 | 35             | 160                   |
|                                | Faglærer             | 212   | 6,9                | 23                 | 39             | 150                   |
|                                | Barnehagelærer       | 43    | 1,4                | 5                  | 11             | 27                    |
|                                | Annen ped. utdanning | 221   | 7,2                | 31                 | 39             | 153                   |
|                                | Ikke lærerutdannet   | 1 254 | 41,0               | 310                | 268            | 676                   |
| Fagskoler                      | I alt                | 1 052 | 100                | 299                | 156            | 597                   |
|                                | PPU                  | 227   | 21,6               | 43                 | 29             | 155                   |
|                                | Allmennlærer         | 48    | 4,6                | 11                 | 9              | 28                    |
|                                | Faglærer             | 34    | 3,2                | 6                  | 7              | 21                    |
|                                | Barnehagelærer       | 10    | 0,9                | 4                  | 1              | 5                     |
|                                | Annen ped. utdanning | 64    | 6,1                | 21                 | 12             | 31                    |
|                                | Ikke lærerutdannet   | 669   | 63,6               | 214                | 98             | 357                   |

Merknad: I 2014 var det 26 kombinerte skoler, dvs. skoler med både videregående opplæring og fagskoleutdanning. De hadde samlet 5 490 av i alt 15 970 fagskolestudenter. 87 virksomheter var rene fagskoler. De hadde nesten to tredjedeler av fagskolestudentene, i alt 10 480. (En av disse skolene var uten studenter, men med to ansatte.)

PPU-Y inngår i tallene for PPU, og yrkesfaglærere inngår i tallene for faglærere.

Kilde: SSB

læring og/eller sertifisering i veiledning for faglig ansatte som først og fremst har ansvar for praksisopplæring og eventuelle krav til denne. Dette vil måtte utredes i samarbeid med NOKUT og sektoren.

#### *Pedagogisk kompetanse*

Det finnes ingen egen pedagogisk utdanning for dem som skal undervise i fagskolene. Det er heller ikke krav om at alle ansatte skal ha pedagogisk utdanning. Fagskoletilsynsforskriften § 3-5 første ledd punkt b) har følgende bestemmelse om undervisningspersonale samlede pedagogiske kompetanse:

Pedagogisk kompetanse relevant for utdanningen. Minst én person skal ha formell pedagogisk utdanning og erfaring, og et særlig ansvar for utdanningens pedagogiske opplegg.

Tabell 10.6 viser at nærmere to tredjedeler (63,6 prosent) av alle ansatte og omtrent 60 prosent av de fulltidsansatte ved «rene» fagskoler mangler pedagogisk utdanning. Av gruppen ansatte som er tilknyttet fagskoleutdanningen i mindre enn halv stilling, mangler over 70 prosent pedagogisk utdanning.

Det kan være verdt å stille spørsmålet om den samlede pedagogiske kompetansen til de fagskoleansatte er tilstrekkelig. Gitt kravet om bransje- og yrkestilknytning og mye praksisrettet opplæring er det antakelig ikke rimelig å forlange at alle som underviser på fagskoleutdanning, skal ha formell pedagogisk skoleing. Det kan være fornuftig om flere av dem deler sin tid mellom fagskolen og en arbeidsplass av relevans for fagskoleutdanningen, da det kan være en god måte å sikre praksisrelevansen i utdanningen på.

Imidlertid kan NOKUTs krav om minimum én person med formell pedagogisk utdanning virke snaut, spesielt for større fagskoler og utdanning

ger. Det ideelle ville være om flere kolleger hadde bakgrunn i pedagogikk, slik at det for hver utdanning var et fagmiljø som kunne diskutere utforming, tilrettelegging og videreutvikling av den, inklusive nye lærings- og vurderingsformer. Dette er faglige vurderinger og avgjørelser som det er vanskelig å drive frem for én person alene. I tillegg gjør det fagmiljøene veldig sårbare om kun en person har pedagogisk fagkompetanse.

Regjeringen vil derfor vurdere tiltak for å styrke den pedagogiske kompetansen til de ansatte i fagskolen.

#### *Krav til fagmiljøets størrelse og stabilitet*

I tillegg til at det kan stilles kvalifikasjonskrav til hver enkelt lærer, kan det også stilles krav til fagmiljøet som helhet, både når det gjelder størrelse, faglig, yrkes- og pedagogisk kompetanse, samt tilknytning til skolen – fast/midlertidig stilling, heltid/deltid, osv. Spørsmålet om fagmiljøenes «robusthet» tas opp i NOU 2014: 14 *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg*.

For å sikre at utdanningene er relevante, oppdaterte og utviklingsorienterte er det viktig at det står et robust, kompetent og oppdatert fagmiljø bak utdanningen ...

... de fleste vil kunne stille seg bak en definisjon som innebærer at et minimumskrav til et slikt fagmiljø er at miljøet vil bestå over tid selv med vekslende studentinngang, ved frafall av ansatte, og at miljøet styrkes gjennom synergier der helheten utgjør mer enn delene slått sammen. Flere fagmiljøer på norske fagskoler vil ut fra en slik definisjon kunne si at de har robuste fagmiljøer, men langt fra alle. Ca. 35 % av alle norske fagskoler har færre enn 40 studenter og ca. 63 % har færre enn 100 studenter. Det er bekymringsfullt med tanke på robusthet og faglig styrke.

NOKUT har i fagskoletilsynsforskriften satt krav om at den faglig ansvarlige for en utdanning skal være tilknyttet tilbyder i minst 50 prosent stilling. Det er ikke satt krav om hvilken tilknytning den pedagogisk ansvarlige skal ha, men både faglig og pedagogisk ansvarlig kan være tilknyttet flere utdanninger.

Av godkjenningsbrev fra NOKUT fremgår det at enkelte fagskoler benytter samme faglig og pedagogisk ansvarlige for mange utdanninger, og at disse også kan være geografisk spredt. Regjeringen mener at det er viktig for kvaliteten i utdanningen at den som har det faglige eller pedago-

giske hovedansvaret, i praksis kan være tilgjengelig for studentene, ledelsen og de andre lærerne på utdanningen. Slik tilgjengelighet er viktig fordi mange fagskolestudenter følger deltidsopplegg, og fordi det også er mange deltidsansatte ved fagskoleutdanningene.

Tilknytningen til arbeidslivet utdanningen skal kvalifisere for, gjør at det i fagskoleutdanningene er, og bør være, mange lærere som deler sin tid mellom fagskolen og den aktuelle bransjen eller yrket. Likevel er det viktig at en viss kjerne av fagmiljøet er ansatt på fulltid for å sikre god oppfølging av studentene.

Kravene til fagmiljø i universitets- og høyskoleloven når det gjelder utdanning, forskning og/eller kunstnerisk utviklingsarbeid, samt internasjonale nettverk, er langt strengere enn i fagskoleloven, og de har blitt ytterligere skjerpet med endringen i studiekvalitetsforskriften i 2016.<sup>60</sup> Kravene som settes til lærere og fagmiljø, er grunnleggende for kvaliteten i utdanningene som tilbys. Selv om det ikke bør stilles like kvalifikasjonskrav til ansatte i fagskoleutdanning og universitet- og høyskoleutdanning fordi utdanningene har ulike formål, er det viktig at det stilles tilstrekkelig høye krav til fagskolelærerne til at utdanningskvaliteten kan videreutvikles og fagskoleutdanningen bli mer attraktiv for studenter og arbeidsgivere.

Regjeringen ønsker derfor å vurdere om det skal settes strengere krav til ansattes kvalifikasjoner generelt og til fagmiljø med fagområdegodkjenning. Som grunnlag for dette arbeidet vil regjeringen først kartlegge kompetansebehovet i fagskoleutdanningen.

*Tiltak: Regjeringen vil kartlegge kompetansebehovet i fagskolen som grunnlag for å vurdere kompetansekravene til fagmiljø og undervisningspersonale.*

*Tiltak: Regjeringen vil sette i verk tiltak for å heve den pedagogiske kompetansen hos fagskolelærere.*

### **10.3.4 Studentvelferd og læringsmiljø**

#### *Studentvelferd*

Studentvelferd er viktig både for å sikre like muligheter til å ta utdanning og for å tilrettelegge for at studentene skal kunne konsentrere seg om å lære mest mulig. Gjennom å gi fagskolene rett til å bli medlem av en studentsamskipnad vil regjeringen gi fagskolestudentene mulighet til å

<sup>60</sup> Forskrift av 24. juni 2016 nr. 794 om endring i studiekvalitetsforskriften, se <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-06-24-794>

benytte studentboliger, -barnehager, -kantiner og andre velferdsordninger innenfor samskipnads-systemet. Dette må likevel ikke være en sovepute for fagskolenes tilrettelegging for god læring, enten det gjelder lokaler, mottaksordninger, administrativ støtte eller læringsressurser.

I undersøkelsen *Fysisk utforming for rasjonell undervisning og forskning* omtales kjennetegn på lokaler som fremmer rasjonell undervisning i ulike undervisningstrender.<sup>61</sup> For fagskoleutdanning kan det være spesielt interessant å se på det som står om praksisnær undervisning. For den anbefaler lokaler som er fleksible, har korte avstand til eller er samlokalisert med arbeidsliv, samt felles arenaer for innovasjon og fler- og samarbeidsfunksjoner.

Mange fagskoler er i dag samlokalisert med andre utdanningsinstitusjoner, som videregående skoler eller universiteter og høyskoler. Felles bruk av lokaler og større studentmiljø vil gi fagskolestudentene bedre nettverk både faglig og sosialt. I tillegg kan det være rasjonelt for institusjonene og dessuten legge til rette for faglig samarbeid på tvers.

Regjeringen har gjennom endringer i fagskoleloven som trådte i kraft 1. juli 2016 styrket studentenes rettigheter. Fagskolestudentene er nå sikret de samme rettighetene som universitets- og høyskolestudentene.<sup>62</sup> Gjennom lovbestemmelser om eksamen, sensur, fusk, utestenging og bortvisning av studenter, osv. ønsker regjeringen også å sikre mest mulig forutsigbare rammer rundt studentenes utdanningshverdag. Innføring av elleve måneders studiestøtte er et annet tiltak som vil gi studentene bedre vilkår for å gjennomføre utdanningen på en god måte.

### Læringsmiljø

Mange av velferdsgodene som universitets- og høyskolestudentene i dag nyter godt av, kommer som følge av langsiktig studentpolitisk arbeid. Gjennom å tilrettelegge for studentdemokrati og tillitsvalgтарbeid vil fagskolene derfor kunne sikre seg en god partner i utviklingen av læringsmiljøet, i tillegg til at det gir studentene en nødvendig stemme i det fagkritiske arbeidet.

Fagskolens styre har det overordnede ansvaret for studentenes fysiske og psykiske lærings-

miljø. Universell, enheten med pådriveransvar for å fremme universell utforming og inkluderende læringsmiljø i universitets- og høyskolesektoren, skriver følgende om læringsmiljø:

Et godt og inkluderende læringsmiljø er grunnleggende for et rettferdig og effektivt utdanningssystem. Læringsmiljøet skal favne mangfoldet i studentmassen, uavhengig av kjønn, etnisk bakgrunn, religion eller funksjonsevne. Det er vesentlig å anerkjenne at studenter har lik rett, men ulike forutsetninger og behov for å kunne ta del i læringsprosessen.<sup>63</sup>

Fagskoleloven har siden 2005 hatt tilsvarende bestemmelser om læringsmiljø som universitets- og høyskoleloven, det vil si at det ved behov skal tilrettelegges «så langt det er mulig og rimelig», men uten at det går på bekostning av de faglige kravene som stilles (§ 4a). Henvendelser Universell har mottatt fra enkelte fagskoler, viser at de ikke alltid synes det er lett å vite hva som er hensiktsmessig og rimelig tilrettelegging i det enkelte tilfelle. Regjeringen mener derfor det er viktig å få kartlagt hva slags støtte fagskolene har behov for i dette arbeidet.

*Tiltak: Regjeringen vil be Universell om å foreta en kartlegging av hvilket behov fagskolene har for støtte til arbeidet med studenter med ulike funksjonsnedsettelse og utrede aktuelle tiltak.*

### Levekårsundersøkelse

Statistisk sentralbyrå (SSB) har, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, gjennomført tre levekårsundersøkelser blant norske universitets- og høyskolestudenter (1998, 2005 og 2010/2011). Undersøkelsene har blant annet kartlagt studentenes boligforhold, økonomiske situasjon og forbruksvaner. Undersøkelsen i 2011 omfattet også forhold rundt studentenes studieprogresjon, helse og fritidsvaner.<sup>64</sup>

Å gjennomføre en kartlegging av fagskolestudentenes levekår vil kunne gi fagskolene, studentsamskipnadene og myndighetene et bedre bilde av hvem studentene er, og hva som trengs for at de skal kunne gjøre en best mulig jobb med utdanningen.

*Tiltak: Regjeringen vil inkludere fagskolestudentene i den neste levekårsundersøkelsen blant studentene.*

<sup>61</sup> Havenstrøm, Størdal og Blakstad (2014). Rasjonell undervisning defineres her som pedagogisk rasjonalitet (gode undervisningsformer) og økonomisk rasjonalitet (kostnytte-vurderinger).

<sup>62</sup> Prop. 95 L (2015–2016), Innst. 363 L (2015–2016), Lovvedtak 95 (2015–2016)

<sup>63</sup> <http://www.universell.no/om-universell/>

<sup>64</sup> Wiggen (2011)

Tabell 10.7 Fullføring på normert tid og senere for opptakskullene 2011–13

| År   | Totalt | Fullført på normert tid antall | Fullført normert tid i % | Fullført N + 1 år | Fullført N + 2 år <sup>1</sup> | Fullført totalt (%) |
|------|--------|--------------------------------|--------------------------|-------------------|--------------------------------|---------------------|
| 2011 | 14 823 | 8 060                          | 54,37                    | 8 455             | 8 515                          | 57,44               |
| 2012 | 12 609 | 6 638                          | 52,64                    | 6 810             | 6 826                          | 54,14               |
| 2013 | 11 571 | 5 430                          | 46,93                    | 5 602             | 5 604                          | 48,43               |

<sup>1</sup> Fullføring tre år etter normert tid er inkludert i dette tallet for opptakskullet 2011.

Kilde: NSD

## 10.4 Veien ut av fagskolen

### 10.4.1 Gjennomstrømning og frafall

En vanlig måte å kartlegge utdanningskvalitet på, er å undersøke om de som begynner på en utdanning, faktisk fullfører, og om de fullfører på normert tid eller ei. En internasjonal kunnskapsoversikt om frafall ved universiteter og høyskoler viser at frafallet i stor grad kan forklares med bakenforliggende faktorer som tidligere faglige prestasjoner og foreldrenes utdanningsnivå.<sup>65</sup> Ett tiltak for å forhindre frafall kan derfor være å sørge for å rekruttere de rette studentene, for eksempel ved hjelp av faglige krav, opptaksprøver eller god rådgivning. Frafall kan imidlertid også forebygges ved hjelp av gode rutiner for mottak av studenter, god oppfølging og godt tilrettelagte utdanninger. Slike tiltak er viktige for å hjelpe flere til å gjennomføre utdanningen.

Tall fra Norsk senter for forskningsdata, NSD, viser at gjennomsnittlig fullføring på normert tid for fagskolestudentene i opptakskullene 2011, 2012 og 2013 var henholdsvis 54, 53 og 47 prosent. For de toårige fagskoleutdanningene er tallene bedre, men også der nedadgående, med henholdsvis 65, 63 og 60 prosent. Utviklingen er mer ujevn for de øvrige utdanningene, jf. tabell 10.7. I tillegg har tabellene i vedlegg 13.2 mer utfyllende informasjon.

Med hensyn til datakvaliteten er det viktig å huske på at 2011 var det første året fagskolene rapporterte til statistikkdatabasen DBH-F ved NSD, og det tar erfaringsmessig noen år før slik rapportering når ønsket kvalitet. Senest vinteren 2016 ble statistikken forbedret ved at det ble avdekket en del feilrapporterte utdanninger.

En mulig feilkilde i statistikken kan også være fagskoleutdanning som tilbys som enkeltemner (spesialiseringer, moduler, mv.). Regjeringen

mener det er viktig at fagskoleutdanning kan tilbys som enkeltemner i etter- og videreutdanning, men de må da registreres på en måte som gjør at de ikke fremkommer som frafall i statistikken. Det kan være det er for tidlig å si om den negative utviklingen dataene kan tyde på, reelt sett er et tegn på dårligere resultater, eller om det er et utslag av at statistikken på fagskoleområdet ennå er ganske ny. Uansett er de en indikasjon på at det nå er på tide med et kvalitetsløft i fagskoleutdanningen.

Gjennomføringen på normert tid er høyere i fagskoleutdanningene enn i universitets- og høyskoleutdanningene. Kunnskapsdepartementets tilstandsrapport for høyere utdanning 2016 viser at henholdsvis 40,2 og 41,8 prosent av opptakskullene til bachelorutdanning 2011 og 2012 fullførte på normert tid.<sup>66</sup> Det at gjennomføringen er høyest i fagskoleutdanningen, er som forventet. Det bør være lettere å gjennomføre en kort enn en lang utdanning. Ut fra utdanningenes omfang kunne en antakelig forventet en større forskjell i favor av fagskoleutdanningene.

En annen forskjell mellom fagskoleutdanning og høyere utdanning på dette området er at tid ser ut til å hjelpe bedre på gjennomføringen i høyere utdanning enn i fagskoleutdanning. For opptakskullet 2011 til bachelorutdanning økte gjennomføringen med 12,4 prosentpoeng, til 52,6 prosent, ett år etter normert tid, mens gjennomføringen for fagskolestudentene som ble tatt opp samme år, bare hadde økt med tre prosentpoeng, til 57 prosent, ett år etter normert tid. For opptakskullet 2010 til bachelorutdanning skjedde det en betydelig økning i gjennomføringen også to år etter normert tid, det vil si fra 43 prosent i 2013 til 64 prosent i 2015, mens det ikke fant sted noen tilsvarende økning i fagskoleutdanningen. Økningen i gjennomføring to år etter normert tid for opptakskullet til fagskoleutdanning i 2011 var knapt merk-

<sup>65</sup> Larsen, Sommersel og Larsen (2013)

<sup>66</sup> Kunnskapsdepartementet (2016b)

bar fra året før, kun på 0,4 prosentpoeng til 57,4 prosent. Det betyr at to år etter normert tid er gjennomføringen bedre for bachelor- enn for fagskoleutdanning.

Tallene gir i seg selv ikke tilstrekkelig grunnlag for å si hva frafallet i fagskoleutdanningen skyldes. Til det trengs også kvalitativ informasjon. Tallene viser imidlertid at det er nødvendig å snu utviklingen slik at flere av dem som begynner på en fagskoleutdanning, fullfører. For å kunne øke gjennomføringen i fagskoleutdanningen er det nødvendig med et bedre informasjonsgrunnlag, slik at tiltak som settes inn, kan treffe rett. Regjeringen vil derfor ta initiativ til en nasjonal frafallsundersøkelse i fagskoleutdanningen.

*Tiltak: Regjeringen vil styrke kunnskapsgrunnlaget om gjennomføring av fagskoleutdanning gjennom en frafallsundersøkelse.*

#### 10.4.2 Dokumentasjon av kandidatens kompetanse

Dokumentasjon av kandidatens kompetanse er viktig for overgangen til arbeidslivet, til annen utdanning og for anerkjennelse av kompetansen generelt. Dokumentasjonen må også være i en form som er forståelig og forutsigbar, med vitnemål som viser læringsutbyttet for utdanningen.

##### Læringsutbytte

Gode, presise og målbare læringsutbyttebeskrivelser er et viktig verktøy for å vurdere kandidatens kunnskap, ferdigheter og generelle kompetanse og gi arbeidsgivere et riktig bilde av hva de kan. I tillegg skal de hjelpe studentene til å forstå hvilke mål de skal arbeide mot, og hva som kreves av dem. Læringsutbyttebeskrivelsene skal også være til hjelp for personer som vurderer fagskolen som et utdanningsvalg. De må derfor gjøres tilgjengelig for både studenter og utdanningsøkende.

Kravet om at det må utformes læringsutbyttebeskrivelser for alle utdanninger, er en følge av at Kunnskapsdepartementet i 2011 fastsatte Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring. Se kapittel 3.3. Fagskolene fikk frist til utgangen av 2014 med å utarbeide læringsutbyttebeskrivelser i tråd med kvalifikasjonsrammeverket. Læringsutbyttebeskrivelsene for den enkelte fagskoleutdanningen skal uttrykke hva kandidaten skal kunne,

vite og være i stand til å gjøre ved fullført og bestått utdanning.

NOKUT har ansvar for å vurdere fagskoleutdanningenes læringsutbyttebeskrivelser. Som en prøveordning har et panel med eksterne fageksperter vurdert læringsutbyttebeskrivelsene i søknadene om godkjenning av nye fagskoleutdanninger.<sup>67</sup> Erfaringene fra læringsutbyttepanelet er at fagskolenes læringsutbyttebeskrivelser gradvis har blitt bedre i løpet av de to årene panelet har eksistert.

Gode læringsutbyttebeskrivelser er et viktig hjelpemiddel for å vurdere søknader om innpassing mellom fagskoler, for realkompetansevurdering og for å tilrettelegge for at fagskolekandidatene skal få en riktig vurdering av sin kompetanse ved overgang til arbeidslivet eller til annen utdanning. Det er derfor viktig med fortsatt innsats ved fagskolene for at alle utdanningene skal ha gode læringsutbyttebeskrivelser i tråd med Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk.

##### Vitnemål

For å sikre tilfredsstillende dokumentasjon av kandidatens kompetanse inneholder fagskoleloven bestemmelser om vitnemålsutstedelse for all fagskoleutdanning. NOKUT kan fastsette nærmere krav til innhold og utforming av vitnemålet, og Nasjonalt fagskoleråd har utarbeidet en mal for fagskolevitnemål (på engelsk *Vocational Diploma*). *Diploma* er godt egnet som oversettelse av vitnemål for fagskoleutdanning, da *diploma/diplôme* i engelsk og fransk språktradisjon normalt brukes for vitnemål fra høyere utdanning, mens *certificate/certificat* brukes som betegnelse for vitnemål til og med videregående opplæring.

Regjeringen vil også innføre Europass-fagskolebeskrivelser for fagskoleutdanningen, det vil si et vedlegg med engelsk forklaring av utdanningens innhold. Med det vil vitnemålene fra fagskoleutdanningen lettere kunne benyttes internasjonalt. Se omtale under *Europass* på neste side. For å forhindre forfalskning skal vitnemål kun finnes i én variant, det vil si ett dokument per individ, og ikke i ulike språklige versjoner. Det er viktig med gode rutiner og god sikkerhet rundt vitnemålsutstedelsen.

<sup>67</sup> Se <http://www.nokut.no/no/Fagskoler/Kvalitetssikring-og-utvikling/Nasjonalt-kvalifikasjonsrammeverk-og-laringsutbyttebeskrivelser/>

*Vitnemålsportal*

For en potensiell arbeidsgiver eller avtakende utdanningsinstitusjon er eneste måte å få vite sikkert om fagskolevitnemål og -karakterutskrifter er ekte, å be om få se originaldokumentene.

I høringsnotatet om forslag til endringer i universitets- og høyskoleloven fra september 2015 pekte Kunnskapsdepartementet på at forfalskning av vitnemål og karakterutskrifter er et stort problem, og det brukes stadig mer ressurser på å kontrollere slike dokumenter.<sup>68</sup> Dette gjelder også dokumentasjon av annen fullført norsk utdanning. Departementet foreslo derfor å lovfeste en *vitnemålsportal* i universitet- og høyskoleloven.<sup>69</sup>

Nasjonal vitnemåls- og karakterportal er en tjeneste for digital, tidsbegrenset tilgjengeliggjøring av vitnemål og karakterer. Formålet med systemet er å sikre sannferdig informasjon om vitnemål og karakterer og å forhindre bruk av forfalskede vitnemål og karakterutskrifter. Portalen eies av staten gjennom departementet.<sup>70</sup>

Nå vil regjeringen ta initiativ til at vitnemålsportalen også skal lovfestes i fagskoleloven. Målet med en vitnemålsportal er å skape en tjeneste for at personer på en enkel måte kan få dokumentert sine kvalifikasjoner for arbeidsgivere, utdanningsinstitusjoner og andre som har bruk for dem, og der mottakerne kan stole på at resultatene er korrekt gjengitt. Det er viktig ved behandling av så vel søknader som gjelder opptak eller fritak/innpassing av ekstern utdanning, som søknader på stillingsutlysninger. Gjennom vitnemålsportalen skal vitnemål, med den fagskoleutdannedes godkjenning, kunne hentes direkte fra skolenes databaser. På noe lengre sikt kan en slik portal også utvides med ulike sertifiseringer og annen dokumentasjon av kompetanse.

*Tiltak: Regjeringen vil sikre at Nasjonal vitnemåls- og karakterportal skal omfatte fagskoleutdanningen.*

<sup>68</sup> Brev 16. september 2015 ref. 15/4145, se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag-til-endringer-i-universitets-og-hoyskoleloven/id2439991/>

<sup>69</sup> Prop. 81 L (2015–2016) *Endringer i universitets- og høyskoleloven (NOKUTs tilsyn, nasjonal vitnemålsportal mv.)*.

<sup>70</sup> Lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler § 4-14 *Nasjonal vitnemåls- og karakterportal*

*Europass*

Fremtidens utdannings- og arbeidsmarked er internasjonalt, og regjeringen ønsker å synliggjøre fagskolekompetansen også utenfor Norge. For å gi kvalitetssikret informasjon til det internasjonale markedet om kompetansen fagskolekandidatene innehar, foreslås det å ta i bruk en Europass-løsning med fagbeskrivelser. Dette er en løsning som for eksempel brukes for tilsvarende utdanninger i Sverige.

Bestemmelsen om Europass ble tatt inn i EØS-avtalen i 1992 med det formål å gjøre kvalifikasjoner tydeligere og mer synlige. Europass skal hjelpe norske utdanningsinstitusjoner og arbeidsgivere til å forstå andre europeiske vitnemål, fagbrev, svennebrev, sertifikater og annen dokumentasjon på kvalifikasjoner.

Europass er administrert sentralt av Cedefop, *European Centre for the Development of Vocational Training*. Alle deltakerlandene har et nasjonalt Europass-senter. SIU er nasjonalt senter i Norge. EU-kommisjonen la 4. oktober 2016 frem forslag om revidert Europass-beslutning, og det er nå til behandling i EUs beslutningsorganer.<sup>71</sup>

Europass består i dag av fem ulike dokumenter: Europass CV, Europass vitnemålstillegg, Europass fagbeskrivelse, Europass mobilitet og Europass språkpass.

Europass fagbeskrivelse for yrkesfaglig videregående opplæring finnes både på norsk og engelsk og viser til nivå 4 i Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk og i Det europeiske kvalifikasjonsrammeverket for livslang læring, EQF. Se kapittel 3.3. Fagbeskrivelsen er et forklarende tillegg, og ikke en erstatning for vitnemålet. Av praktiske årsaker vil fagbeskrivelser for fagskoleutdanning utarbeides etter at det er avklart om det vil bli endringer i kravene til disse beskrivelsene i nytt Europass.

*Tiltak: Regjeringen vil gi NOKUT, i samarbeid med SIU, i oppdrag å organisere utvikling av Europass fagbeskrivelser for fagskoleutdanningene i samsvarende med ny bestemmelse om Europass.*

*Tittel og grad*

I NOU 2014: 14 *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg* og oppfølgingen av den har det kommet opp spørsmål om fagskolene skal kunne tildele grad med rett til tilsvarende tittel ved fullført og bestått utdanning, slik universitetene og høysko-

<sup>71</sup> Europakommisjonen (2016b)

lene kan. Høringen om NOU-en viste at det er delte meninger om dette spørsmålet.

Det å skulle tildele grader for fagskoleutdanning kan for mange synes fremmed ettersom grader normalt er forankret i en akademisk tradisjon. Gradstildeling samsvarer slik dårlig med profilen og formålet for fagskoleutdanningen. Grader er normalt ikke knyttet til spesifikke yrkeskvalifikasjoner, selv om det finnes unntak som cand.psychol.-graden i psykologi. På den annen side finnes det enkelte fagskolelignende grader i andre land, som for eksempel Foundation Degrees i Storbritannia.<sup>72</sup> Det er ingen absolutte grenser for hva slags utdanninger det er rimelig å fastsette grader for, utover at de bør bygge på fullført og bestått videregående opplæring eller tilsvarende. Det er myndighetene i det enkelte landet som avgjør dette.

Fagskoleloven åpner i dag ikke for å gi grader. Den enkelte fagskolen kan imidlertid selv i forbindelse med godkjenningsprosessen definere hva slags tittel det er hensiktsmessig å bruke for en som har fullført og bestått en bestemt fagskoleutdanning og finne en terminologi som viser fagskoleutdanningens egenart og kompetansen den gir. Eksempler på slike titler er «helsefagarbeider med fagskoleutdanning i ...», «fagskolenaautiker», «fagskoletekniker», «fagskoleingeniør» eller «fagskolekandidat i kunst og design».

Mange av titlene som i dag brukes for fagskoleutdannede, er godt egnet til å synliggjøre kompetansen som den aktuelle fagskoleutdanningen gir. Det gjør de ved at de viser til faget eller bransjen de er utdannet for, og det bidrar til god synlighet og profilering for dem som har slike titler. Det er også derfor det så langt har vært vanskelig å komme frem til en felles benevnelse eller tittel for fagskoleutdannede. En felles betegnelse er ikke alltid lett å kombinere med å få frem det særskilte for den enkelte utdanningen.

Det har blitt fremmet flere ulike forslag til mulige gradsbenævnelser for fagskoleutdanning. Én er yrkesbachelor, og da spesielt med tanke på en mulig treårig fagskoleutdanning. Denne benevnelsen ville etter regjeringens syn være lite hensiktsmessig fordi den lett kunne forveksles med en bachelorgrad fra universitets- og høyskoleutdanning.<sup>73</sup> Bachelorgraden er dessuten internasjonalt definert gjennom Bologna-prosessen. Danmark, Russland og andre land har yrkesbachelor som en alternativ grad i høyere utdanning. Fag-

skoler som ønsker å tildele bachelorgrad, kan søke NOKUT om godkjenning etter universitets- og høyskoleloven.

Et annet forslag er *Vocational Diploma*. Det er etter regjeringens vurdering ikke egnet som gradsbenevnelse av språklige grunner ettersom «diploma» betyr vitnemål. Denne oppfatningen deles av Organisasjonen for norske fagskolestudenter (ONF).<sup>74</sup>

Et tredje forslag er «fagskolekandidat». ONF skriver i sin politiske plattform for 2015–16 at de ønsker gradsbetegnelsen «fagskolekandidat» for fullført og bestått fagskoleutdanning.<sup>75</sup> Det er etter regjeringens vurdering det beste forslaget hvis det skal innføres en grad: Det er ikke egnet til forveksling med grader som i dag er lovbeskyttet, samtidig som det følger det språklige mønsteret fra «høyskolekandidat».

Andre foreslår videre utredning av mulige betegnelser. Hvorvidt det bør innføres grad for fullført og bestått fagskoleutdanning er i mange henseende et spørsmål om hvor lik fagskolesektoren skal være universitets- og høyskolesektoren også når det gjelder begreper og betegnelser. Det er også et spørsmål om hva som får frem særpreget ved fagskoleutdanningen best mulig. Før Kvalitätsreformen var det en rekke høyere utdanninger som i seg selv ikke førte til grad (sykepleier, sosionom-, lærerutdanning, mv.), selv om de med tilleggsgutdanning kunne inngå i en cand.mag.-grad. Den fireårige grunnskolelærerutdanningen er en yrkesutdanning etter universitets- og høyskoleloven, og ikke en grad, men studentene kan få en bachelorgrad etter tre år. Praktisk-pedagogisk utdanning, som er ettårig, er også en yrkesutdanning, og ikke en grad.

Det er i siste instans vitnemålet, og læringsutbyttebeskrivelsene) som er viktigst for å vise hva den enkelte har oppnådd og lært gjennom utdanningen, ikke graden eller tittelen.

Regjeringen ser imidlertid at begreper og betegnelser kan ha betydning for fagskolene og de fagskoleutdannede og tar derfor sikte på å endre fagskoleloven slik at den kan åpne for gradstildeling på grunnlag av fullført og bestått fagskoleutdanning. Forutsetningen er at en eventuell

<sup>72</sup> *Foundation degrees* gis normalt i partnerskap mellom *Further Education Colleges* og høyere utdanningsinstitusjoner på bakgrunn av toårige yrkesrettede utdanningsprogram.

<sup>73</sup> Lov om universiteter og høyskoler § 3-2 *Grader, yrkesutdanninger og titler*, sjettede ledd, lyder: «Departementet kan, ved forskrift eller enkeltvedtak, forby bruk av titler som uriktig gir inntrykk av å være av samme karakter som titler som er beskyttet etter første eller fjerde ledd, eller som på en misvisende måte er egnet til å forveksles med disse.»

<sup>74</sup> ONFs høringsuttalelse til NOU 2014: 14 *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg*

<sup>75</sup> Organisasjon for norske fagskolestudenter (2015)

grad får et navn som gir et riktig bilde av utdanningen. Fagskolekandidat kan være godt egnet som gradsbeegnelse.

Regjeringen har også vurdert hvorvidt en ny fagskoleutdanningsgrad bør begrenses til utdanninger av et visst omfang. Dersom det er ønskelig med parallellitet til universitets- og høyskolesektoren, er det gode faglige argumenter for å begrense gradstildelingen til de toårige utdanningene, ettersom disse har størst dybde og bredde. Imidlertid er de fleste fagskoleutdanninger ettårige, jf. tabell 3.3. Det vil derfor være mest hensiktsmessig at en ny grad skal gjelde for fagskoleutdanning av ett års varighet (60 fagskolepoeng) eller mer.

*Tiltak: Regjeringen vil foreslå å endre fagskoleloven slik at den kan åpne for gradstildeling for fagskoleutdanning av ett års varighet eller mer, og vurderer fagskolekandidat som gradsbeegnelse for fagskoleutdanning.*

#### Fagskolepoeng – studiepoeng

Fagskolepoeng ble innført høsten 2013 for å beskrive læringsutbyttet og studentenes forutsatte arbeidsinnsats i fagskoleutdanningen.<sup>76</sup> Fagskolepoeng er en parallell til studiepoeng, som ble innført ved universitetene og høyskolene som en del av Kvalitetsreformen.<sup>77</sup> Betegnelsen «fagskolepoeng» var ikke ukontroversiell da den ble innført. Det var flere høringsinstanser som protesterte fordi de mente den var egnet til forveksling med «studiepoeng» i universitets- og høyskoleutdanning. Både før og i forbindelse med høringen av NOU-en har det fra flere hold blitt uttrykt ønske om en endring i terminologi, ved at begrepet «fagskolepoeng» erstattes av «studiepoeng». Dette forutsetter en endring i fagskoleloven. De fleste som ønsker en slik endring, legger vekt på at dette vil øke fagskoleutdanningens anseelse. I tillegg mener de det vil gjøre det lettere å få fritak i universitets- og høyskoleutdanning. Når det gjelder anseelse, er det vanskelig å måle. Det er derfor ikke enkelt å vurdere hvorvidt en eventuell endring i terminologi vil ha effekt med hensyn til anseelse. En endring i terminologi vil derimot ikke ha betydning for fagskolestudentenes overgangsmuligheter til andre deler av utdanningssystemet.

<sup>76</sup> Prop. 161 L (2009–2010) *Endringer i fagskoleloven og forskrift 1. august 2013 nr. 942 om fagskoleutdanning*

<sup>77</sup> St.meld. nr. 27 (2000–2001) *Gjør din plikt – Krev din rett, Kvalitetsreform av høyere utdanning*, Ot.prp. nr. 40 (2001–2002) *Om endringer i lov om universiteter og høyskoler* og Ot.prp. nr. 69 (2001–2002) *Om endringer i privathøyskoleloven*

temet. Det er læringsutbyttet som skal ligge til grunn i slike tilfeller, for eksempel ved vurderinger av fritak for del av universitets- og høyskoleutdanning. Bruk av betegnelsen studiepoeng vil ikke medføre noen endring på dette området. Overgangen fra fagskoleutdanning til høyere utdanning er nærmere omtalt nedenfor, i kapittel 10.5.3.

Fagskolepoeng som omfangsmål på læringsutbyttet og arbeidsbelastningen i fagskolen bidrar i dag til å synliggjøre egenarten til fagskoleutdanningene og de kvalitetene de tilbyr hos kandidatene. Det bidrar i sin tur til å tydeliggjøre sektoren overfor arbeidslivet.

På den annen side viser innspill fra fagskolene og mange av partene i arbeidslivet at de legger stor vekt på den anerkjennelsen benevnelsen studiepoeng vil kunne gi fagskoleutdanningen. Regjeringen vil derfor foreslå en endring i fagskoleloven med sikte på å innføre studiepoeng som læringsutbytte- og omfangsmål for fagskoleutdanningen. Regjeringen understreker at det påhviler fagskolene et betydelig ansvar for å informere fagskolestudentene om at betegnelsen studiepoeng i seg selv ikke har konsekvenser for overgang til høyere utdanning eller for fritak for fag i høyere utdanning.

*Tiltak: Regjeringen vil legge frem forslag om endring i fagskoleloven for å endre betegnelsen for normert studietid og læringsutbytte fra fagskolepoeng til studiepoeng.*

#### Mesterbrevet

Mesterkvalifikasjonen er regulert i egen lov og består av selvstendig yrkespraksis etter fag- eller svennebrev i kombinasjon med fagrettet lederutdanning.<sup>78</sup> Det er etablert en egen mesterutdanning for alle mesterfag.<sup>79</sup> Tilbydere av mesterutdanning godkjennes av Mesterbrevnemnda, og gjennom dette stilles det krav til kvalitetssikring av utdanningen.

Mesterbrevnemnda oppnevnes av Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) etter forslag fra partene i arbeidslivet. Nemnda fastsetter hvilke fag innenfor håndverk og annen næring som er mesterfag, og fastsetter kvalifikasjonskravene som stilles ved søknad om mesterbrev.

Ved søknad om mesterbrev kan annen utdanning gi fritak for mesterutdanning. Praksiskravet kan ikke fravikes. Toårig teknisk fagskole kan for

<sup>78</sup> Lov 20. juni 1986 nr. 35 om mesterbrev i håndverk og annen næring (mesterbrevloven), med forskrifter

<sup>79</sup> Hva som er mesterfag, bestemmes av Mesterbrevnemnda.

enkelte byggfag gi fritak for mesterutdanning og er en viktig alternativ vei til mesterbrev i noen av de store mesterfagene.

Mesterbrevnemnda ønsker å undersøke mulighetene for innplassering av mesterbrevet i Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring, og det er utarbeidet læringsutbyttebeskrivelser for hele mesterkvalifikasjonen. NOKUT har i rollen som Nasjonalt kontaktpunkt for EQF initiert en dialog med Mesterbrevnemndas sekretariat for å kunne vurdere hvordan en eventuell innplassering kan gjøres rent praktisk.

Mesterbrevutdanningen er en merkantil lederutdanning tilpasset mesterens hverdag. Den gir mesteren nødvendig faglig og merkantil kompetanse til å drive en mindre næringsvirksomhet i samsvar med gjeldene lover og regler. En fordel ved mesterbrevutdanningen er at utdanningen kan gjennomføres samtidig som man er i fullt arbeid. Mesterutdanningen kan derfor gi rom for et godt og tett samspill mellom teoretisk- og praktisk læring. Departementene vil i dialog med Mesterbrevnemnda arbeide med å vurdere nærmere om mesterkvalifikasjonen kan innplasseres i Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverket.

## 10.5 Veier videre etter fagskoleutdanning

Fagskolekandidatene vil ha ulike veier videre etter endt utdanning, enten de har tatt en grunnutdanning eller etter- og videreutdanning. De kan gå (tilbake) til arbeidslivet, ta mer utdanning eller starte gründervirksomhet. Hva kandidatene faktisk velger å gjøre, vil vi i fremtiden ha mer informasjon om gjennom kandidatundersøkelser og arbeidsgiverundersøkelser.

### 10.5.1 Arbeidsliv

Fagskoleutdanning skal gjøre studentene klare for å gå rett ut i arbeid. NIFUs kandidatundersøkelse for fagskolekandidater som ble uteksaminert våren 2012, viser at kandidatene klarer seg godt på arbeidsmarkedet. Det er likevel stor forskjell mellom fagområdene når det gjelder arbeidsløshet, ufrivillig deltid, arbeidets relevans i forhold til utdanningen og tilbøyelighet til videre utdanning.<sup>80</sup>

Undersøkelsen viser at 70 prosent av fagskolekandidatene er i jobb etter endt utdanning. Dette er seks prosentpoeng bedre enn for kandidatene fra

høyere utdanning. Bare åtte prosent av fagskolestudentene går ut i arbeidsledighet. 85 prosent av respondentene var i arbeid før de begynte på fagskoleutdanningen, og mange av disse går tilbake til den jobben de hadde før de startet og mens de var i utdanning. 28 prosent av mennene og 17 prosent av kvinnene i undersøkelsen hadde fått støtte av arbeidsgiver til å ta fagskoleutdanning.

Fagskoleutdanning kan være en god måte å få en lederutdanning på og kan føre til at kandidatene kan få nye stillinger med ansvar for prosjekter eller arbeidsteam. Regjeringen ser imidlertid at mange av dem som går tilbake til samme jobb, har problemer med å få uttelling for utdanningen i form av høyere lønn, ansiennitet eller ansvar. Se mer om arbeidsmarkedet for fagskolekandidatene i kapittel 5.1.

### *Samarbeid mellom næringsliv og fagskolene*

Arbeidstakeres kunnskap og kompetanse er av stor betydning for bedriftenes konkurransekraft. Norge har en rekke industrimiljøer som lykkes med å fornye og utvikle seg over tid. Det gjelder større miljøer som for eksempel Raufoss, Kongsberg, Grenland, større miljøer på Sunnmøre og i Rana, men også mange mindre steder med mindre bredde i industrimiljøet. Solid fagkompetanse, arbeidstakere med genuin erfaring og kultur for vedlikehold og utvikling av fagkompetansen er trolig viktige årsaker til at de har lyktes.

Mange bedrifter står overfor store endringer som følge av teknologiske og markedsmessige trender, det grønne skiftet og redusert betydning av petroleumssektoren over tid. Ny teknologi, roboter og digitalisering vil forandre måten vi jobber på. Rask utvikling i kompetansebehovene i næringslivet og industrien krever også rask utvikling og tilpassing av de relevante fagskolenes utdanningstilbud.

Norsk næringsliv og industri vil fremover være avhengige av å ha tilgang til flere arbeidstakere med grunnleggende industriell kompetanse. I tillegg til faglige kvalifikasjoner vil det være behov for fagarbeidere med blant annet helhetsforståelse, innovasjonsforståelse, dokumentasjonsforståelse og god evne til å samarbeide. Det er et økende behov for selvstendige og initiativrike fagarbeidere som kan styre kompliserte prosesser, beherske flere teknologier og ha betydelig ansvar knyttet til produksjonen. Næringslivet og industrien trenger medarbeidere som har god evne til å planlegge arbeidet, tar ansvar for fremdriften i prosjekter, forstår hva som er verdiska-

<sup>80</sup> Waagene og Støren (2013)

pende, og er i stand til å lede seg selv og koordinere seg mot andre.

Et tett samarbeid mellom næringslivet og fagskolene kan bidra til at fagskoleutdanningen gir oppdatert og relevant kunnskap og utvikler nødvendig kompetanse. Fagskolen Innlandet har et tett samarbeid med næringslivet lokalt og regionalt, blant annet gjennom næringsklyngen på Raufoss. Fagskolen og det lokale næringslivet har nylig utviklet et kurs i kompositt- og plastbearbeiding. Kompositt- og plastmaterialer tar i økende grad over for metaller. Det er vekst i bruk av kompositt- og plastmaterialer innenfor blant annet maritim sektor, olje og offshore, sports- og fritidsprodukter. Gjennom samarbeidet får både kandidatene fra Fagskolen Innlandet og næringslivet ny og relevant kunnskap og kompetanse. I tillegg har det ført til godt faglig utviklingsarbeid ved fagskolen.

Regjeringen følger opp Stortingets anmodning om å legge frem en stortingsmelding om industriens rammevilkår. I henhold til innstillingen fra Stortinget skal industrimeldingen ta for seg utvalgte, sentrale temaer av betydning for norsk industris konkurransekraft på sikt. Det tas sikte på å legge frem meldingen tidlig i 2017.

Industrimeldingen vil beskrive sentrale trender som globaliseringen, de teknologiske endringene, klima- og miljøutfordringene og konsekvensene av den avtagende veksten i petroleumsaktiviteten og se på hvordan disse påvirker norsk industri. Meldingen vil drøfte hvordan næringspolitikken skal fremme god omstillingsevne, økt bærekraft og verdiskaping og høy konkurransekraft i industrien. Kompetanse er en nøkkelfaktor for fremtidig verdiskaping og vil være et viktig tema i meldingen. Blant annet vil den drøfte utviklingen i næringslivets kompetansebehov og kompetanseoverføring og -utveksling mellom næringer, virksomheter og FoU-miljøer for utvikling og omstillingsutfordringer i industrien fremover.

#### *Regionale tiltak for utvikling av næringsmiljø og tilgang på kompetanse*

I forslaget til statsbudsjettet for 2017 har Kommunal- og regionaldepartementet utviklet nye mål for regional- og distriktpolitikken og etablert ny budsjettstruktur. Budsjettkapittel 553 post 60 *Regionale tiltak for utvikling av næringsmiljøer og tilgang til kompetanse* skal bidra til omstillingsdyktige regioner gjennom tilrettelegging for velfungerende næringsmiljø og tilgang på relevant kompetanse. Målet er å mobilisere til samarbeid mellom bedrifter, samt til koblinger mellom bedrifter og

utdanningsmiljøer for å møte kompetansebehovene i næringslivet. Etablering av kompetansetilbud for næringsmiljøet i regionen vil være aktuelt som tiltak. Alle fylkeskommunene i landet mottar samme beløp fra budsjettposten og avgjør selv hvordan arbeidet skal organiseres. Også tidligere har fylkeskommunene arbeidet med kompetanseutvikling regionalt ved bruk av regionale utviklingsmidler fra KMD. Den nye budsjettposten representerer en mer målrettet satsing, med paralleller til Innovasjon Norges program Kompetanseutvikling i regionale næringsmiljø. Programmet vil fra 2017 ikke lenger finansieres av KMD. Innovasjon Norge vil fortsette innsatsen for næringsrelevant kompetanseutvikling innenfor eksisterende programmer for klynger og nettverk.

Kompetanserettet arbeid skal fremover være mer forankret i regionale, helhetlige nærings- og kompetansestrategier som et resultat av regionalt samarbeid. En reform med større regioner vil styrke dette nivåets strategiske rolle i utviklingen av den regionale kompetansepolitikken. Det henvises også til nasjonal kompetansepolitisk strategi der økt samordning av kompetansepolitikken nasjonalt og regionalt er et hovedtema. Fylkeskommunene og de nye regionene kan med sitt eierskap bruke fagskolene strategisk for å nå sine næringspolitiske mål.

#### *Karriereveiledningstjenester*

I kapittel 10.2.1 omtales betydningen av at fagskolen er synlig for utdanningssøkende. Samtidig er det viktig at studenter som er inne i fagskoleløp, får tilbud om veiledning for å komme i relevant jobb, jf. boks 10.4.

Vox gjennomførte i 2015 spørreundersøkelser blant personer som var til karriereveiledning hos de fylkesvise karrieresentrene.<sup>81</sup> Seks prosent av dem som besvarte undersøkelsen, hadde fagskoleutdanning som høyeste oppgitte utdanning. Undersøkelsen viser at ni av ti av dem som oppsøkte karriereveiledning, anbefaler tilbudet, og at 71 prosent er svært fornøyd med veiledningen. Den viser videre at tilbudet er viktig for å få nye perspektiver og bli bevisst egen kompetanse og muligheter.

Karriereveiledningsutvalgets rapport *Norge i omstilling – karriereveiledning for individ og samfunn* viser at det ikke finnes en samlet oversikt over tilbudet om karrieretjenester ved norske fag-

<sup>81</sup> Se Berge, Fodstad Larssen, Foosnæs Gravås, Holm, Lønvik og Midttun (2015)

skoler, men det er utvilsomt mange fagskoler som er for små til å kunne tilby egne karrieretjenester.<sup>82</sup> Her er det viktig at studentene blir orientert om andre veiledningsmuligheter. For noen fagskolestudenter vil det kunne åpne seg et tilbud om karriereveiledning gjennom at fagskolen knyttes til en studentsamskipnad, mens de fylkesvise karrieretjenestene og nettløsninger vil være gode alternativer for andre.<sup>83</sup> Se mer om karriereveiledning for opptak til fagskoleutdanning i kapittel 10.2.1 *Informasjon og rådgivning*.

### 10.5.2 Gründerskap

En rekke fagskoleutdanninger er ment for personer som ønsker å starte egen bedrift. De fleste tekniske fagskoleutdanningene gir for eksempel kompetanse innenfor organisasjon og ledelse, økonomistyring og markedsføringsledelse og legger dermed et godt grunnlag for å starte eller drive egen virksomhet. Utdanningene *Grønn gründer* og *Ledelse i håndverksfag* ved Statens fagskole for gartnere og blomsterdekoratører (Vea) og *Entreprenørskap i landbruket* ved Fagskolen Innlandet er andre eksempler på utdanninger som gir kompetanse i gründer- og entreprenørskap.

Det finnes lite informasjon om fagskolekandidater som ønsker å starte egen virksomhet etter endt utdanning og om utdanningenes entreprenørskapsinnhold, men regjeringen ønsker å synliggjøre denne muligheten. Gründerplanen *Gode ideer – fremtidens arbeidsplasser* understreker behovet for å skape og forsterke en kultur for gründerskap i Norge. Fagskolekandidatene er viktige for verdiskaping og utvikling i virksomheter og næringsklynger. Regjeringen ønsker å gjøre informasjon om entreprenørskap lettere tilgjengelig for unge gründere via karrieretjenester og etablerte informasjonskanaler.<sup>84, 85</sup>

Ett av funnene i *Erasmus Impact Study*, er at nesten hver tiende av studentene som hadde arbeidspraksis i utlandet som del av utdanningen, har startet egenbedrift.<sup>86</sup> Se kapittel 10.3.1. Internasjonalisering bidrar med andre ord til å utvikle entreprenørskap. Undersøkelsen viser generelt at utenlandsopphold i studietiden øker mulighetene for arbeid og karriere, og at mange europeiske

arbeidsgivere ikke en gang vurderer søkere som ikke har internasjonal erfaring.

Gjennom fremtidige kandidatundersøkelser kan det skaffes mer informasjon om de fagskoleutdannedes ønsker om å skape egne virksomheter og entreprenørskap.

### 10.5.3 Videre utdanning

Som vist i kapittel 8 tar noen fagskoleutdanning som en grunnutdanning, mens andre tar det som en spesialisering. Uavhengig av hva slags fagskoleutdanning studenten har tatt, kan studenter velge å ta mer fagskoleutdanning, innenfor andre fagområder eller moduler.

Regjeringen mener det skal være gode overgangsordninger mellom fagskoler, universiteter og høyskoler. Studentene som ønsker å bygge utdanningen sin videre ved den andre utdannings-typen, skal ha mest mulig forutsigbare og hensiktsmessige overganger. På en del fagområder kan det være en utfordring for fagskolekandidatene å gå videre med norsk universitets- og høyskoleutdanning. Dette berører mange ettersom en stor andel av fagskolekandidatene tar videre utdanning ved universiteter og høyskoler.<sup>87</sup> For studenter fra fagskoler som har inngått avtaler om overgang med universiteter og høyskoler i utlandet, kan en bachelorgrad i utlandet oppleves som den beste muligheten for videre utdanning. Se kapittel 10.3.1. Regjeringen ser det som positivt at fagskoleutdannede får erfaring fra utenlandske utdanningsinstitusjoner, så lenge disse er kvalitetssikret. Likevel bør norske universiteter og høyskoler sørge for gode rutiner for fritak for fagskoleutdanning.

For fagskolestudenter og -kandidater som ønsker videre utdanning ved et universitet eller en høyskole, er overgangen først og fremst avhengig av at de klarer å konkurrere seg inn på den ønskede utdanningen. Deretter må utdanningen de søker på være innenfor samme felt som fagskoleutdanningen. I tillegg må de få fritak for de relevante delene av universitets- eller høyskoleutdanningen.

Regjeringen vil derfor gjøre det enklere for studenter fra fagskoleutdanningene å bli tatt opp

<sup>82</sup> NOU 2016: 7 *Norge i omstilling*

<sup>83</sup> *Kartlegging av karrieretjenester i høyere utdanning* viser at studentsamskipnadene i Oslo og Bergen organiserer karrieretjenester. Se Thorbjørnsrud, Alfsen og Holm (2015)

<sup>84</sup> Regjeringens gründerplan (2015)

<sup>85</sup> Regjeringens gründerplan (2015), side 22.

<sup>86</sup> Europakommisjonen (2016a)

<sup>87</sup> Av NIFUs kandidatundersøkelse fra 2013 (NIFU 40/2013) fremgår det at 23 prosent av fagskolekandidatene fra 2012 tok videre utdanning i 2013. Av denne gruppen tok 61 prosent en utdanning ved høyskole eller universitet, 24 prosent tok videre fagskoleutdanning og tre prosent tok videregående opplæring. 12 prosent holdt på med «annen» utdanning. Av dem som tok universitets- og høyskoleutdanning, var det flest blant dem med fagskoleutdanning i mediefag og humanistiske og estetiske fag.

til universitet og høyskoler. I tillegg har regjeringen flere tiltak for å bedre overgangsordninger og fritak for fagskoleutdanning og støtter Fagskolerådets forslag til overgangsmodeller.

#### *Yrkesfaglærerutdanning*

En viktig karrieremulighet for fagskoleutdannede er å bli yrkesfaglærer. Opptakskravene til praktisk-pedagogisk utdanning for yrkesfag (PPU-Y) er

- fullført treårig relevant profesjonsrettet bachelorgrad og minimum to års relevant yrkespraksis
- fag-/svennebrev eller annen fullført treårig yrkesutdanning på videregående nivå, generell studiekompetanse, to års relevant yrkesteoretisk utdanning utover videregående opplærings nivå og fire års yrkespraksis<sup>88</sup>

Det betyr at generell studiekompetanse, toårig fagskoleutdanning og fire års yrkespraksis tilfredsstiller opptakskravet til PPU-Y.<sup>89</sup> Det er en ettårig utdanning i pedagogikk og yrkesdidaktikk som kvalifiserer for å undervise i yrkesfag fra åttende til trettende trinn i grunnopplæringen (ungdomsskole og videregående opplæring). Regjeringen mener det er behov for flere yrkesfaglærere og ønsker at flere fagskoleutdannede vurderer videre kvalifisering som yrkesfaglærer. Regjeringen vil oppmuntre til mer samarbeid mellom fagskolene og universitetene og høyskolene som tilbyr praktisk-pedagogisk utdanning for yrkesfag.

#### *Generell studiekompetanse på grunnlag av fagskoleutdanning*

I henhold til § 2-4 i forskrift om opptak til høyere utdanning gir to års fullført fagskoleutdanning generell studiekompetanse under forutsetning av at kravet til norsk i videregående opplæring (normalt 393 timer) er oppfylt med karakteren to eller bedre. Forskriften inneholder en tilsvarende bestemmelse om opptak på grunnlag av høyere utdanning (§ 2-3). Her står det at generell studiekompetanse gis «under forutsetning av dokumenterte norskkunnskaper».

Regjeringen mener at personer som har fullført en toårig fagskoleutdanning på norsk, må

antas å ha tilstrekkelige norskkunnskaper og vil derfor ta initiativ til å fjerne kravet til norsk for at fagskoleutdanning skal gi generell studiekompetanse.

Tiltaket må ses i sammenheng med innstramninger i regelverket for opptak på grunnlag av realkompetanse. Regjeringen ønsker ikke at fagskoleutdanning skal være en alternativ løsning for elever som ikke gjennomfører videregående opplæring. Det skal ikke være mulig å bli tatt opp til en norskspråklig fagskoleutdanning uten tilstrekkelige norskkunnskaper. Kravet om norsk fjernes fra bestemmelsen om at to års fagskoleutdanning gir generell studiekompetanse, og kravet til norsk i § 2-4 om opptak på grunnlag av fullført fagskoleutdanning gjøres mer likt kravet til norsk i § 2-3, opptak på grunnlag av fullført høyere utdanning.

*Tiltak: Regjeringen vil foreslå å fjerne kravet om norsk fra bestemmelsen om at to års fagskoleutdanning gir generell studiekompetanse.*

#### *Tilleggs poeng*

Mange med fagskoleutdanning som ønsker å begynne på universitets- og høyskoleutdanning, sliter med å konkurrere seg inn på ønsket studium. Poengsummen for opptak til høyere utdanning beregnes etter skolepoeng og eventuelle tilleggspoeng og alderspoeng.<sup>90</sup> Tilleggspoeng gis i dag for folkehøyskole, militærtjeneste, sivil tjeneste eller høyere utdanning.<sup>91</sup> Det er mulig å få to tilleggspoeng totalt.

Konkurransesituasjonen for de fagskoleutdannede er vanskelig fordi det ikke gis tilleggspoeng for fagskoleutdanning ved opptak til høyere utdanning, og det kan bidra til å gjøre veien inn i høyere utdanning unødig lang.

Regjeringen vil tilrettelegge for at søkere med fagskoleutdanning skal kunne konkurrere seg inn på lik linje med alle andre søkere til universiteter og høyskoler.

Regjeringen vil derfor foreslå å endre opptaksforskriften til høyere utdanning slik at det kan gis tilleggspoeng for fagskoleutdanning på lik linje med høyere utdanning.<sup>92</sup> Det vil si at dersom en søker dokumenterer 60 fagskolepoeng eller mer, vil dette gi to tilleggspoeng. Dersom søkeren dokumenterer mellom 30 og 59 fagskolepoeng, vil

<sup>88</sup> Forskrift 18. mars 2013 nr. 289 om rammeplan for praktisk-pedagogisk utdanning for yrkesfag for trinn 8 – 13

<sup>89</sup> Med endringsforslaget i påfølgende avsnitt vil toårig fagskoleutdanning tilfredsstille kravet til generell studiekompetanse.

<sup>90</sup> <http://www.samordnaopptak.no/info/opptak/poengberegning/>

<sup>91</sup> <http://www.samordnaopptak.no/info/opptak/poengberegning/legge-til-poeng/tilleggspoeng/>

<sup>92</sup> Forskrift 31. januar 2007 nr. 173 om opptak til høyere utdanning.

vedkommende få ett tilleggspoeng. Regjeringen ønsker også å åpne for at det skal være mulig å kombinere ett poeng for fagskoleutdanning og ett poeng for universitets- og høyskoleutdanning.

Tilleggspoeng er et viktig element for å konkurrere seg inn på universiteter og høyskoler, og dermed for å bli vurdert for fritak. Ved å gi dem tilleggspoeng ønsker regjeringen å synliggjøre fagskolekandidatene i opptaket til høyere utdanning og muliggjøre at fritaksordningene ved universitet og høyskoler tas i bruk i større grad.

*Tiltak: Regjeringen vil foreslå tilleggspoeng for fagskoleutdanning ved opptak til høyere utdanning.*

#### *Overgangsordninger og fritak i universitets- og høyskoleutdanning*

I NOU 2014: 14 *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg* understrekes betydningen av hensiktsmessige overganger i utdanningssystemet. Det vises til at det er viktig med gjennomtenkte krav til forkunnskaper, opptakskriterier og potensielle veier videre. Utvalget mener at dagens regelverk er hensiktsmessig med tanke på overganger fra fagskole til universiteter og høyskoler.

Det blir påpekt fra flere hold at det er varierende praksis blant universitetene og høyskolene når det gjelder behandlingen av søknader om fritak på grunnlag av «annen velegnet eksamen eller prøve», jf. boks 10.12. Det kan se ut som noen universiteter og høyskoler kategorisk avviser søknader om godkjenning av fagskoleutdanning som del av for eksempel en bachelorgrad uten å realtetsbehandle søknaden. På samme måter ser det ut til at andre utdanningsinstitusjoner kan gi fritak på for dårlig grunnlag. Regjeringen understreker at søknader om fritak skal ha en reell behandling, og vil se til at det skjer. Vedtak i slike saker er å regne som enkeltvedtak etter forvaltningsloven, med de rettigheter som utløses av dette. Blant annet skal hver enkelt søknad behandles individuelt. Søkeren har også rett til å påklage vedtaket, etter forvaltningsloven kapittel VI, jf. lov om universiteter og høyskoler § 7-6 annet ledd. I vurderingen av søknaden har den enkelte utdanningsinstitusjonen også plikt til å vurdere om faglig ferdypningskrav er oppfylt ved søknad om opptak til masterutdanning. Grundige vurderinger om fritak for fagskoleutdanning ved universiteter og høyskoler, og omvendt, må basere seg på det fastsatte læringsutbyttet for de ulike utdanningene.

Regjeringen mener at det er viktig å legge til rette for gode og forutsigbare overganger mellom fagskoleutdanning og universitets- og høyskoleut-

#### **Boks 10.12 Fritak – hva det er og hvordan det gjøres**

Universitetenes og høyskolenes mulighet til å gi fritak for deler av en utdanning er regulert i universitets- og høyskoleloven § 3-5 *Godskrivning og faglig godkjenning*. Der heter det i annet ledd:

Universiteter og høyskoler som tilbyr akkrediterte studier etter denne lov, kan gi fritak for deler av utdanning på grunnlag av annen velegnet eksamen eller prøve. Dokumentasjon av realkompetanse kan også gi grunnlag for fritak. Departementet kan pålegge institusjonene å samordne sin praksis.

«Annen velegnet eksamen eller prøve» omfatter utdanning fra utenlandske og norske institusjoner som ikke tilbyr akkrediterte studier etter universitets- og høyskoleloven, i praksis oftest utenlandsk høyere utdanning. Fagskoleutdanning og voksenopplæring er også omfattet av denne bestemmelsen.

Fritaksvurderinger foretas på grunnlag av søknader fra enkeltstudenter som mener at de har en faglig bakgrunn som tilsvarer læringsutbyttet i ett eller flere emner ved det aktuelle studieprogrammet. Slike søknader behandles etter forvaltningslovens regler om enkeltvedtak.

Enkelte fagskoler har inngått avtale med en høyskole eller et universitet om overgang fra én eller flere fagskoleutdanninger til ett eller flere nærmere definerte studieprogram ved høyskolen/universitetet, slik at fagskolens kandidater som ønsker videre utdanning, kan få en forenklet fritaksvurdering og dermed et mer forutsigbart studieløp for å oppnå bachelorgrad på studieprogrammet/ene som er omfattet av avtalen.

danning og for at det gis en rimelig avkortning (fritak) der utdanningens læringsutbytte tilsier det.

Nasjonalt fagskoleråd satte høsten 2013 ned en arbeidsgruppe som skulle utrede hvordan studentene kunne sikres bedre og mer fleksible overganger mellom fagskoleutdanning og universitets- og høyskoleutdanning. Deres anbefaling var en modell med et felles sett rutiner for fagskolene og de samarbeidende universitetene og høy-

**Boks 10.13 Revidering av utdanning med felles undervisning for høyskolestudenter og fagskolestudenter**

NOKUT iverksatte i 2014 revidering av *bachelorgradsstudium i marinteknisk drift* og *bachelorgradsstudium i nautikk* ved Høgskolen i Buskerud og Vestfold (HBV) og fagskoleutdanningene *Dekksoffiser* og *Maskinoffiser* ved Fagskolen i Vestfold (FiV). Bakgrunnen for revideringen var at HBV og FiV ga felles undervisning til høyskolestudenter og fagskolestudenter i de maritime utdanningene – begge årene av fagskoleutdanningen og de to første årene av bachelorutdanningen.

NOKUT gjennomførte revideringen for å avklare om kravene i lov og forskrift for henholdsvis høyskoleutdanning og fagskoleutdanning er tilfredsstillende oppfylt når studentene

får felles undervisning. Revideringen avdekket at felles undervisning betyr at utdanningen i for liten grad tar hensyn til studentenes ulike bakgrunn. Høyskolestudenter med generell studiekompetanse har gjennomført en videregående opplæring hvor det legges mest vekt på teoretisk kunnskap. Fagskolestudenter med fagbrev har en mer praktisk og yrkesrettet kompetanse. NOKUT konkluderte med at ulike forkunnskaper krever ulike tilnærminger i undervisningen, og at utdanningsløpene for fagskolestudenter og bachelorstudenter må differensieres.

NOKUT (2016c)

NOKUT (2015b)

skolene.<sup>93</sup> Modellen baserer seg på samarbeid på institusjonsnivå, kombinert med spesifikke opptakskrav på individnivå. Utgangspunktet er at alle fagskoleutdanninger er forskjellige. Dette gjelder selv der det er uformelt samarbeid om nasjonale planer, for eksempel innenfor teknisk fagskoleutdanning ettersom utdanningene ofte er tilpasset lokalt og regionalt arbeids- og næringsliv. På samme måte er det ulik profil på universitets- og høyskoleutdanninger innenfor samme fagområde, der det er rammeplaner.

*Fagskolerådets modell baserer seg på:*

- etablering av samarbeidsavtaler med gjensidig kvalitetssikring
- sammenligninger av studier og emner basert på læringsutbyttebeskrivelser på institusjonsnivå
- individuelle krav til opptak
- bevisstgjøring av studentenes valg.
- samarbeid mellom fagskolene og høyskolene og universitetene
- eventuelt forkurs, oppstartsprogrammer og tilpassede løp for fagskolestudenter

Regjeringen mener Fagskolerådet har kommet med gode eksempler på mulige overgangsordninger og ønsker å stimulere til oppfølging av disse forslagene gjennom midler til samarbeid. Regje-

ringen ønsker ikke å vise til en norm for hva som kan innpasses, eller gi signaler om hva studentene kan forvente av innpassing, hverken i universitets- og høyskoleutdanning eller i fagskoleutdanning. Dette må avgjøres for hver enkelt utdanning basert på fastsatt læringsutbytte.

Det er ønskelig å evaluere slike samarbeidsordninger etter en viss tidsperiode. Regjeringen ønsker ikke en vridning der fagskoleutdanning tilnærmer seg akademiske standarder for at studentene skal få fritak på bekostning av praksisnærheten som fagskoleutdanningen skal ha, jf. boks 10.13. I tilfeller der det er nødvendig med ytterligere teoretisk kunnskap for å få opptak og fritak, bør det heller tilrettelegges for forkurs, oppstartsprogrammer og tilpassede løp for fagskolestudentene. Det samme gjelder for universitets- og høyskolestudenter som ønsker innpassing i fagskoleutdanningen og mangler praktiske og yrkesrelaterte ferdigheter fra sin utdanning.

Gjennom Markom2020 og Marfag2020, jf. boks 9.2, er det startet et prosjekt for å se på overgangsordninger mellom fagskoleutdanning og universitets- og høyskoleutdanning i maritime fag. Maritim utdanning er spesiell ved at det tilbys ganske like utdanninger ved begge utdannings typene fordi de kvalifiserer for de samme sertifikatene. Regjeringen vil følge opp arbeidet som nå gjøres både i NOKUT, ved utdanningsinstitusjonene og i Markom-prosjektene. Se boks 10.13 og 10.14.

<sup>93</sup> Nasjonalt fagskoleråd (2013)

**Boks 10.14 Overgangsordninger i maritime utdanninger**

Samarbeidsprosjektet MARKOM2020 har fra 2011 arbeidet med å styrke maritim utdanning i høyskole-, universitets- og fagskolesektoren. Fagskolene er med i prosjektet gjennom delprosjektet MARFAG2020. MARKOM2020 ønsker å arbeide frem et helhetlig og næringslivtilpasset studieløp fra fagskoleutdanning til bachelorutdanning.

Et hovedmål for MARKOM2020 er derfor å foreslå en god overgangsordning fra maritim fagskole- til bachelorutdanning. Dette nasjonale arbeidet med overgangsordning er satt i gang i 2016. I arbeidet deltar de tolv maritime fagskolene og de fire universitetene og høyskolene.

Første fase i arbeidet kartlegger innholdet og gjennomføringen av sammenliknbare fag mellom skoleslagene for mulige tilpasninger. Andre fase kartlegger overgangsordninger som praktiseres eller har nylig vært praktisert, samt nye foreslåtte modeller. Tredje fase ser på om rammebetingelsene for utdanningene er til hinder for en god overgangsordning. MARKOM2020 tar sikte på å overlevere en omforent overgangsmodell til Kunnskapsdepartementet før sommeren 2017.

Et annet utdanningsområde som skiller seg ut, er de økonomisk-administrative utdanningene. Disse utdanningene fremsto i kandidatundersøkelsen fra 2013 som en gruppe der kandidatene hadde utfordringer med å få seg jobb etter endt utdanning. Samtidig viser kandidatundersøkelsen for universitets- og høyskolesektoren for 2015 at det har vært særlig stor økning i kandidattallene i økonomisk-administrative fag, og at det er lav arbeidsledighet for kandidater med denne fagbakgrunnen.<sup>94</sup> Ettersom dette også er et område der både fagskoler og universiteter og høyskoler tilbyr utdanning, anser regjeringen disse utdanningene som et godt alternativ for å se nærmere på overgangsordninger.

Et tredje område som er verdt nærmere omtale, er de tekniske utdanningene. Det er lang tradisjon for å innpasse teknisk fagskoleutdanning

**Boks 10.15 Overgangsordninger i tekniske utdanninger**

I 2013 utarbeidet en arbeidsgruppe under Nasjonalt råd for teknologisk utdanning (NRT), en rapport om innpassing av teknisk fagskoleutdanning i ingeniørutdanning i samarbeid med Nasjonalt utvalg for teknisk fagskoleutdanning.<sup>1</sup> Formålet var å tilrettelegge for innpassing etter rammeplanen for ingeniørutdanning som ble innført i 2011.<sup>2</sup> Den åpner for at det kan gis fritak for inntil 60 studiepoeng på grunnlag av toårig relevant fagskoleutdanning i tekniske fag, forutsatt at kandidatene fyller opptakskravene til ingeniørutdanning.<sup>3</sup> Rapporten inneholder en rekke forslag til tiltak for å forenkle fagskoleutdannedes vei inn i ingeniørutdanning, f.eks. innføring av tilleggspoeng for opptak eller egne kvoter for søkere med fagskoleutdanning. Samtidig anbefaler rapporten videre samarbeid mellom fagskolene og universitetene og høyskolene for å få til gode overgangsordninger mellom aktuelle utdanninger.

Høgskolen Stord/Haugesund har fra 2016 spesialtilpassede tilrettelagte to-årige utdanninger for elektro og maskin som gis på Stord. De er laget på oppdrag av næringslivet og er bare åpne for studenter med fagskoleutdanning. Studiene er tilpasset utdanning fra Bergen tekniske fagskole og gir inntil 60 studiepoeng innpassing. Studiene er samlingsbaserte: to uker på jobb, én uke på studiet. Alle forelesninger streames. 20 studenter startet.

Fagskolen Innlandet (Gjøvik) tilbyr valgfag det siste året i den tekniske fagskoleutdanningen som gjør at studentene som ønsker det, kvalifiserer for opptak til høyere utdanning.

<sup>1</sup> NRT er ett av fem nasjonale råd under Universitets- og høgskolerådet.

<sup>2</sup> Universitets- og høgskolerådet (2013)

<sup>3</sup> Forskrift 3. februar 2011 nr. 107 om rammeplan for ingeniørutdanning

i ingeniørutdanning. Tidligere var det en egen rammeplan for toårig ingeniørutdanning som bygget på fagskoleutdanning. I praksis ble treårig ingeniørutdanning da tatt på to år, men kandidatene ble høyskolekandidater, ikke høyskoleingeniør eller tok senere bachelor. Tilbudet hadde

<sup>94</sup> Støren, Salvanes, Reymert, Arnesen og Wiers-Jenssen (2016)

svært få studenter og ble avsluttet som ordinær utdanning rundt 2011.

Det ble vedtatt ny rammeplan for ingeniørutdanning med læringsutbyttebeskrivelser i tråd med Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk i 2011. Utdanningene ble da lagt kraftig om, og det gjorde det nødvendig å se på veiene inn i ingeniørutdanning og fritaksmulighetene for fagskoleutdannede på nytt, jf. boks 10.15.

Overgangsordninger gjelder som tidligere nevnt både muligheten til å bli tatt opp på ønsket utdanning, dernest til fritak fra deler av den. For fagskoleutdannede som ønsker å ta ingeniørutdanning, er det en utfordring at studieløpet kan bli veldig langt ettersom de ofte må gå forkurs for å få nødvendige forkunnskaper i matematikk og fysikk. Noen tas også opp til tresemestersordning, TRESS. På populære ingeniørutdanninger er det også en utfordring å ha nok poeng til å konkurrere seg inn. Regjeringen mener at tiltaket om tilleggs-poeng for fagskoleutdanning ved opptak til høyere utdanning som er nevnt tidligere i dette kapitlet, vil avhjelpe dette problemet.

Når det gjelder fritak for del av ingeniørutdanning på grunnlag av teknisk fagskoleutdanning, er det fremdeles varierende praksis i sektoren. Det har ikke vært en systematisk oppfølging av rapporten fra 2013. Se boks 10.15. Nasjonalt råd for teknologisk utdanning har satt en arbeidsgruppe for å evaluere implementeringen av rammeplan og retningslinjer for ingeniørutdanning, og del to av dette prosjektet omfatter blant annet fritaksordninger. I tillegg har dialogen mellom NRT og Nasjonalt utvalg for teknisk fagskoleutdanning blitt gjenopptatt i 2016. Regjeringen vil støtte den videre dialogen med sikte på at det kan utvikles flere samarbeidsavtaler, god og tilgjengelig informasjon og nettbaserte løsninger for forkurs og emner som vil forenkle overgangen fra fagskoleutdanning til ingeniørutdanning for dem som ønsker dette.

Generelt vil regjeringen også vise til at NOKUT i sitt tilsynsarbeid fremover vil legge mer vekt på universitetenes og høyskolenes prosedyrer for fritak i henhold til universitets- og høyskoleloven § 3-5. I forslaget til studietilsynsforskrift som er på høring med frist 9. desember 2016, har NOKUT, i tillegg til krav som følger av nasjonale endringer i universitets- og høyskolesektoren, jf. Meld. St. 18 (2014–2015) *Konsentrasjon for kvalitet, Strukturmeldingen* og revidert studiekvalitetsforskrift, også tatt inn kravene i de reviderte *Europeiske standarder og retningslinjer for kvalitetssikring i høyere utdanning, ESG*. Se kapittel 10.1.<sup>95</sup> Det gjør at det nå er foreslått en ny

grunnleggende forutsetning for akkreditering, et punkt kalt *Prosedyrer for godskrivning og faglig godkjenning*.<sup>96</sup>

*Tiltak: Regjeringen vil følge opp universiteter og høyskolars behandling av fritakssøknader fra fagskolekandidater, og vil understreke at disse sakene skal behandles som enkeltvedtak.*

*Tiltak: Regjeringen vil utrede overgangsordninger innenfor maritime utdanninger og innenfor økonomi og administrasjon.*

*Tiltak: Regjeringen vil støtte oppfølgingen av utredningen om innpassing av teknisk fagskoleutdanning i ingeniørutdanning i regi av Nasjonalt råd for teknologisk utdanning og Nasjonalt utvalg for teknisk fagskoleutdanning.*

*Tiltak: Regjeringen vil vurdere å gjøre tilgjengelig samarbeidsmidler for fagskoler og høyskoler/universiteter i Norge som ønsker å finne gode overgangsordninger mellom utdanningene sine.*

*Tiltak: Regjeringen vil gi NOKUT i oppdrag å tilrettelegge veiledning for institusjoner og skoler som søker å finne overgangsordninger mellom fagskoleutdanning og universitets- og høyskoleutdanning i Norge.*

## 10.6 Oppsummering

I dette kapitlet diskuterer regjeringen kvalitet i fagskoleutdanningen. Regjeringen foreslår tiltak for å bedre rekrutteringen og heve inntakskvaliteten til fagskoleutdanningene. Det foreslås også tiltak for å heve undervisningspersonalets kompetanse og studentenes læringsmiljø. Det åpnes for unntaksvis utvidelse av fagskoleutdanningenes lengde til tre år.

Regjeringen diskuterer også veier videre etter endt fagskoleutdanning. Fagskoleutdanning kvalifiserer først og fremst for arbeidsliv og gründer-skap. Regjeringen foreslår videre tiltak for bedre overgang mellom fagskoleutdanning og universitets- og høyskoleutdanning.

Behov for økt kunnskap om fagskolesektoren står sentralt flere steder i kapitlet, og regjeringen foreslår flere tiltak for å bedre kunnskapsgrunnlaget om sektoren.

De foreslåtte tiltakene i dette kapitlet er oppsummert i kapittel 11.

<sup>95</sup> ESG er forkortelse for *Standards and guidelines for quality assurance in the European Higher Education Area*

<sup>96</sup> Forslag til ny forskrift om tilsyn med utdanningskvaliteten i høyere utdanning (studietilsynsforskriften), se <http://www.nokut.no/no/Universitet-og-hoyskoler/Kvalitetssikring-og-utvikling/Horing-ny-studietilsynsforskrift/>

## 11 Tiltak

### *Regjeringen vil*

#### *Tiltak i kapittel 8:*

1. foreslå en evaluering av de kvalitetshevende tiltakene i meldingen tidligst fem år etter de er satt i gang. Evalueringen kan danne grunnlag for en videreutvikling av utdanningene og begrepsbruken i fagskolesektoren.
2. åpne for at fagskoleutdanning kan kalles for høyere yrkesutdanning.

#### *Tiltak i kapittel 9:*

3. samle bevilgningene til fagskoler i en felles tilskuddsordning til fylkeskommunene, og på sikt regionene.
4. foreslå at tilskuddsordningen settes sammen av et grunntilskudd og et resultatbasert tilskudd, med åpen budsjettramme for det resultatbaserte tilskuddet.
5. legge til rette for at flere skal kunne ta fagskoleutdanning.
6. foreslå å opprette søkbare utviklingsmidler for kvalitetsheving av fagskoleutdanning.
7. innføre et dialogmøte om fagskoleutdanning som en møteplass mellom Kunnskapsdepartementet og regionene.
8. 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.
9. foreslå at det lovfestes at minst to styremedlemmer skal være tilknyttet relevant arbeidsliv, fortrinnsvis med regional tilknytning.
10. foreslå at det innføres stemmerett for studenter og ansatte i fagskolens styre, og at styret skal ha minst sju medlemmer.
11. foreslå at det lovfestes at styret for fagskolen kan tilsette rektor.
12. foreslå en rett til tilknytning til samskipnad for fagskoler som har mer enn 50 studenter, og som tilbyr utdanning av minst 60 fagskolepoengs omfang.
13. foreta en gjennomgang av regelverket med sikte på å fjerne unødvendige administrative

hindringer for at akkrediterte høyskoler og universiteter skal kunne søke om godkjenning for fagskoleutdanning.

14. prioritere fagskoler med fagområdegodkjenning ved tildeling av utviklingsmidler.

#### *Tiltak i kapittel 10:*

15. foreslå å opprette en kvalitetspris for fagskoleutdanning.
16. foreslå å innføre studiebarometer for fagskoleutdanningene.
17. gjennomføre jevnlige kandidatundersøkelser blant alle som har fullført fagskoleutdanning.
18. innhente ny kunnskap om fagskoleutdanningens relevans og kvalitet gjennom en arbeidsgiverundersøkelse.
19. styrke kunnskap og informasjon om fagskoleutdanning i offentlige karriereveiledningstjenester.
20. foreslå å endre fagskoleloven § 1 slik at det kommer tydelig frem at fagskoleutdanning skal ligge på et nivå over videregående opplæring.
21. foreslå å åpne for at det kan stilles krav om annen fullført fagskoleutdanning eller relevant arbeidserfaring i tillegg til kravet om fullført videregående opplæring for opptak til fagskoleutdanning.
22. foreslå å åpne for at det kan stilles krav om autorisasjon som del av opptaksgrunnlaget for fagskoleutdanninger der dette er relevant.
23. foreslå å fastsette generelle bestemmelser om realkompetansevurdering i forskrift.
24. foreslå en aldersgrense på minimum 23 år for opptak til fagskoleutdanning på grunnlag av realkompetanse.
25. utvikle en veiledning for realkompetansevurdering ved fritak for del av fagskoleutdanning.
26. vurdere å fastsette en egen felles nasjonal opptaksforskrift for fagskoleutdanning.
27. foreslå å innføre et nasjonalt opptakssystem for fagskoleutdanninger.

28. foreslå at opptak til fagskoleutdanning synliggjøres på samme nettsted som det samordnede opptaket til universiteter og høyskoler.
29. foreslå å tilrettelegge for å fremme bruk av teknologi for læring i fagskoleutdanningen.
30. foreslå en unntaksbestemmelse i fagskoleloven for å åpne for fagskoleutdanning på inntil tre år.
31. innføre rett til studie- og eventuelt skolepenge- støtte for opphold i utlandet som ledd i norsk fagskoleutdanning.
32. sikre et godt system for informasjon om fagskoleansattes kvalifikasjoner.
33. kartlegge kompetansebehovet i fagskolen som grunnlag for å vurdere kompetansekravene til fagmiljø og undervisningspersonale.
34. sette i verk tiltak for å heve den pedagogiske kompetansen hos fagskolelærere.
35. be Universell om å foreta en kartlegging av hvilket behov fagskolene har for støtte til arbeidet med studenter med ulike funksjonsnedsettelse og utrede aktuelle tiltak.
36. inkludere fagskolestudentene i den neste levekårsundersøkelsen blant studentene.
37. styrke kunnskapsgrunnlaget om gjennomføring av fagskoleutdanning gjennom en frafallsundersøkelse.
38. sikre at Nasjonal vitnemåls- og karakterportal skal omfatte fagskoleutdanningen.
39. gi NOKUT, i samarbeid med SIU, i oppdrag å organisere utvikling av Europass fagbeskrivelser for fagskoleutdanningene i samsvar med ny bestemmelse om Europass.
40. foreslå å endre fagskoleloven slik at den kan åpne for gradstildeling for fagskoleutdanning av ett års varighet eller mer, og vurdere fagskolekandidat som gradsbevis for fagskoleutdanning.
41. legge frem forslag om endring i fagskoleloven for å endre betegnelsen for normert studietid og læringsutbytte fra fagskolepoeng til studiepoeng.
42. fjerne kravet om norsk fra bestemmelsen om at to års fagskoleutdanning gir generell studiekompetanse.
43. foreslå tilleggspoeng for fagskoleutdanning ved opptak til universiteter og høyskoler.
44. følge opp universiteter og høyskolars behandling av fritakssøknader fra fagskolekandidater, og vil understreke at disse sakene skal behandles som enkeltvedtak.
45. utrede overgangsordninger innenfor maritime utdanninger og innenfor økonomi og administrasjon.
46. støtte oppfølgingen av utredningen om innpassing av tekniske fagskoleutdanning i ingeniørutdanning i regi av Nasjonalt råd for teknologisk utdanning og Nasjonalt utvalg for teknisk fagskoleutdanning.
47. vurdere å gjøre tilgjengelig samarbeidsmidler for fagskoler og høyskoler/universiteter i Norge som ønsker å finne gode overgangsordninger mellom sine utdanninger.
48. gi NOKUT i oppdrag å tilrettelegge veiledning for institusjoner og skoler som søker å finne overgangsordninger mellom fagskoleutdanning og universitets- og høyskoleutdanning i Norge.

## 12 Økonomiske og administrative konsekvenser

Den nye politikken regjeringen foreslår i meldingen, vil gjøre at Kunnskapsdepartementet får en større koordineringsrolle enn tidligere. Statlige tilskudd til fagskoler samles under Kunnskapsdepartementet, som dermed får rollen som kontaktpunkt mellom statlige interessenter og regionene. Disse endringene i rammene for statens styring av fagskolesektoren får administrative konsekvenser både for Kunnskapsdepartementet og andre departementer. Virksomheter under Kunnskapsdepartementet vil også få nye eller endrede oppgaver som følge av tiltakene regjeringen varsler i meldingen.

### 12.1 Ny tilskuddsordning

Det er en administrativ forenkling både for staten og fylkeskommunene at de tre nåværende tilskuddene samles i en felles ordning. Fylkeskommunene får fordel av å kunne forholde seg til bare en statlig tilskuddsforvalter, og for staten er det en fordel å samle all tilskuddsforvaltning til fagskolene i en instans. Tilskuddene til fagskoler i helse og sosialfag går allerede etter gjeldende ordning til fylkeskommunene, og de får derfor ikke ansvar for flere skoler som følge av at dette tilskuddet går inn i den felles ordningen. Tilskudd til de tidligere privatskolene vil være en utviding av fylkeskommunenes ansvar. Som følge av at dette tilskuddet ikke skal ha sin egen ordning, men inngå i den felles ordningen, vil det administrative merarbeidet for fylkeskommunene være begrenset.

De administrative konsekvensene som følge av omlegging fra rammetilskudd til øremerket tilskudd vil være små. Fagskolene rapporterer til DBH-F om både innsatsfaktorer og resultater. Denne rapporteringen fortsetter som før, og det øremerkede tilskuddet skal fastsettes på grunnlag av informasjon som omfattes av den rapporteringsplikten som gjelder fra før. Heller ikke det nåværende tilskuddet til fagskoler gjennom rammeoverføringene fastsettes etter objektive kriterium i inntektssystemet. Tilskuddet fastsettes på grunnlag av studenttall i tidligere år.

Som følge av at rammetilskuddet har vært fastsatt på grunnlag av studenttall, medfører ikke omleggingen til øremerket tilskudd nevneverdig endring i fylkeskommunenes handlefrihet. Under rammetilskuddsordningen har fylkeskommunene formelt hatt muligheten til å omprioritere midlene til andre formål, men denne handlefriheten har vært lite reell, fordi en reduksjon i studenttallet vil medføre redusert fremtidig tilskudd.

### 12.2 Budsjetttramme for tilskuddsordningen

Åpen budsjetttramme for den resultatbaserte delen av tilskuddet kan potensielt føre til vekst i utgiftene over statsbudsjettet. Utgiftsveksten begrenses av at det bare er 20 prosent av midlene som legges inn når ordningen opprettes, som går til resultatbasert tilskudd. Staten fastsetter de økonomiske rammene for fagskolesektoren gjennom at Kunnskapsdepartementet setter rammer for hvilke utdanningstilbud og hvor mange studenter som kommer inn under tilskuddsordningene. Endringer i disse rammene må tas opp i den årlige budsjettprosessen i staten. Utover den begrensede utgiftsveksten som kan komme som følge av at deler av tilskuddet har åpen budsjetttramme, vil det være prioriteringer i statsbudsjettet som avgjør hvordan utviklingen i tilskudd blir.

### 12.3 Tilknytning til studentsamskipnad

Om noen fagskoler ønsker å bli medlem i en studentsamskipnad og velferdstilbudet til fagskolestudenter skal dekkes innenfor studentsamskipnadenes nåværende økonomiske rammer, kan velferdstilbudet til andre studenter bli redusert. Som følge av at fagskolene har svært få studenter sammenlignet med universiteter og høyskoler antas denne effekten å bli liten i de fleste tilfeller. Tiltaket kan få økonomiske konsekvenser for fagskolene ved at de blir pålagt å stille lokaler til rådighet for samskipnadene. I den grad fagskolene har velferdstilbud gjennom andre aktører enn

samskipnadene kan utgiftene til samskipnadene, motsvares av innsparinger på andre ordninger. Så lenge tilbudet til fagskolestudenter dekkes innenfor de nåværende økonomiske rammene, vil tiltaket ikke ha økonomiske konsekvenser for staten.

For samskipnadene kan det ha administrative konsekvenser at fagskolene får rett til tilknytning. De får flere læresteder å forholde seg til, og dermed flere avtaleparter.

## 12.4 Nasjonalt opptakssystem for fagskoleutdanning

---

Nasjonalt opptakssystem vil medføre administrative besparelser for fagskolene og fylkeskommunene. Det vil være samdriftsfordeler ved å legge dette til Felles studieadministrativt tjenestesenter (FSAT), som har ansvar for opptak til universiteter og høyskoler. Spesialiserte opptakskriterier og variasjon i opptakstidspunkt kan gjøre at det er behov for særlige tilpasninger, som vil gi administrativt merarbeid. Samlet sett vil et nasjonalt opptakssystem medføre administrative forenklinger som også vil gi økonomiske besparelser. Arbeidsdelingen mellom staten, fylkeskommunene og fagskolene vil bli endret, og forenklingene og besparelsene vil bli ujevnt fordelt. Forenklingene og besparelsene vil komme hos fagskolene og fylkeskommunene. Opptakskontoret som Rogaland fylkeskommune driver, og som de fleste fylkeskommunale fagskolene benytter, kan avvikles. FSAT kan få merarbeid og økt utgiftsbehov.

## 12.5 Kvalitetsutviklingstiltak

---

### 12.5.1 Utviklingsmidler og andre tilskudd til bestemte formål

Den søkbare tilskuddsordningen til utviklingsmidler har direkte økonomiske konsekvenser for staten gjennom de tilskuddene som må dekkes på statsbudsjettet. Søkbare tilskuddsordninger vil dessuten ha administrative konsekvenser både for staten og tilskuddsmottakerne som følge av arbeidet med å søke og behandle søknader.

Andre søkbare tilskuddsordninger vil ha de samme virkningene. Ordninger som er nevnt, er tilskudd til å fremme teknologi for fleksibel utdanning og samarbeidsmidler for fagskoler og høyskoler/universiteter som ønsker å finne gode

overgangsordninger mellom utdanningene. Slike tiltak vil ha direkte økonomiske konsekvenser for staten.

### 12.5.2 Kvalitetspris for fagskoleutdanning

Tiltaket vil ha økonomiske konsekvenser ved at staten får utgifter til selve prisen. I tillegg vil det bli administrativt arbeid med å plukke ut prisvinnere på grunnlag av innkomne forslag. NOKUT deler allerede ut en kvalitetspris til universiteter og høyskoler. Merarbeidet med en tilsvarende fagskolepris kan begrenses med å samordne administreringen av fagskoleprisen med den prisen som gis til universiteter og høyskoler.

## 12.6 Informasjonsgrunnlag om fagskoleutdanning

---

En rekke av tiltakene innebærer at det skal gjøres ulike undersøkelser om fagskoleutdanning. De fleste forslagene gjelder undersøkelser som allerede gjennomføres i universiteter og høyskoler, og der forslaget går ut på å inkludere fagskoler. Dette gjelder studiebarometer, kandidatundersøkelser, arbeidsgiverundersøkelse og levekårsundersøkelse. Det kan være noe merarbeid med å tilpasse undersøkelsene til fagskoler, og dermed høyere kostnad for staten. Kostnaden med å inkludere fagskoler vil være liten sammenlignet med den totale kostnaden med å gjennomføre disse undersøkelsene. De økonomiske konsekvensene av å ta fagskolene med i disse undersøkelsene er derfor små.

Et av tiltakene som foreslås, er en frafallsundersøkelse i fagskoleutdanningen. Siden dette er en undersøkelse som gjennomføres spesielt for fagskolene, vil den medføre et utgiftsbehov for staten.

## 12.7 Studiestøtte og eventuelt skolepengestøtte for opphold i utlandet

---

Rett for fagskolestudenter til studie- og eventuelt skolepengestøtte for opphold i utlandet medfører utgifter over statsbudsjettet. Utgiftene er innarbeidet i regjeringens forslag til statsbudsjett for 2017 i Prop. 1 S (2016–2017).

Kunnskapsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Kunnskapsdepartementet 2.  
desember 2016 om Fagfolk for fremtiden blir  
sendt Stortinget.

---

## Referanser

- Aamodt, Per Olaf, Stein Bjørnstad, Astrid Sandsør, Edvin Finnanger og Thea Jensen (2016): *Kostnadskartlegging av fylkeskommunale fagskoler*, (rapport 23. februar 2016). Oslo: Deloitte og NIFU
- Alfsen, Camilla og Randi Storli (2013): *Opptak til fagskoleutdanning på grunnlag av realkompetanse*, (veiledning). Oslo: Vox.
- Alfsen, Camilla, Ingjerd Lorange og Marte Thomsen (2015): *Realkompetanse og fritak – fire pilotprosjekt i høyere utdanning*, (rapport 17. sept. 2015). Oslo: Vox.
- Andreassen, Marianne et al. (2014): *Private høyskoler og fagskoler i samfunnets tjeneste – Bedre regulering og tilsyn med at tilskudd og egenbetaling kommer studentene til gode*, (rapport til Kunnskapsdepartementet 12. desember 2014). Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Berge, Thea, Magnus Fodstad Larssen, Tonje Foosnæs Gravås, Sigrid Holm, Kathrine Lønvik og Kristin Midttun (2015): *Karriereveiledning – behov, utbytte og betydning*, (rapport fra fire undersøkelser). Oslo: Vox.
- Besl. O. nr. 98 (2006–2007).
- Besl. O. nr. 68 (2004–2005).
- Björkman et al. (1999): SOU 1999: 119 *Utvärderingen av KY*. Luleå: Utbildningsdepartementet.
- Caspersen, Joakim, Liv Anne Støren og Erica Waagene (2012): *Fagskoleutdannende – hvem de er og hvor de går*, (rapport 31/2012). Oslo: NIFU.
- Cedefop (2010): *Skills for Green Jobs*, (Cedefop, European Synthesis Report). Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Cedefop (2014): *Qualifications at level 5 – progressing in a career or to higher education*, (Cedefop working paper nr. 23, 2014). Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Cedefop (2015): *European guidelines for validating non-formal and informal learning*, (Cedefop reference series 104). Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Egron-Polak, Eva og Ross Hudson (2014): *Internationalization of Higher Education – Growing Expectations, Fundamental Values*, (4th Global Survey). Paris: International Association of Universities.
- Engel, Leonard, Anna-Malin Sandström, Ruud van der Aa og Anna Glass (2015): *The EAIE Barometer – internationalisation in Europe*, (april 2015). Amsterdam: The European Association for International Education.
- ENQA (2015): *Review of NOKUT – the Norwegian Agency for Quality Assurance in Education*, (rapport, ENQA-panelet, mai 2013).
- ENQA, ESU, EUA og EURASHE (2015): *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG)*, (i samarbeid med EI, BUSINESSEUROPE og EQAR, Bolognaprosessen 2015). Brussel.
- EU (2008): *Recommendation of the European Parliament and of the council of 23 April 2008 on the establishment of the European Qualifications Framework for lifelong learning*, (Official Journal of the European Union 2008/C 111/01).
- EU (2002): *Declaration of the European Ministers of Vocational Education and Training, and the European Commission, convened in Copenhagen on 29 and 30 November 2002, on enhanced European cooperation in vocational education and training* («The Copenhagen Declaration»).
- EU (2012): *Council Recommendation of 20 December 2012 on the validation of non-formal and informal learning*, (Official Journal of the European Union 2012/C 398/01).
- Europakommisjonen (2014): *The Erasmus Impact Study – Effects of Mobility on the Skills and Employability of Students and the Internationalisation of Higher Education Institutions*, (undersøkelse ført i pennen av CHE Consult, Brussels Education Services, CHE Centrum für Hochschulentwicklung, Compostela Group of Universities og International Exchange Erasmus Student Network). Luxembourg: EU.
- Europakommisjonen (2016a): *The Erasmus Impact Study Regional Analysis – A Comparative Analysis of the Effects of Erasmus on the Personality, Skills and Career of Students of European Regions and Selected Countries*, (sammendrag). Luxembourg: EU.

- Europakommisjonen (2016b): *Forslag til nytt Europaparlaments- og Rådsvedtak om et felles rammeverk for bedre tjenester for kompetanse og kvalifikasjoner (Europass)*, (COM, 4. oktober 2016, 625 final). Brussel.
- European Commission, Cedefop og ICF International (2014): *European Inventory on Validation of Non-Formal and Informal Learning – Final synthesis report*.
- Europaparlamentet (2015): *Internationalisation of Higher Education*, (utredning juli 2015 til Europaparlamentets komité for kultur og utdanning, ført i pennen av Center for Higher Education Internationalisation, European Association for International Education og International Association of Universities).
- Forskrift 16. desember 2005 nr. 1574 om grader og yrkesutdanninger, beskyttet tittel og normert studietid ved universiteter og høyskoler (forskrift om grader og beskyttede titler). Kunnskapsdepartementet.
- Forskrift 31. januar 2007 nr. 173 om opptak til høyere utdanning. Kunnskapsdepartementet.
- Forskrift 22. juli 2008 nr. 828 om studentsamskipnader. Kunnskapsdepartementet.
- Forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning. Forskrift 1. februar 2010 nr. 96 om kvalitet i høyere utdanning (studiekvalitetsforskriften). Kunnskapsdepartementet.
- Forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak (byggesaksforskriften). Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Forskrift 3. februar 2011 nr. 107 om rammeplan for ingeniørutdanning. Kunnskapsdepartementet.
- Forskrift 1. august 2013 nr. 942 om fagskoleutdanning. Kunnskapsdepartementet.
- Forskrift 12. desember 2013 nr. 1504 om tilsyn med kvaliteten i fagskoleutdanning (fagskoletilsynsforskriften). Kunnskapsdepartementet.
- Galvão, Maria Emília (2009): *EQARF Indicators, Reviewing and Agreeing Definitions – Results of the Work Undertaken by the Thematic Group on Indicators*, (rapport 2009). Dublin: European Network for Quality Assurance in VET.
- Havenstrøm, Kjersti Eskild, Kjersti Bjørkeng Størdal og Siri Hunnes Blakstad (2014): *Fysisk utforming for rasjonell undervisning og forskning*, (notat 1. desember 2014). NTNU.
- Høst, Håkon og Cathrine Tømte (2016): *Styring og styrking av en fragmentert sektor – En evaluering av Nasjonalt fagskoleråd*, (rapport 11/2016). Oslo: NIFU.
- Innst. 377 S (2015–2016): *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*.
- Innst. 363 L (2015–2016): *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om Endringer i fagskoleloven (om studentrettigheter m.m.)*.
- Innst. O. nr. 2 (1999–2000): *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om lov om teknisk fagskole*.
- Innst. O. nr. 78 (2002–2003): *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om lov om fagskoleutdanning*.
- Innst. O. nr. 89 (2006–2007): *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om lov om endringer i lov 20. juni 2003 nr. 56 om fagskoleutdanning*.
- Innst. O. nr. 75 (2004–2005): *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om lov om utdanningsstøtte*.
- Innst. S. nr. 177 (2000–2001): *Innstilling fra kyrkje-, utdannings- og forskningskomiteen om korte yrkesretta utdanninger etter videregående opplæring*.
- Innst. S. nr. 166 (2006–2007): *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Regionale fortrinn – regional framtid*.
- Kantardjiev, Kim (2014): *Internasjonalisering ved norske fagskoler*, (notat, 2014). Oslo: NOKUT.
- Karriereveiledningsutvalget (2015): *Karriereveiledning i en digital verden – delrapport fra Karriereveiledningsutvalget*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015): *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging*, (vedtatt ved kongelig resolusjon 12. juni 2015). Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Kunnskapsdepartementet (2011, oppdatert 2014): *Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring*.
- Kunnskapsdepartementet og DBH Fagskolestatistikk (2011): *Spesifikasjoner for datarapportering for fagskoler*, (versjon 1.1, 9. aug. 2011).
- Kunnskapsdepartementet (2016a): *Tilstandsrapport – Fagskoler 2015*.
- Kunnskapsdepartementet (2016b): *Tilstandsrapport for høyere utdanning 2016*.
- Kunnskapsdepartementet (2016c): *Utdanning og arbeidsmarkedet – del II: Kilder til kunnskap*, (rapport 18. januar 2016). Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Kvalitetsområder for fagskoleutdanning (NOKUT 20. april 2016, notat under arbeid).

- Kårstein, Asbjørn og Ellen Brandt (1999): *Opp-læringstilbud på mellomnivå*, (NIFU skriftserie nr. 3/1999). Oslo: NIFU.
- Larsen, Malene Rode, Hanna Bjørnøy Sommersel og Michael Søgaard Larsen (2013): *Evidence on Dropout Phenomena at Universities*. København: Aarhus universitet, Danish Clearinghouse for Educational Research
- Lekve, Kyrre, Terje Næss, Rune Borgan Reiling og Trude Røsdal (2014): *Finansieringssystem for fagskoler – Stabilitet og endring*, (arbeidsnotat 13/2014). Oslo: NIFU.
- Lekve, Kyrre, Svein Erik Moen og Rune Borgan Reiling (2014): *Fylkeskommunen og fagskolen – tilrettelegging for fagskoletilbud og kostnader ved fagskoledrift*, (rapport 15/2014). Oslo: NIFU.
- London Communiqué (2007): *Towards the European Area – responding to challenges in a globalised world*, (Bolognaprosessen, 18. mai 2007).
- Lov om private skolar med rett til statstilskot 14. juli 1985 nr. 73 (privatskolelova, senere kalt privatskoleloven).
- Lov om mesterbrev i håndverk og annen næring 20. juni 1986 nr. 35 (mesterbrevloven).
- Lov om fagskoleutdanning 20. juni 2003 nr. 56 (fagskoleloven).
- Lov om universiteter og høyskoler 1. april 2005 nr. 15 (universitets- og høyskoleloven).
- Lov om studentsamskipnader 14. desember 2007 nr. 116 (studentsamskipnadsloven).
- Lov om teknisk fagskole 28. januar 2000 nr. 9 (opphevet).
- Lov om utdanningsstøtte 3. juni 2005 nr. 37 (utdanningsstøtteloven).
- Lovvedtak 95 (2015–2016).
- Meld. St. 12 (2012–2013) *Perspektivmeldingen 2013*. Finansdepartementet.
- Meld. St. 18 (2012–2013) *Lange linjer – kunnskap gir muligheter*. Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 7 (2014–2015) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015–2024*. Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 18 (2014–2015) *Konsentrasjon for kvalitet – Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren*. Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse – Samordnet innsats for voksnes læring*. Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 19 (2015–2016) *Tid for lek og læring – Bedre innhold i barnehagen*. Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 22 (2015–2016) *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*. Kunnskapsdepartementet.
- Nasjonalt fagskoleråd (2013): *Modell for overganger mellom fagskole- og UH-utdanning*.
- Nasjonalt fagskoleråd (2016): *Kvalitet i fagskoleutdanning*, (innspill til Kunnskapsdepartementet 29. februar 2016).
- NOKUT (2014): *Panelvurdering av overordnede læringsutbyttebeskrivelser – 2014*. Oslo: NOKUT.
- NOKUT (2015a): *Panelvurdering av overordnede læringsutbyttebeskrivelser – våren 2015*. Oslo: NOKUT.
- NOKUT (2015a): *Panelvurdering av overordnede læringsutbyttebeskrivelser – høsten 2015*. Oslo: NOKUT.
- NOKUT (2015b): *Høgskolen i Buskerud og Vestfold – Revidering av akkreditering av bachelorgradsstudium i nautikk*, (NOKUTs tilsynsrapporter, april 2015). Oslo: NOKUT
- NOKUT (2016a): *Veiledning til fagskoletilsynsfor-skriften – Med retningslinjer for utforming av søknader om godkjenning av fagskoleutdanning*, (versjon 2.1, februar 2016).
- NOKUT (2016b): *Studiebarometeret 2015 – Total-rapport*. Oslo: NOKUT.
- NOKUT (2016c): *Fagskolen i Vestfold – Revidering av godkjenning for fagskoleutdanningene dekksoffiser og maskinoffiser*, (NOKUTs tilsynsrapport september 2016). Oslo: NOKUT.
- Norgesuniversitetet (2015): *Digital tilstand 2014*, (Norgesuniversitetets skriftserie nr. 1/2015). Tromsø: Norgesuniversitetet.
- NOU 2000: 5 *Mellom barken og veden – om fagskoleutdanninger*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- NOU 2014: 5 *MOOC til Norge – Nye digitale læringsformer i høyere utdanning*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2014: 14 *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2015: 1 *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd*. Oslo: Finansdepartementet
- NOU 2016: 3 *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi – Produktivitets-kommisjonens andre rapport*. Oslo: Finansdepartementet.
- NOU 2016: 7 *Norge i omstilling – karriereveiledning for individ og samfunn*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Næss, Terje, Taran Thune, Liv Anne Støren og Agnete Vabø (2012): *Samarbeid med arbeidslivet i studietiden – Omfang, typer og nytte av samarbeid*, (rapport 48/2012). Oslo: NIFU.
- OECD (2014): *OECD Skills Strategy Diagnostic Report – Norway*. Paris: OECD.

- Organisasjon for norske fagskolestudenter (2015): *Politisk plattform 2015–2016*, (vedtatt av landsmøtet på Sørmarka konferansehotell 18. oktober 2015). ONF.
- Ot.prp. nr. 46 (1997–98) *Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*.
- Ot.prp. nr. 82 (1998–99) *Om lov om teknisk fagskole*.
- Ot.prp. nr. 40 (2001–2002) *Om endringer i lov om universiteter og høyskoler*.
- Ot.prp. nr. 69 (2001–2002) *Om endringer i privat-høyskoleloven*.
- Ot.prp. nr. 32 (2002–2003) *Om lov om fagskoleutdanning*.
- Ot.prp. nr. 39 (2006–2007) *Om lov om endringer i lov 20. juni 2003 nr. 56 om fagskoleutdanning*.
- Prop. 161 L (2009–2010) *Endringer i fagskoleloven og forskrift 1. august 2013 nr. 942 om fagskoleutdanning*. Kunnskapsdepartementet.
- Prop. 81 L (2015–2016) *Endringer i universitets- og høyskoleloven (NOKUTs tilsyn, nasjonal vitnemålsportal mv.)*. Kunnskapsdepartementet.
- Prop. 95 L (2015–2016) *Endringer i fagskoleloven (om studentrettigheter m.m.)*. Kunnskapsdepartementet.
- Regjeringens gründerplan (2015): *Gode ideer – fremtidens arbeidsplasser*. Nærings- og fiskeri-departementet.
- Samordna opptak (2015): *Søkerstatistikk 2015*.
- Solberg, Espen, Pål Børing, Kristoffer Rørstad og Tone Cecilie Carlsten (2016): *NHOs kompetansebarometer 2016 – Hovedresultater fra en undersøkelse om kompetansebehov blant NHOs medlemsbedrifter i 2016*, (arbeidsnotat 2016: 1). Oslo: NIFU.
- Sosial- og helsedirektoratet (2006): *Rekruttering for bedre kvalitet – Rekrutteringsplan for helse- og sosialpersonell 2003–2006*, (rapport nr. 3, 11/2006). Oslo: Sosial- og helsedirektoratet.
- St.meld. nr. 42 (1997–98) *Kompetansereformen*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- St.meld. nr. 27 (2000–2001) *Gjør din plikt – Krev din rett, Kvalitetsreform av høyere utdanning*. Kunnskapsdepartementet.
- St.meld. nr. 12 (2006–2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*. Kommunal- og regional-departementet.
- St.meld. nr. 14 (2008–2009) *Internasjonalisering av utdanningen*. Kunnskapsdepartementet.
- St.meld. nr. 44 (2008–2009) *Utdanningslinja*. Kunnskapsdepartementet.
- Strietska-Ilina, Olga, Christine Hofmann, Mercedes Durán Haro og Shinyoung Jeon (2011): *Skills for Green Jobs – a Global View*, (ILO synthesis report based on 21 country studies). Genève: International Labour Office.
- Støren, Liv Anne, Tone Cecilie Carlsten, Rune Borgan Reiling, Dorothy Sutherland Olsen og Clara Åse Arnesen (2016): *Arbeidsgivers vurdering av nyansatte med høyere utdanning og fagskoleutdanning – Underveirapport, første delrapport*, (arbeidsnotat 2016: 16, utkast per november 2016). Oslo: NIFU.
- Støren, Liv Anne, Kari Veia Salvanes, Ingvild Reymert, Clara Åse Arnesen og Jannecke Wiers-Jenssen (2016): *Kandidatundersøkelsen 2015 – I hvor stor grad er nyutdannede mastere berørt av nedgangskonjunkturen?* (rapport 2016: 17). Oslo: NIFU.
- The Framework of Qualifications of the European Higher Education Area*, (The Bergen Conference of European Ministers Responsible for Higher Education 19–20 May 2005).
- Thorbjørnsrud, Mari, Camilla Alfsen og Sigrid Holm (2015): *Kartlegging av karrieretjenester i høyere utdanning*, (undersøkelse). Oslo: Vox.
- Trowler, Vicki (2010): *Student engagement literature review*, Departement of Educational Research Lancaster University, 2010.
- Tømte, Cathrine, Dorothy S. Olsen, Erica Waagene, Espen Solberg, Pål Børing og Siri Brorstad Borlaug (2015): *Kartlegging av etter- og videreutdanningstilbud i Norge*, (rapport 2015: 39). Oslo: NIFU.
- Ulcina, Daniela, Karin Luomi Messerer og Monika Auzinger (2016): *Study on Higher Vocational Education and Training in the EU*, (European Commission, februar 2016).
- UNESCO Institute for Statistics (2012): *International Standard Classification of Education – ISCED 2011*. Paris/Montréal: UNESCO.
- Universitets- og høyskolerådet (2013): *Innpassing av teknisk fagskoleutdanning i ingeniørutdanning – Forslag til innpassing etter ny rammeplan for ingeniørutdanning*, (arbeidsgruppe, Nasjonalt råd for teknologisk utdanning, 11. november 2013).
- Utdanningsdirektoratet (2016): *Gjennomgang av det yrkesfaglige utdanningstilbudet – Utdanningsdirektoratets anbefalinger til Kunnskapsdepartementet*, (rapport september 2016). Oslo: Utdanningsdirektoratet.

Waagene, Erica og Liv Anne Støren (2013): *Fagskoleutdannedes studiesituasjon og arbeidsmarkedssituasjon – Kandidatundersøkelse blant fagskoleutdannede uteksaminert våren 2012*, (rapport 40/2013). Oslo: NIFU.

Wiggen, Kjersti Stabell (2011): *Levekårsundersøkelse blant studenter 2010/2011 – Dokumentasjonsrapport*, (notat 43/2011). Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Østlandssamarbeidet (2016): *Strategidokument – Østlandssamarbeidet 2016–2019*, (behandlet i kontaktutvalgets møte 9. mars 2016).

#### Nettressurser

Det europeiske kvalifikasjonsrammeverket for livslang læring / the European Qualifications Framework for lifelong learning (EQF): [https://ec.europa.eu/ploteus/search/site?f%5B0%5D=im\\_field\\_entity\\_type%3A97](https://ec.europa.eu/ploteus/search/site?f%5B0%5D=im_field_entity_type%3A97)

Det norske utdanningssystemet: <http://www.nokut.no/Fakta/Det-norske-utdannings-systemet/>

Enhet for nasjonal koordinering av karriereveiledning: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/etablering-av-enhet-for-nasjonal-koordinering/id611800/>

EQAVET: <http://www.eqavet.eu/gns/home.aspx>

EQAVET kvalitetsindikatorer: <http://www.eqavet.eu/gns/policy-context/european-quality-assurance-reference-framework/indicators.aspx>

Europa 2020-strategien: [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm)

Eurostat – Tertiary education statistics: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Tertiary\\_education\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Tertiary_education_statistics)

Fagområdegodkjenning (NOKUT): <http://www.nokut.no/no/Fagskoler/Kvalitetssikring-og-utvikling/Fagomradegodkjenning/>

Høring – forslag til nye reguleringer for private høyskoler og fagskoler: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing/id2499544/>

Læringsutbyttebeskrivelser: <http://www.nokut.no/no/Fagskoler/Kvalitetssikring-og-utvikling/Nasjonalt-kvalifikasjonsrammeverk-og-larings-utbyttebeskrivelser/>

Nasjonal strategi for kompetansepolitikk: <http://www.vox.no/nasjonal-strategi-for-kompetansepolitikk/>

Nasjonalt fagskoleråd: <http://www.vox.no/nasjonalt-fagskolerad/>

Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring: [https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/voksnes\\_laering\\_og\\_kompetanse/artikler/nasjonalt-kvalifikasjonsrammeverk/id601327/](https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/voksnes_laering_og_kompetanse/artikler/nasjonalt-kvalifikasjonsrammeverk/id601327/) og <http://www.nokut.no/no/Fakta/Det-norske-utdanningssystemet/Nasjonalt-kvalifikasjonsrammeverk-for-livslang-laring/>

Nasjonalt opptakskontor for fagskolen, Rogaland fylkeskommune: [www.fagskoleopptak.no](http://www.fagskoleopptak.no)

NHOs kompetansebarometer <https://www.nho.no/Politikk-og-analyse/kompetansebarometer/>

NIFU – Kandidatundersøkelsen for universiteter og høyskoler: <http://www.nifu.no/forskning/kandidatundersokelsen/>

NOKUTs studiebarometer: <http://www.nokut.no/no/Om-Studiebarometeret/>

NOKUTs høring om ny studietilsynsforskrift <http://www.nokut.no/no/Universitet-og-hoy-skoler/Kvalitetssikring-og-utvikling/Horing-ny-studietilsynsforskrift/>

Norsk standard for utdanningsgruppering: <https://www.ssb.no/utdanning/norsk-standard-for-utdanningsgruppering> og <http://statbas.ssb.no/ClassificationFrames.asp?ID=430501&Language=nb>

Norsk senter for forskningsdata, DBH Fagskolestatistikk: <http://dbh.nsd.uib.no/fagskole/>

Organisasjon for norske fagskolestudenter (ONF): <http://www.fagskolestudent.no/>

Praksiskandidatordningen: <http://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/finn-regelverk/ettertema/Fag-og-yrkesopplaring/Praksiskandidatordningen/>

Prøveordning for fagskoler (opptak): <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-f-08-13-proveordning-for-fagsk/id736052/>

Realkompetanse: <http://www.vox.no/realkompetanse/>

Realkompetanse i EU: <http://www.cedefop.europa.eu/en/events-and-projects/projects/validation-non-formal-and-informal-learning>

Realkompetansevurdering i fagskoler: <http://www.vox.no/realkompetanse/Realkompetansevurdering-i-fagskoler/>

Samordna opptak: [www.samordnaopptak.no](http://www.samordnaopptak.no)

System for fremtidig kompetansebehov: <https://www.regjeringen.no/fremtiden>

Universell: <http://www.universell.no/om-universell/>

**Vedlegg 1****Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk nivå 5.1, 5.2 og 6.1**

Tabell 1.1

| Kunnskap                                                                                       |                                                                                                                  | Ferdigheter                                                                                                    |                                                                                                                                       | Generell kompetanse                                                                                                                      |                                                                                                                                                |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Nivå 5.1                                                                                       | Nivå 5.2                                                                                                         | Nivå 6.1                                                                                                       | Nivå 5.1                                                                                                                              | Nivå 5.2                                                                                                                                 | Nivå 6.1                                                                                                                                       |
| Kandidaten...                                                                                  | Kandidaten...                                                                                                    | Kandidaten...                                                                                                  | Kandidaten...                                                                                                                         | Kandidaten...                                                                                                                            | Kandidaten...                                                                                                                                  |
| har kunnskap om begreper, prosesser og verktøy som anvendes innenfor et spesialisert fagområde | har kunnskap om begreper, teorier modeller, prosesser og verktøy som anvendes innenfor et spesialisert fagområde | har kunnskap om sentrale temaer, teorier, problemstillinger, prosesser, verktøy og metoder innenfor fagområdet | kan anvende faglig kunnskap på praktiske og teoretiske problemstillinger                                                              | kan gjøre rede for sine valg                                                                                                             | kan anvende faglig kunnskap på praktiske og teoretiske problemstillinger                                                                       |
| har innsikt i relevant regelverk, standarder, avtaler og krav til kvalitet                     | kan vurdere eget arbeid i forhold til gjeldende normer og krav                                                   |                                                                                                                | og gjøre rede for sine valg                                                                                                           |                                                                                                                                          |                                                                                                                                                |
| har bransjekunnskap og kjennskap til yrkesfeltet                                               | kjenner til forsknings- og utviklingsarbeid innenfor fagområdet                                                  | kan anvende relevante faglige verktøy, materialer, teknikker og uttrykksformer                                 | kan reflektere over egen faglig utøvelse og justere denne under veiledning                                                            | kan reflektere over egen faglig utøvelse og justere denne under veiledning                                                               | kan reflektere over egen faglig utøvelse og justere denne under veiledning                                                                     |
|                                                                                                |                                                                                                                  |                                                                                                                | kan planlegge og gjennomføre arbeidsoppgaver og prosjekter alene og som deltaker i gruppe og i tråd med etiske krav og retningslinjer | kan planlegge og gjennomføre arbeidsoppgaver og prosjekter alene og som deltaker i gruppe og i tråd med etiske krav og retningslinjer    | kan planlegge og gjennomføre arbeidsoppgaver og prosjekter alene og som deltaker i gruppe og i tråd med etiske krav og retningslinjer          |
| kan oppdatere sin yrkesfaglige kunnskap                                                        | kan oppdatere sin kunnskap innenfor fagområdet                                                                   | kan finne informasjon og fagstoff som er relevant for en yrkesfaglig problemstilling                           | kan finne og henvise til informasjon og fagstoff og knytte dette til en problemstilling                                               | kan utføre arbeidet etter utvalgte målgruppers behov kan bygge relasjoner med fagfeller og på tvers av fag, samt med eksterne målgrupper | kan presentere sentralt fagstoff som teorier, problemstillinger og løsninger både skriftlig, muntlig og gjennom andre relevante uttrykksformer |

Tabell 1.1

| Kunnskap                                                                                          |                                                                                                       | Ferdigheter                                                                                 |                                                                                                                                |               |                                                                                   | Generell kompetanse                                                                                     |                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                        |  |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|-----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| Nivå 5.1                                                                                          | Nivå 5.2                                                                                              | Nivå 6.1                                                                                    | Nivå 5.1                                                                                                                       | Nivå 5.2      | Nivå 6.1                                                                          | Nivå 5.1                                                                                                | Nivå 5.2                                                                                                                                              | Nivå 6.1                                                                                                                                               |  |
| Kandidaten...                                                                                     | Kandidaten...                                                                                         | Kandidaten...                                                                               | Kandidaten...                                                                                                                  | Kandidaten... | Kandidaten...                                                                     | Kandidaten...                                                                                           | Kandidaten...                                                                                                                                         | Kandidaten...                                                                                                                                          |  |
| forstår egen<br>bransjes/ yrkes<br>betydning i et<br>samfunns- og<br>verdiskapings-<br>perspektiv | kjenner til bran-<br>sjens/yrkets<br>historie, tradi-<br>sjoner, egenart<br>og plass i sam-<br>funnet | kjenner til fag-<br>områdets histo-<br>rie, tradisjoner,<br>egenart og plass<br>i samfunnet | kan kartlegge en<br>situasjon og<br>identifisere fag-<br>lige problemstil-<br>linger og behov<br>for iverksetting<br>av tiltak |               | kan anvende<br>relevante faglige<br>verktøy, teknik-<br>ker og uttryks-<br>former |                                                                                                         | kan utveksle<br>synspunkter<br>med andre med<br>bakgrunn innen-<br>for bransjen/<br>yrket og delta i<br>diskusjoner om<br>utvikling av god<br>praksis | kan utveksle<br>synspunkter<br>med andre med<br>bakgrunn innen-<br>for fagområdet<br>og delta i disku-<br>sjoner om utvik-<br>ling av god prak-<br>sis |  |
|                                                                                                   | har innsikt i<br>egne utviklings-<br>muligheter                                                       |                                                                                             |                                                                                                                                |               |                                                                                   | kan utvikle<br>arbeidsmetoder,<br>produkter og/<br>eller tjenester av<br>relevans for<br>yrkesutøvelsen | kan bidra til<br>organisasjons-<br>utvikling                                                                                                          | kjenner til nyten-<br>king og innova-<br>sjonsprosesser                                                                                                |  |

**Vedlegg 2****Tabeller for gjennomføring**

Tabell 2.1 Fullføring på normert tid og ett, to og tre år senere for opptakskullene 2011, 2012 og 2013

| 2011          | Totalt        | Fullført<br>på normert tid (N) | Fullført<br>normert tid i % | Fullført<br>N + 1 år | Fullført<br>N + 2 år | Fullført<br>N + 3 år | Fullført totalt<br>(%) |
|---------------|---------------|--------------------------------|-----------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|------------------------|
| ½ år          | 366           | 142                            | 38,80                       | 162                  | 163                  | 163                  | 44,54                  |
| 1 år          | 2 906         | 1 347                          | 46,35                       | 1 515                | 1 537                | 1 539                | 52,96                  |
| 1 ½ år        | 166           | 65                             | 39,16                       | 68                   | 71                   | 72                   | 43,37                  |
| 2 år          | 6 985         | 4 509                          | 64,55                       | 4 598                | 4 616                | –                    | 66,08                  |
| Øvrige        | 3 404         | 1 931                          | 56,73                       | 1 991                | 1 991                | 1 991                | 58,49                  |
| Udefinert     | 996           | 66                             | 0,66                        | 121                  | 126                  | 134                  | 43,45                  |
| <b>Totalt</b> | <b>14 823</b> | <b>8 060</b>                   | <b>54,37</b>                | <b>8 455</b>         | <b>8 504</b>         | <b>8 515</b>         | <b>57,44</b>           |

Merknad: Øvrige er utdanningstilbud av annet omfang enn 30, 60, 90 eller 120 fagskolepoeng. Kategorien udefinert gjelder hovedsakelig Mesterfagskolen. Mesterfagskolen har i stor grad rapportert bestått på feil utdanningskode, derav svært lav fullføringsandel. Mesterfagskolen har ikke lenger godkjenning som fagskole. Tankestrek betyr at det ennå ikke er kandidater i denne kategorien. Antallet studenter i kategorien «øvrige» går ned for hvert år fordi fagskolene standardiserer utdanningenes omfang.

Kilde: Data fra 2015.

Tabell 2.2

| 2012          | Totalt        | Fullført<br>på normert tid | Fullført<br>normert tid i % | Fullført<br>N + 1 år | Fullført<br>N + 2 år | Fullført<br>totalt (%) |
|---------------|---------------|----------------------------|-----------------------------|----------------------|----------------------|------------------------|
| ½ år          | 501           | 292                        | 58,28                       | 292                  | 292                  | 58,28                  |
| 1 år          | 2 445         | 1 162                      | 47,53                       | 1 244                | 1 258                | 51,45                  |
| 1 ½ år        | 98            | 36                         | 36,74                       | 42                   | 42                   | 42,86                  |
| 2 år          | 6 855         | 4 308                      | 62,84                       | 4 382                | 4 384                | 63,95                  |
| Øvrige        | 2 028         | 834                        | 41,12                       | 844                  | 844                  | 41,62                  |
| Udefinert     | 682           | 6                          | 0,88                        | 6                    | 6                    | 0,88                   |
| <b>Totalt</b> | <b>12 609</b> | <b>6 638</b>               | <b>52,64</b>                | <b>6 810</b>         | <b>6 826</b>         | <b>54,14</b>           |

Merknad: Som for 2011. Det at det foreligger data for fullført på normert tid pluss to år for toårig utdanning (fullføring på normert tid var i 2014), skyldes fullføring etter mer enn ett år, dvs. høsten 2015.

Tabell 2.3

| 2013          | Totalt        | Fullført<br>på normert tid | Fullført<br>normert tid i % | Fullført<br>N + 1 år | Fullført<br>N + 2 år | Fullført<br>totalt (%) |
|---------------|---------------|----------------------------|-----------------------------|----------------------|----------------------|------------------------|
| ½ år          | 370           | 240                        | 64,86                       | 240                  | 241                  | 65,14                  |
| 1 år          | 2 673         | 1 457                      | 54,51                       | 1 619                | 1 620                | 60,61                  |
| 1 ½ år        | 146           | 107                        | 73,29                       | 107                  | –                    | 73,29                  |
| 2 år          | 5 528         | 3 309                      | 59,86                       | 3 319                | –                    | 60,04                  |
| Øvrige        | 1 957         | 314                        | 16,05                       | 314                  | 314                  | 16,05                  |
| Udefinert     | 897           | 3                          | 0,33                        | 3                    | 3                    | 0,33                   |
| <b>Totalt</b> | <b>11 571</b> | <b>5 430</b>               | <b>46,93</b>                | <b>5 602</b>         | <b>5 604</b>         | <b>48,43</b>           |

Merknad: Som for 2011. Dataene for fullført på normert tid pluss to år for ettårig utdanning skyldes fullføring høsten 2015, etter mer enn ett år (normert tid for fullføring for disse var våren 2014). Det samme gjelder dataene for fullføring på normert tid pluss ett år for toårig utdanning (normert tid for fullføring for disse var våren 2015).

Kilde: NSD

## Bestilling av publikasjoner

### Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: [www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)

E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)

Telefon: 22 24 00 00

### Privat sektor:

Internett: [www.fagbokforlaget.no/offpub](http://www.fagbokforlaget.no/offpub)

E-post: [offpub@fagbokforlaget.no](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Omslagsillustrasjon: Anne Leela, Gjerholm design

Trykk: 07 Xpress AS – 12/2016

