



03.05.2022

Fylkeskommunens regionale kompetansepolitikk og forvaltning av fagskoler

Rapport 14-2022

Rapport nr. 14-2022 fra Samfunnsøkonomisk analyse AS

ISBN-nummer: 978-82-8395-144-8

Oppdragsgiver: HK-dir/KBU

Forsidefoto: PTTI EDU, Unsplash

Tilgjengelighet: Offentlig

Dato for ferdistilling: 3. mai 2022/3. mai 2023

Forfattere: Hanne Jordell og Markus Gyene

Kvalitetssikrer: Maja Tofteng

Samfunnsøkonomisk analyse AS

Borggata 2B
N-0650 Oslo

Org.nr.: 911 737 752
post@samfunnsokonomisk-analyse.no

Forord

På oppdrag for Kompetansebehovsutvalget har Samfunnsøkonomisk analyse AS (SØA) gjennomført et todelt utredningsprosjekt om høyere yrkesfaglig utdanning og fagskolesektoren. Formell kontraktspartner har vært Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) og det er HK-dir vi har hatt kontakten med i løpet av prosjektperioden.

I del A drøfter vi fylkeskommunenes kompetansepolitikk og forvaltning av fagskoler, og i del B drøfter vi høyere yrkesfaglig utdannings rolle i et framtidig utdanningssystem. Disse spørsmålene kan studeres uavhengig av hverandre, og i dialog med HK-dir besluttet vi å dele prosjektet i to deler, som ble gjennomført parallelt. Som konsekvens har vi skrevet to rapporter, en for hver del. Denne rapporten omhandler fylkeskommunenes regionale kompetansepolitikk, og forvaltning av fagskolene (del A).

Vi vil gjerne takke HK-dir for godt samarbeid, og takke alle intervjukandidater som har stilt opp.

Oslo, 3. mai 2022

Hanne Jordell
Prosjektleder
Samfunnsøkonomisk Analyse AS

Sammendrag

På oppdrag for Kompetansebehovsutvalget har Samfunnsøkonomisk analyse AS (SØA) gjennomført et utredningsprosjekt om fylkeskommunenes regionale kompetansepolitikk og forvaltning av fagskolene. Bakgrunnen for prosjektet er at fylkeskommunene, gjennom kompetansereformen, fikk et større ansvar for regional kompetansepolitikk. Sentralt i dette ansvaret står det å koble tilbydere av utdanning med arbeidslivet, med tanke på å sørge for at utdanningstilbudene er tilpasset regionalt behov. Samtidig har fagskolesektoren fått større oppmerksomhet de senere årene. Sektoren har blitt styrket i nyere tid og nåværende regjering ønsker å styrke sektoren ytterligere.

Kompetansebehovsutvalget setter fagskolene på dagsorden og skal legge fram en rapport våren 2022. SØAs utredning inngår som kunnskapsgrunnlag til utvalgets arbeid. Utredningen er basert på kvalitativ metode, først og fremst intervjuer med ca. 20 respondenter fra departement, fylkeskommuner og fagskoler, samt dokumentstudier.

Rapporten drøfter hvordan fylkeskommunene ivaretar sitt forvaltningsansvar og eierskap til fagskolene i lys av sitt helhetlige ansvar for den regionale kompetansepolitikken, og utfordringer ved fylkeskommunens rolle som forvalter og eier av fagskoler samt kompetansepolitisk aktør. Fylkeskommunene synes å skille mellom strategisk og operativt arbeid med regional kompetansepolitikk. Forholdet mellom fagskolene og fylkeskommunen avhenger av om det dreier seg om strategi eller forvaltning.

Det strategiske arbeidet er operasjonalisert i tre pilarer; utarbeide kompetansepolitisk strategi eller plan, etablere kompetanseforum og utvikle regionale kunnskapsgrunnlag. Dette oppfatter vi som kjente verktøy i fylkeskommunens regionale samfunnsutviklingsarbeid, og det er fristende å stille spørsmål ved om de egentlig representerer noe nytt. Etter SØAs vurdering har det forsterkede ansvaret for regional kompetansepolitikk medført endringer hos fylkeskommunene. Det varierer imidlertid svært mye mellom fylkeskommunene både hvor langt arbeidet har kommet og hvilke konkrete strategiske grep som er gjort. Vi oppfatter at noen fylkeskommuner i større grad enn andre har brukt anledningen det forsterkede ansvaret for regional kompetansepolitikk har gitt, til å tenke litt nytt og organisere seg annerledes.

Hovedbildet er like fullt at fylkeskommunene ikke har kommet veldig langt i arbeidet med å fylle rollen som ansvarlig for regional kompetansepolitikk. Ikke minst er mange fylkeskommuner forsinket på grunn av sammenslåingsprosesser og andre utenforstående forhold. Flere fylkeskommuner jobber nå med å konkretisere hvilke kompetansepolitiske problemstillinger som er de mest sentrale regionalt, og som dermed bør ivaretas av kompetansepolitikken. Det er ikke åpenbart at regional kompetansepolitikk utelukkende dreier seg om å koble utdanning og arbeidsliv. Flere fylkeskommuner ser eksempelvis ansvaret med regional kompetansepolitikk i sammenheng med inkludering og utenforskap. Hvor bredt eller smalt de enkelte fylkeskommunene tenker rundt regional kompetansepolitikk, preger hvordan strategiene eller planene blir utformet og sammensetningen av kompetanseforumene. Siden fylkeskommunene ikke er i mål med å utvikle sine kompetansepolitiske strategier, oppleves de også utydelige utad. Intervjuer med fagskolesektoren underbygger dette.

Når det gjelder det strategiske arbeidet med regional kompetansepolitikk, oppfatter vi at fylkeskommunene vurderer de fylkeskommunale fagskolene som regionale utviklingsaktører, mens de private utdanningsin-

stisjonenene først og fremst er tilskuddsmottakere av driftsmidler. Dette innebærer at de fylkeskommunale fagskolene blir tettere involvert i det strategiske arbeidet enn de private.

Fylkeskommunene synes å ha en tilbakelemt holdning til eierrollen overfor de fylkeskommunale fagskolene. Fylkeskommunene er typisk representert i styrene til de fylkeskommunale fagskolene i et mindretall. Det er like fullt grunn til å tro at noe av årsaken til at det nettopp er de fylkeskommunale fagskolene som blir tettest involvert i det strategiske, kompetansepolitiske arbeidet, er en lengre felles historie og eierskap og derigjennom tettere dialog. Det skal imidlertid også sies at representasjonen av private fagskoler ikke er like høy i alle fylker, og flere av de private fagskolene er relativt smale faglig sett. Dermed er de kanskje heller ikke like naturlige samarbeidspartnere på det strategiske nivået.

I tillegg til å jobbe strategisk med regional kompetansepolitikk, forvalter fylkeskommunen en rekke virkemidler og tilskuddsordninger som skal bygge opp under kompetansepolitikken. En av disse tilskuddsordningene er driftsmidler til fagskolene. Vår oppfatning er at de fleste fylkeskommunene forvalter driftsmidlene uavhengig av det strategiske kompetansepolitiske arbeidet. Flere fylkeskommuner var veldig tydelige på at det er og skal være et skille mellom strategi og forvaltning, blant annet for å sikre likebehandling av søkerne, og fordi fylkeskommunen skal ivareta nasjonale behov så vel som regionale. Prinsipielt kunne man tenkt seg at fylkeskommunen styrer dimensjoneringen av studieplasser i fagskolesektoren gjennom utforming av tildelingskriterier – som igjen kan baseres på de kompetanspolitiske strategiene. Slik praksis synes imidlertid å være lite utbredt. Dette henger trolig sammen med at fagskoleloven stipulerer at det er fylkeskommunens ansvar at det tilbys akkreditert fagskoleutdanning i samsvar med kompetansebehovene lokalt, regionalt og *nasjonalt*. Det framgår videre av retningslinjene til tilskuddsordningen at fylkeskommunene skal bidra til et *mangfold* av private og offentlige tilbydere. Selv om fylkeskommunene oppfatter at de likebehandler, er det viktig å være oppmerksom på at den offentlige fagskolen også kan finansieres av fylkeskommunen mer indirekte, for eksempel gjennom å slippe å betale husleie. For de fagskolene dette gjelder kan man stille spørsmål om det er reell likebehandling.

Fagskolene virker å ha ulike oppfatninger av fylkeskommunens forvalterrolle. Fagskolene understreker at det er en problemstilling knyttet til at fylkeskommunene skal ha et strategisk kompetansepolitisk ansvar, samtidig som de skal sikre mangfold i fagskolesektoren. Vår vurdering er at det er utfordrende for fylkeskommunene, i forvaltningen av driftsmidlene, å finne en balanse alle er fornøyd med. I praksis tilfaller en stor del av tilskuddene eksisterende studietilbud. Fagskolesektoren skulle gjerne hatt mer midler til å utvikle utdanningstilbud og eller hatt flere studieplasser innen de eksisterende utdanningstilbudene de har, men det er sterk konkurranse om midlene.

HK-dir forvalter en tilskuddsordning som er rettet mot å utvikle nye fagskoletilbud. Enkelte respondenter pekte på at det er utfordringer knyttet til at HK-dir forvalter disse midlene. Utfordringene er dels at det ikke er gitt at HK-dir kjenner det regionale behovet godt nok til å gjøre gode vurderinger av hvilke forslag som skal få tilskudd, og det er usikkert hvorvidt tilbud som utvikles gjennom tilskuddsordningen vil bli sikret videre drift gjennom tilskuddsordningen til drift, som fylkeskommunen forvalter.

Fylkeskommunen forvalter også en rekke andre virkemidler og tilskuddsordninger som i teorien kunne vært brukt til å underbygge eller styrke fagskolesektoren. Også her er hovedbildet at virkemidlene i liten grad brukes strategisk, men med noen unntak.

Vi har identifisert flere utfordringer knyttet til at fylkeskommunen forvalter driftsmidler, eier noen fagskoler og er en kompetansepolitisk aktør. Som ovenstående viser forholder fylkeskommunen seg til fagskolene på ulikt vis avhengig av om det er den kompetansepolitiske (strategiske) rollen, forvalterrollen eller eierrollen vi snakker om. Hvis vi ser disse rollene i sammenheng, vil vi særlig peke på to sentrale problemstillinger:

Når den offentlige fagskolen blir involvert i arbeidet med den regionale kompetansepolitikken i flere sammenhenger og på flere arenaer – er det da reell likebehandling i tilskuddsforvaltningen? I prinsippet er det mulig at den offentlige fagskolen får noen fordeler ved å sitte tettere på beslutningsmyndighetene. Om ikke annet får de informasjon mye raskere enn de øvrige fagskolene, og kan tilpasse sin strategiske utvikling i tråd med denne informasjonen.

Men denne problemstillingen kan også snus på hodet. Når fylkeskommunen skal ha det strategiske ansvaret for den regionale kompetansepolitikken, og sørge for at det er så godt som mulig samsvar mellom behov og tilbud – burde ikke fylkeskommunene få enda større muligheter til styring av utviklingen og fremme fornyelse i tråd med regionale behov? I forlengelsen av dette kunne man tenkt seg at den offentlige fagskolen ikke behøver å likebehandles i tilskuddsordningen, men kunne fått en rammeoverføring i tråd med strategiske prioriteringer, snarere enn å delta i en konkurranse med andre. Tilskudd til utvikling av tilbud, som HK-dir forvalter, burde trolig også være noe fylkeskommunen forvaltet dersom de skulle få enda sterkere inngripen med den strategiske utviklingen (selv om det ikke ligger formelle hindringer i veien for at fylkeskommunen kan gi ytterligere tilskudd til fagskolen gjennom frie midler).

Slik retningslinjene for driftsmidler til høyere yrkesfaglig utdanning er formulert, oppfatter ikke vi at de understøtter at fylkeskommunene strategisk kan styre det høyere yrkesfaglige utdanningstilbudet i tråd med regionale behov. Retningslinjene inneholder formuleringer knyttet til at fylkeskommunen skal bidra til et *mangfold* av private og offentlige tilbydere, og at fylkeskommunen skal sørge for at det tilbys høyere yrkesfaglig utdanning i samsvar med behov for kompetanse – ikke bare regionalt, men også lokalt og *nasjonalt*. Retningslinjene gir heller ingen retning for fylkeskommunene når det gjelder hvordan de bør håndtere konkurranse i fagskolemarkedet på lengre sikt. Er det mest formålstjenlig å stimulere til konkurranse på samme fagområder eller forsøke å få til rolledeling mellom offentlige og private tilbydere? I mange fylker er det en naturlig rolledeling i dag, men dersom utviklingen blir at utdanningstilbud i økende grad blir nettbasert og samlingsbasert, vil problemstillingen vil trolig forsterkes.

Fagskolesektoren er foreløpig en begrenset aktør i utdanningssystemet. De samfunnsmessige konsekvensene av disse prinsipielle utfordringene kan trolig vurderes som relativt begrensede. I en framtid der fagskolesektoren skal vokse mye mener vi imidlertid at det også er viktig å tenke grundig gjennom relasjonene mellom fylkeskommunen og fagskolene og hvordan virkemidler kan og skal brukes strategisk til å utvikle sektoren til å dekke de regionale behovene og samtidig ivareta mangfold og nasjonale behov.

Innhold

Forord		III
Sammendrag		IV
1 Innledning		8
1.1	Bakgrunn og utredningsspørsmål	8
1.2	Metode	8
1.3	Leserveiledning	9
2 Fagskolesektoren er svært mangfoldig		10
2.1	Både offentlige og private fagskoler	10
2.2	Fagskolene finansieres først og fremst gjennom statlige driftstilskudd	10
2.3	Fagskolene varierer mye i størrelse	12
2.4	Fagskolene tilbyr et bredt spekter av utdanningstilbud	13
3 Den regionale kompetansepolicyen og fagskolesektorens involvering		15
3.1	Fylkeskommunens regionale kompetansepolicy er dels strategisk og dels forvaltningsteknisk	15
3.2	Den fylkeskommunale fagskolen er involvert i det strategiske arbeidet	17
3.2.1	Kompetanseplan/strategi	17
3.2.2	Regionalt kompetanseforum	18
3.2.3	Regionalt kunnskapsgrunnlag	19
3.3	Eierskap har trolig betydning for involvering i strategisk arbeid	19
3.4	Driftstilskuddet forvaltes lite strategisk, men snarere etter likebehandlingsprinsipp	20
3.5	Variierende grad av strategisk bruk av andre kompetansepolicyer virkemidler	22
3.5.1	Videregående opplæring	22
3.5.2	Bedriftsintern opplæring	22
3.5.3	Kompetansepiloter	23
4 utfordringer knyttet ved å være kompetansepolicyaktør, samt eier og forvalter av fagskolene		25
4.1	Ansvaret for regional kompetansepolicy er ønsket, men utfordrende	25
4.2	Asymmetrisk informasjon i kompetansepolicyen	26
4.3	Eierskap som årsak til at de offentlige fagskolene har en mer sentral rolle	26
4.4	Forvaltningen skal både sikre nasjonale og regionale behov	27
4.5	Likebehandling eller strategi?	28
Referanser		29

1 Innledning

På oppdrag for Kompetansebehovsutvalget har Samfunnsøkonomisk Analyse AS (SØA) gjennomført et utredningsprosjekt om fylkeskommunenes regionale kompetansepolitikk, og forvaltning av fagskolene. I dette kapittelet gjennomgår vi bakgrunnen for utredningen og utredningsspørsmålene, beskriver metoden som er benyttet, og presenterer en leserveiledning til rapporten.

1.1 Bakgrunn og utredningsspørsmål

Gjennom kompetansereformen¹ fikk fylkeskommunen et større og tydeligere ansvar for den regionale kompetansepolitikken. Fylkeskommunene har blant annet ansvar for å sørge for at tilbudet innenfor videregående opplæring og høyere yrkesfaglig utdanning er tilpasset behovene regionalt, og for å koble sammen universiteter, høyskoler og andre tilbydere av kompetanseutvikling med det regionale arbeidslivet (Kunnskapsdepartementet, 2019).

Samtidig har fagskolesektoren fått større oppmerksomhet de senere årene. Gjennom fagskoleremeldingen i 2016 foreslo regjeringen 48 tiltak som skulle bidra til å styrke og videreutvikle fagskolesektoren (Deloitte, 2021). Den nåværende regjeringen har uttrykt at de ønsker å styrke fagskolene ytterligere. I Hurdalsplattformen framgår det blant annet at antallet studieplasser på fagskolene skal øke med 1000 plasser årlig i fem år og at finansieringen skal styrkes (Regjeringen, 2021).

Fagskolene har lange historiske røtter, men fagskolenes rolle i det moderne utdanningssystemet er fortsatt i støpeskjeen. Som en framvoksende del av utdanningssystemet er det nå et godt tidspunkt for

tydelig å definere fagskolenes rolle, både i sammenheng med konkrete kompetansebehov i arbeidslivet og de øvrige nivåene i det formelle utdanningssystemet.

Dette er også noe av bakgrunnen for at Kompetansebehovsutvalget² setter fagskolene på dagsorden. Utvalget skal legge fram en rapport om fagskolen våren 2022. Utredningene SØA gjennomfører inngår som kunnskapsgrunnlag til utvalgets arbeid

Rapporten drøfter følgende hovedspørsmål:

- Hvordan ivaretar fylkeskommunene sitt forvaltningsansvar og eierskap til fagskolene i lys av sitt helhetlige ansvar for den regionale kompetansepolitikken?
- Hvilke utfordringer følger av fylkeskommunens rolle som forvalter og eier av fagskoler og kompetansepolitisk aktør?

1.2 Metode

Utredningen er basert på kvalitativ metode, først og fremst intervjuer og dokumentstudier. Vi har intervjuet en til tre representanter fra samtlige fylkeskommuner og Oslo kommune. Fylkeskommunen besluttet selv hvem som skulle stille på intervju, på bakgrunn av en oversendt beskrivelse av problemstillingene. Noen av intervjuene har vært gruppeintervjuer, mens andre har vært individuelle intervjuer. I tillegg til fylkeskommunene har vi intervjuet et utvalg fagskoler, samt representanter fra henholdsvis KS, Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD). Alle intervjuer foregikk på teams.

¹ Kompetansereformen er kortnavnet på St. Meld. 14 (2019-2020) Kompetansereformen – Lære hele livet.

² Et partssammensatt utvalg som har som mandat å «å frembringe den best mulige faglige vurderingen av Norges fremtidige kompetansebehov.

Dette skal danne grunnlag for planlegging og strategiske kompetansebeslutninger – for både myndigheter og arbeidslivet, regionalt og nasjonalt.» Les mer her: <https://kompetansebehovsutvalget.no/>

Intervjuene har vært semi-strukturelle. Dette er intervjuer som har en forhåndsdefinert intervjuguide, men med muligheter for å avvike og utforske problemstillinger som oppstår underveis. Vi oversendte intervjuguiden til respondentene på forhånd.

Dataen vi har innhentet gjennom intervjuene er svært sammenfattet i rapporten. Vi er av den oppfatning av at det gir mer verdi med overordnede betraktninger sammenliknet med mange detaljer, men en ulempe med dette er at nyanser blir borte.

Dokumenter og rapporter som er brukt direkte i rapporten har vi henvist til i løpende tekst, og er listet opp bakerst. I tillegg til disse har vi benyttet mye dokumentasjon indirekte, eksempelvis som forberedelse til intervjuer. Vi har blant annet gjennomgått alle nettstedene til alle fagskolene, DBH fagskolestatistikk og nettstedene til alle fylkeskommunene. Videre har vi gjennomgått de regionale planprogrammene samt de regionale planene eller strategiene som er relevante for oppdragets problemstillinger.

I prosjektet har vi også trukket veksler på kunnskap vi har opparbeidet oss gjennom andre ferdigstilte og pågående prosjekter.

1.3 Leserveiledning

Rapporten er bygget opp på følgende måte:

Kapittel 2 gir en kort innføring i fagskolesektoren og dens utvikling de senere årene. Som kapitlet viser er sektoren svært allsidig, og innsikt i denne allsidigheten er viktig for å forstå hvordan fylkeskommunen forholder seg til de ulike fagskolene – ikke minst er det et poeng at fylkeskommunene eier en fagskole hver.

I kapittel 3 gjennomgår vi status for det regionale kompetansepoltiske arbeidet i fylkene i dag, og fagskolenes involvering i den regionale kompetansepo-

litikken. I kapitlet drøfter vi dermed spørsmålet om hvordan fylkeskommunene ivaretar sitt forvaltningsansvar og eierskap til fagskolene i lys av sitt helhetlige ansvar for den regionale kompetansepolitikken.

Kapittel 4 drøfter vi utfordringer som følge av at fylkeskommunen er en kompetansepoltisk aktør, samt eier og forvalter av fagskolene.

Rapporten inneholder ikke et oppsummerings- og konklusjonskapittel, men et utfyllende sammendrag i starten av rapporten.

2 Fagskolesektoren er svært mangfoldig

Fagskolesektoren har røtter tilbake til 1800-tallet, og representerer et mangfold av historikk og begrunnelser for sine utdanningstilbud. Per 1. januar 2022 er det 60 fagskoler spredt over hele landet (DBH, 2022).

Våren 2022 var det registrert ca. 25 000 studenter i høyere yrkesfaglig utdanning (DBH, 2022).³ . Antall studenter har økt med over 75 prosent de siste 10 årene. Likevel utgjør fagskolene en relativt liten del av den samlede studentmassen. Til sammenligning var det registrert ca. 278 000 studenter i høyere utdanning våren 2022 (DBH, 2022).

Fagskolesektoren er såpass sammensatt at man kan stille spørsmålet om det egentlig dreier seg om én sektor – eller flere forskjellige. Fagskoleutdanningene har tidligere blitt omtalt som «en brokete samling av fag med ulike bakgrunner» (Høst, Lyby, & Schwach, 2019, s. 21).

I dette kapitlet redegjør vi for sentrale kjennetegn ved dagens fagskolesektor. Innsikt i allsidigheten er viktig for å forstå hvordan fylkeskommunen forholder seg til de ulike fagskolene. I kapittel 2.1 omtales eierskap, i kapittel 2.2 finansiering, i kapittel 2.3 størrelse og i kapittel 2.4 omtales mangfold i utdanningstilbud. I kapitlet presenteres først og fremst overordnet statistikk. En ytterligere beskrivelse av fagskolesektorens mangfoldighet finnes i delrapport B Alternativer for framtidens høyere yrkesfaglig utdanning (SØA, 2022).

2.1 Både offentlige og private fagskoler

Alle fylkeskommuner eier hver sin fagskole. I takt med at fylker har slått seg sammen, har også fags-

koler blitt slått sammen, hvilket innebærer at det i dag er 11 fylkeskommunale fagskoler. Det har også over tid blitt konsolideringer i privat sektor. Antall fagskoler er omtrent halvert de siste ti årene (DBH, 2022), som følge av nedleggelse, oppkjøp og sammenslåinger (Diku, 2021). Det finnes 49 private fagskoler spredt omkring i hele landet per 1. januar 2022 (DBH, 2022).

Mange fagskoler har imidlertid flere studiesteder. I henhold til tilstandsrapporten for fagskoler for 2021 var det registrert 183 studiesteder i fagskolesektoren (Diku, 2021).

2.2 Fagskolene finansieres først og fremst gjennom statlige driftstilskudd

Fagskoleutdanningene finansieres gjennom tre hovedkilder: statlige driftstilskudd, tilskudd fra fylkeskommunenes frie midler og egenbetaling fra studentene. I tillegg kommer prosjektmidler og anbudsbaserte tilskudd, eksempelvis tilskuddsordningen for utviklingsmidler til fagskolen og bransjeprogramsatsingen. Samlet sett disponerte fagskolesektoren om lag 1,9 milliarder kroner i 2020 (Diku, 2021).

De statlige tilskuddsmidlene fra Kunnskapsdepartementet er den største finansieringskilden i fagskolesektoren. Fastsettingen av de samlede statlige tilskuddene til fagskolene består av en blanding av grunntilskudd og resultatbasert finansiering. Grunntilskuddet skal bidra til forutsigbarhet, mens det resultatbaserte tilskuddet skal stimulere til økt kvalitet og gjennomføring i utdanningene (ibid). På dette nivået har finansieringsordningen flere likhetstrekk med finansieringen av universiteter og høyskoler.

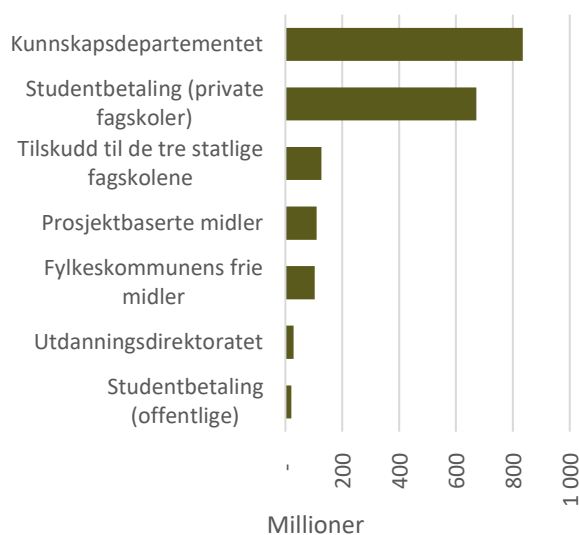
³ Merk også at studentmassen er redusert sammenliknet med høsten 2021, men statistikken tilbake i tid viser at det er noe færre studenter vårsemesteret sammenliknet med høstsemesteret.

Det statlige tilskuddet overføres i sin helhet til fylkeskommunene. Fylkeskommune fastsetter kriterier for hvordan tilskuddet fordeles til de enkelte fagskolene gjennom en søknadsbasert ordning (omtales nærmere i kapittel 3.4).

For at en fagskole skal kunne få støtte fra fylkeskommunen, må fagskolen enten ha kontoradresse eller studiested i fylket. Fagskoler med flere studiesteder kan dermed søke tilskudd hos flere fylkeskommuner (Diku, 2021)

En mindre gruppe av fagskolene er skjermet i tilskuddsordningen. Per januar 2022, dreier dette seg om 13 fagskoler (Deloitte, 2022).⁴ I motsetning til de øvrige fagskolene er det Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir), ikke fylkeskommunene som beregner disse tilskuddene, i tillegg til at beregningsmodellen er annerledes (Diku, 2021). Tilskuddet er basert på tilskuddet foregående år, snarere enn ut fra antall studenter (Deloitte, 2022). Tre fagskoler blir finansiert direkte over statsbudsjettet.⁵

Figur 2.1 Finansieringskilder for fagskolene i 2020, i millioner kroner



Kilde: DIKU (2021).

Totalt utgjør studentbetaling i overkant av 692 millioner kroner. 670 millioner ble krevd inn av private fagskoler, mens studentbetalingen i offentlige fagskoler utgjorde rundt 21 millioner kroner (Diku, 2021). Over tid har den gjennomsnittlige studentbetalingen ved private fagskoler økt, mens den er redusert i offentlige fagskoler (Diku, 2021).

Tilskudd via fylkeskommunenes frie midler utgjorde rundt 100 millioner kroner i 2020 (ibid.). Imidlertid finansierer også fylkeskommuner de offentlige fagskolene indirekte. Vi har ikke oversikt over hvor stort omfanget av indirekte støtte er, men fylkeskommunen kan eksempelvis støtte fagskolen indirekte ved å la fagskolen slippe å betale husleie. Andre måter

⁴ Menighetsbibelskolen, Hald internasjonale senter, Fagskolen Innlandet (bygg – og treteknikk), Ålesund kunstfagskole, Bårdar Akademiet AS, Designinstituttet, Einar Granum kunstfagskole, Fagskolen for bokbransjen, Kunstscolen i Stavanger, Kunstscolen i Bergen, Frelsesarmeens offiser-skole, Fabrikken Asker kunstfagskole og Det Tverrfaglige kunstinstitutt.

⁵ Veia – den grønne fagskolen, Norsk jernbaneskole og Dykkerutdanninga ved Høyskolen på Vestlandet (Diku, 2021)..

å støtte fagskolen indirekte på er dersom fylkeskommunen og fagskolen har felles administrasjonsavdeling, slik at utgifter til dette inngår i fylkeskommunens budsjett.

2.3 Fagskolene varierer mye i størrelse

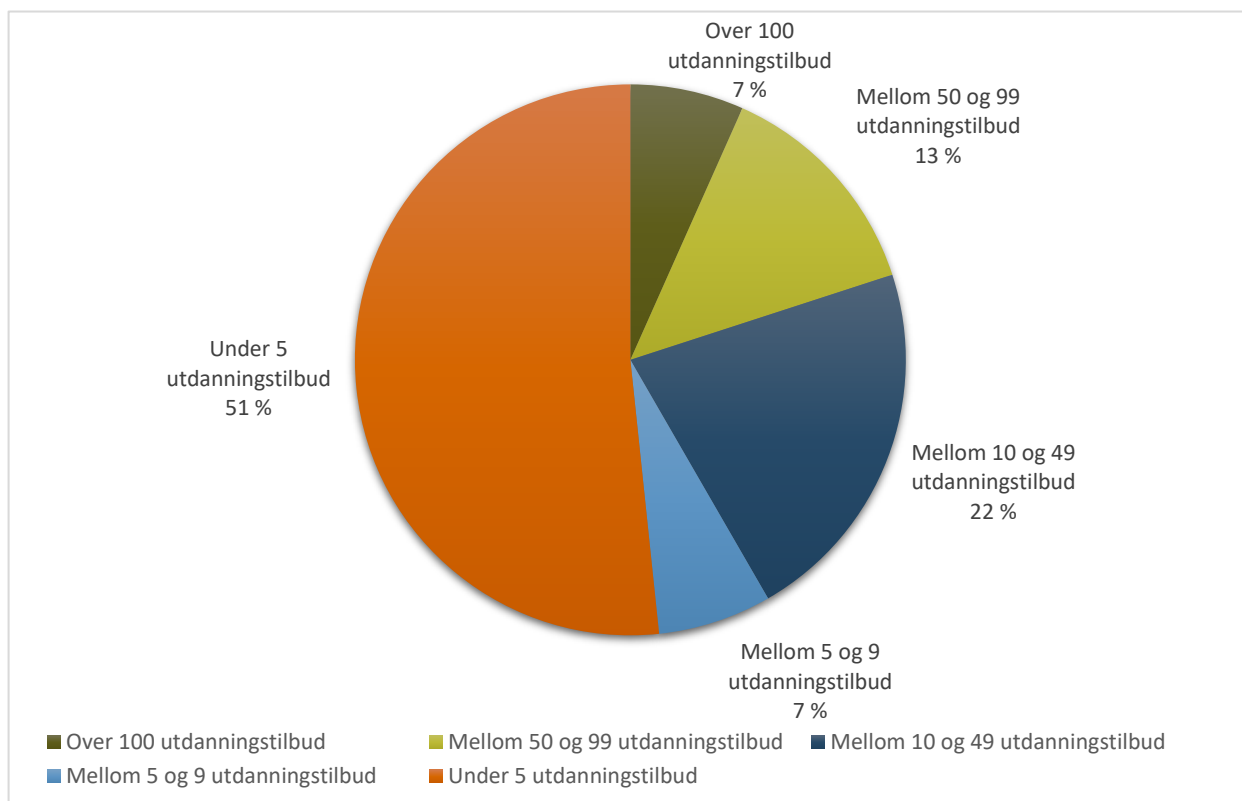
Fagskolene varierer svært mye i størrelse både målt i antall utdanningstilbud og antall studenter.

Figur 2.2 indikerer spredningen i størrelse på de ulike fagskolene, med utgangspunkt i antallet utdanningstilbud de har. Som det framgår av figuren, har over halvparten av skolene et relativt lite tilbud – under 5 utdanningstilbud. Faktisk er det 11 skoler, det vil si ca. 10 prosent som kun har ett tilbud. Kun fire skoler har flere enn 100 utdanningstilbud (DBH, 2022).

Det er en viss sammenheng mellom antall utdanningsemner og antall studenter, men noen av utdanningsemnene er svært populære og tar dermed inn svært mange studenter. Av de 60 fagskolene er det 11 stykker, dvs. 19 prosent som utdanner over 1000 elever. Omtrent halvparten av fagskolene utdanner under 100 studenter (DBH, 2022).

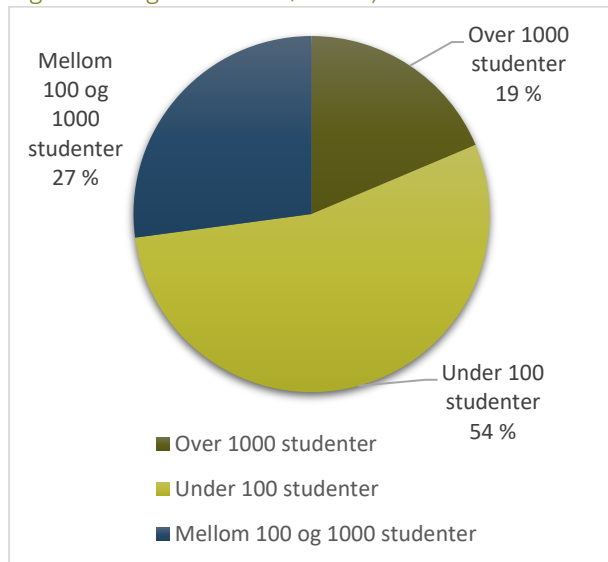
De fylkeskommunale fagskolene er typisk relativt store, med mellom drøye 300 og 2000 studenter (DBH, 2022).

Figur 2.2 Fagskolenes størrelse, ut fra antall utdanningstilbud, Våren 2022 (DBH, 2022)



Kilde: DBH, 2022

Figur 2.3 Fagskolenes størrelse, ut fra studentantall



Kilde: (DBH, 2022).

2.4 Fagskolene tilbyr et bredt spekter av utdanningstilbud

De fleste utdanningene på fagskolene er i utgangspunktet utviklet i nær tilknytning til arbeidslivets behov, og bygger oftest på fag-/svennebrev eller yrkeskompetanse (SØA, 2021). På den måten kan fagskoleutdanningene anses å ha et mer direkte arbeidsmarkedsrettet samfunnsoppdrag, sammenlignet med universiteter og høyskoler.

Det var registrert over 1 500 utdanningstilbud i fagskolesektoren i vårsemesteret 2022 (DBH, 2022).⁶ Det er flest utdanningstilbud innen naturvitenskapelige fag, håndverksfag og tekniske fag, etterfulgt av

helse- og sosialfag og økonomiske og administrative fag.

En gjennomgang av nettsidene til fagskolene, viser at de fylkeskommunale fagskolene tilbyr et relativt bredt spekter av utdanningstilbud. Hovedvekten ligger på ulike tekniske fag, men de fleste tilbyr også noe helsefag. De fylkeskommunale fagskolenes studietilbud speiler i stor grad arbeidslivet i regionen. Eksempelvis fagskolen i Møre og Romsdal – som har tilbud rettet mot maritime næringer og petroleumsnæringene i større grad enn eksempelvis fagskolen i Innlandet, men som på sin side har tilbud rettet mot landbruksnæringen. De private fagskolene varierer mellom å være relativt store, med bredt utdanningstilbud til å være smalere og mindre.

Etter en gjennomgang av alle fagskolene, mener vi at fagskoler kan grupperes i tre hovedgrupper ut fra hva slags rolle utdanningstilbudet de tilbyr spiller i arbeidslivet i dag. Vi tar dermed ikke hensyn til historisk rasjonale, men drøfter sektoren slik den ser ut per 1. januar 2022.⁷ Hovedformålet med undergrupperingen er at det vil gjøre det enklere å drøfte rollen til høyere yrkesfaglig utdanning i et framtidig utdanningssystem – som er hovedtemaet i delrapport B. Undergrupperingen er imidlertid også relevant i diskusjonen av utfordringer som følger av fylkeskommunens forvalterrolle, som vi kommer tilbake til i kapittel 4.4.

Merk at vi har kategorisert fagskolene – ikke hvert enkelt utdanningstilbud. For mange av fagskolene henger dette tett sammen – fagskolen tilbyr i hoved-

⁶ Mange fagskoler tilbyr flere utdanningsløp for et enkelt utdanningstilbud. I statistikken telles for eksempel stedsbaserte og nettbaserte utgaver av samme tilbud som separate tilbud. Summen av de innrapporterte utdanningstilbudene er derfor i flere tilfeller høyere enn antall godkjente utdanningstilbud hos NOKUT.

⁷ Det er viktig å påpeke at sektoren hele tiden er i utvikling, og det kan komme endringer fra år til år hvorvidt det kommer nye akkrediterte utdanninger og/eller om noen fagskoler legger ned tilbud.

sak én type utdanning, mens de større fagskolene tilbyr ulike typer utdanning.

Den ene gruppen, som vi kaller S (står for Spesifikk), omhandler fagskoler som er relativt smale faglig sett og retter seg mot en gruppe arbeidstakere som trenger *noe* utdanning for å utøve profesjonen sin. Noen av profesjonene har krav eller standarder som en utdanning må levere. Videre er det snakk om et relativt begrenset arbeidsmarked og trolig ikke nødvendig med et stort omfang av utdannings-tilbud. Skolene er derfor gjerne relativt små i antall studietilbud og antall studenter. Eksempler på disse skolene er pilotskoler, lokførerskolen og fagskolen Aldring og helse (demensomsorg og utviklingshemming).

Den andre gruppen har vi kalt I (Interessedrevet). Under denne kategorien har vi plassert fagskoler som gir et utdanningstilbud til personer, men der en arbeidsgiver i andre enden er mer usikker. Personer som tar denne typen utdannelse blir trolig i større grad enn for S nødt til å starte egen virksomhet dersom utdannelsen skal være inntektsbringende. Eller så er I en skole som gir et utdanningstilbud som ikke er avgjørende for å få jobb innen yrket. Eksempler på fagskoler vi har lagt her er religiøse fagskoler, kunst og fotoskoler og dans, men også noen institutt for helhetsmedisin og friluftsfagskolen havner her.

Den siste kategorien har vi kalt B (Bredde). Her har vi plassert fagskoler av en viss størrelse både i studentomfang og utdanningstilbud. Kategorien omfatter fagskoler som tilbyr et relativt bredt tilbud av utdanningsretninger. I denne kategorien havner alle de fylkeskommunale fagskolene, samt AOF fagskolene, Høyskolen i Kristiania og Folkeuniversitetet.

3 Den regionale kompetansepolitikken og fagskolesektorens involvering

I dette kapitlet gjennomgår vi status for det regionale kompetansepolitiske arbeidet i fylkene i dag⁸, og fagskolenes involvering i den regionale kompetansepolitikken. Kapitlet vil dermed gi svar på spørsmålet om hvordan fylkeskommunene ivaretar sitt forvaltningsansvar og eierskap til fagskolene i lys av sitt helhetlige ansvar for den regionale kompetansepolitikken.

Intervjudata viser at fylkeskommunene skiller mellom det strategiske arbeidet med regional kompetansepolitikk og det mer forvaltningstekniske. Dette innebærer at hvordan fagskolene vurderes inn i den regionale kompetansepolitikken avhenger av om det dreier seg om strategi eller forvaltning. Intervjudata peker også på at fylkeskommunene oppfatter sin eierrolle som tilbakelemt – underforstått at de ikke egentlig påvirker fagskolene i særlig grad. Som vi kommer tilbake til under, oppfatter vi imidlertid at eierskapet trolig er en av årsakene til at den fylkeskommunale fagskolen i større grad enn de private fagskolene blir trukket inn i det strategiske kompetansepolitiske arbeidet.

I kapittel 3.1 gjennomgår vi kort bakgrunnen og konteksten for fylkeskommunens nye ansvar for regional kompetansepolitikk. I kapittel 3.2 gjennomgår vi status for det strategiske arbeidet i fylkeskommunene, og i hvilken grad fagskolene involveres her. I kapittel 3.3 går vi inn på eierrollen og hvilken betydning dette har for forholdet til fagskolene. I kapittel 3.4 diskuterer vi hvordan fylkeskommunene håndterer forvaltningen av driftsmidler til fagskolene.

I kapittel 3.5 gjennomgår vi noen andre virkemidler fylkeskommunene forvalter innenfor regional kompetansepolitikk som har berøringspunkter med fags-

skolesektoren. Denne gjennomgangen bidrar til å illustrere ytterligere hvordan fylkeskommunene jobber med regional kompetansepolitikk i stort og hvordan fagskolesektoren vurderes eller ikke vurderes inn her.

3.1 Fylkeskommunens regionale kompetansepolitikk er dels strategisk og dels forvalningsteknisk

Fylkeskommunen er ett av de tre forvaltningsnivåene i Norge, med egen, valgt politisk ledelse. Etter regionreformen, som trådte i kraft 1. januar 2020, ble antallet fylker – og fylkeskommuner – redusert fra 19 til 11, samtidig som fylkeskommunen fikk flere og styrkede ansvarsområder sammenliknet med tidligere (KMD, 2018).

Ett av ansvarsområdene som ble styrket som følge av regionreformen, var kompetansepolitikken. Fylkeskommunene har nå en strategisk rolle og et helhetlig ansvar for regional kompetansepolitikk, og for at virksomheter i de regionale arbeidsmarkedene har tilgang på den kompetansen de har behov for.

Fylkeskommunenes forsterkede rolle i den regionale kompetansepolitikken ble blant annet begrunnet i at kompetansebehovene mellom regioner er ulike, og at det er fylkeskommunen som best kjenner det regionale arbeidslivet og det regionale utdanningstilbudet. Det framgår av Distriktsmeldingen (KMD, 2019) at «Ved å styrke det regionale kompetansepolitiske ansvaret skal det legges til rette for bedre tilgang på kompetent, kvalifisert og relevant arbeidskraft i det regionale arbeidsmarkedet.» Et av formålene med å overføre ansvaret til fylkeskommunene forstås dermed som at man skulle sikre bedre

⁸ Fylkeskommunenes arbeid med regional kompetansepolitikk er i kontinuerlig utvikling. Informasjon kan raskt oppleves utdatert.

samsvar mellom tilbud og etterspørsel etter kompetanse.

Fylkeskommunene har videre ansvar for å sørge for at tilbudet innenfor videregående opplæring og fagskolesektoren er tilpasset behovene regionalt, og for å koble sammen universiteter, høyskoler og andre tilbydere av kompetanseutvikling med det regionale arbeidslivet (Meld. St. 14 (2019-2020) *Kompetansereformen – lære hele livet*).

Ansvar for den regionale kompetansepolitikken må sees i sammenheng med fylkenes forsterkede ansvar for samfunnsutvikling. Kompetanse- og utdanningspolitikken henger tett sammen med næringspolitikk, regional planlegging og integrering – som fylkeskommunene også fikk økt ansvar for gjennom regionreformen.

Samfunnsutviklerrollen er en rolle fylkeskommunen har hatt i lang tid, og som gradvis har blitt forsterket (Magnussen, 2021). Sentralt i denne rollen står ansvaret for regional planlegging og etablering av regionale partnerskap. I henhold til plan- og bygningsloven skal fylkeskommunene utvikle regionale planer for spørsmål de selv mener er viktige å ha regionale planer for. Regionale partnerskap er enkelt forklart samarbeidsforum eller nettverk som fylkeskommunen drifter, fordi det er flere aktører i regionen som må jobbe sammen for å nå samfunnspolitiske mål. Fylkeskommunen tar dermed en koordinerende rolle i samfunnsutviklingsspørsmål, men måloppnåelsen er avhengig av at alle aktører jobber i samme retning.

Hvilke aktører som deltar i de regionale partnerskapene varierer mellom fylkeskommunene, men typisk representert er Innovasjon Norge, Siva, Forskningsrådet, NHO, LO, frivillige organisasjoner, akademia/forskningsinstitutter, NAV, andre statlige etater og fylkesmannen (Magnussen, 2021). Dette er relevant å ha i bakhodet når vi går nærmere inn på

hvordan fylkeskommunene jobber med regional kompetansepolitikk (kap. 3.2).

Det er viktig å påpeke at sentrale myndigheter har hatt forventninger til at fylkeskommunen skal ha en funksjon som tilrettelegger mellom kompetent og relevant arbeidskraft og arbeidsmarkedets behov også før regionreformen. Det har eksempelvis kommet til uttrykk i Nasjonale forventninger til regional- og kommunal planlegging (KMD, 2015). Også i oppdragsbrev fra daværende Kommunal- og moderniseringsdepartement til fylkeskommunene som gjelder bruk av regionale utviklingsmidler, har det blitt signalisert at relevant kompetanse er sentralt for å sikre verdiskaping og vekst, og at fylkeskommunen og det regionale partnerskapet spiller en aktiv rolle i arbeidet for å bedre tilgangen på relevant kompetanse i regionale arbeidsmarkeder (Nilsen, 2016).

Det er også viktig å være klar over at regional kompetansepolitikk, for mange, trolig er ensbetydende med å sikre at utdanningstilbudet svarer på det regionale arbeidslivets behov for kompetanse. Dette er etter vårt syn en logisk operasjonalisering, ikke minst utgangspunkt i begrunnelsene for at fylkeskommunene skulle få dette ansvaret. Fylkene er forskjellige fra hverandre og de kan stå overfor ulike kompetansepolitiske utfordringer. I og med at fylkeskommunen er et eget forvaltningsnivå, med egen politisk ledelse, står de fritt til å spisse eller bredde ut det kompetansepolitiske området – slik at det svarer på utfordringer de selv har. Den enkelte regionens inngang til det kompetansepolitiske feltet, utvikles gjennom strategiprosesser, og som vi kommer tilbake til, varierer det mellom fylkeskommunene hvor langt disse strategiprosessene har kommet.

3.2 Den fylkeskommunale fagskolen er involvert i det strategiske arbeidet

For å tydeliggjøre fylkeskommunenes forsterkede kompetansepolitiske rolle og ansvar vedtok fylkesrådmannskollegiet å bygge fylkeskommunenes kompetansepolitikk på tre pilarer (KMD, 2019).

1. En regional kompetanseplan/strategi
2. Et regionalt kompetanseforum
3. Et regionalt kunnskapsgrunnlag

Disse pilarene har blitt utviklet av fylkeskommunene selv, gjennom et utviklingsarbeid initiert av Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Kunnskapsdepartementet (Hordaland fylkeskommune, 2018).

Etter vår vurdering kan disse tre pilarene forstås som en operasjonalisering av fylkeskommunenes strategiske arbeid med regional kompetansepolitikk. I tillegg til å jobbe strategisk, har fylkeskommunene ansvar for å forvalte en rekke kompetanspolitiske virkemidler. Intervjudata peker på at fylkeskommunene i stor grad skiller mellom det strategiske og det mer forvaltningstekniske arbeidet.

Under gjennomgår vi overordnet hvor langt på vei fylkeskommunene har kommet når det gjelder det strategiske arbeidet, og på hvilken måte fagskolene inngår i dette arbeidet.

3.2.1 Kompetanseplan/strategi

Den ene pilaren i den regionale kompetansepolitikken er at fylkeskommunene skal utarbeide en kompetanseplan eller en strategi. Forskjellen mellom en plan og en strategi, er at en plan vil ha noen føringer gitt i plan- og bygningsloven, men en strategi står litt friere. (Hordaland fylkeskommune, 2018). Planarbeid er en lovbestemt oppgave fylkeskommunene har hatt over lengre tid, men det er opp til fylkeskommunen selv å vurdere hvilke områder som er

sentrale å utarbeide planer på og hvor brede eller smale disse skal være (KDD, 2013).

Intervjuene viser at det varierer mellom fylkeskommunene hva som er status på utarbeidelsen av en kompetanseplan eller strategi. Noen har så vidt påbegynt arbeidet. Flere fylkeskommuner har vært i sammenslåingsprosesser eller omorganiseringsprosesser og dermed har arbeidet med kompetansepolitikken blitt noe overskygget av disse prosessene. Andre har vedtatt kompetansestrategier eller planer nylig og er i gang med å følge disse opp.

Som det framkommer av de foregående avsnittene, har fylkeskommunene jobbet med regional kompetansepolitikk over lengre tid. Selv om de ikke har laget en konkret kompetansestrategi, kan tematikken være behandlet i planer eller strategier med andre overskrifter. Flere fylkeskommuner har dermed varianter av planer av litt eldre årgang, og har igangsatt arbeid med å oppdatere disse.

For de fylkeskommunene som har vedtatt en plan eller strategi, har arbeidet ofte blitt ledet av en styringsgruppe som da gjerne er fylkets svar på regionalt kompetanseforum (med noen unntak – kompetanseforum omtales nærmere under). De fylkene som ikke har laget en kompetansestrategi eller plan ennå, legger opp til at arbeidet *skal* ledes av en styringsgruppe eller et kompetanseforum.

Fylkeskommunene varierer seg imellom når det gjelder hva slags temaer som vektlegges i kompetansestrategien eller planen. Noen fylkeskommuner vektlegger det man kunne kalt for inkluderingsperspektivet i større grad enn arbeidslivets behov; dvs. at kompetansepolitikken skal bidra til redusert utenforskap. Andre kobler kompetansepolitikken svært tett på det regionale næringslivet og behovet for kompetanse næringene trenger nå og i framtiden. Noen gjør litt av begge deler.

Overordnet bærer de regionale kompetanseplanene eller strategiene preg av å først og fremst beskrive det regionale utfordringsbildet og definere noen målsettinger. I den grad vi har identifisert konkrete tiltak er disse også relativt overordnede. Et klassisk tiltak er at fylkeskommunen skal etablere et regionalt kompetanseforum.

Hvorvidt fagskolen er omtalt i disse planene eller strategiene varierer også, men hovedbildet er at omtalen er overordnet. Eksempler på hva som framgår i strategiene er at fylkeskommunen vil «utvikle kunnskap arbeidslivet etterspør», eller «utvikle fleksible utdanningstilbud som møter arbeidslivets behov» – utsagn som først og fremst er varianter av målsetninger. Et eksempel på strategi er at relevante aktører må samarbeide for å få til god dimensjonering på alle nivåer i utdanningssystemet – ofte operasjonalisert som å etablere et kompetanseforum. Vi har også sett eksempler på at fagskolene pekes på mer direkte, eksempelvis: «fagskolene skal videreutvikles i tråd med arbeidslivets behov», men uten at det konkretiseres i særlig grad hvordan man skal få det til, utover å etablere kompetanseforum.

3.2.2 Regionalt kompetanseforum

Utgangspunktet for å etablere regionale kompetansefora, er at fylkeskommunen ikke alene kan sikre en bedre sammenheng mellom det regionale utdanningstilbudet og det regionale arbeidslivets behov for kompetanse. Fylkeskommunen har snarere en koordinerende rolle, og et ansvar for å bringe sentrale aktører sammen. Kompetanseforum representerer en mulighet for fylkeskommunene til å komme i tettere dialog med arbeidslivet og deres behov.

Som nevnt over ser fylkeskommunene sammenhengen mellom å utarbeide en kompetansestrategi/plan og å etablere et kompetanseforum. De fylkene som har laget en kompetansestrategi eller

plan, har ofte som tiltak at det skal etableres et kompetanseforum eller en styringsgruppe som skal følge opp strategien. Vi har også sett eksempler på det motsatte; at fylkene først har etablert et kompetanseforum eller styringsgruppe, og så er en av hovedoppgavene å fungere som styringsgruppe i arbeidet med å lage en kompetansestrategi eller plan.

Når det gjelder deltakere i kompetanseforumene, inngår som regel mange av de samme som typisk også er aktører i det regionale partnerskapet. Konkret dreier det seg om representanter fra fylkesadministrasjon, partene i arbeidslivet (som har regionale kontorer), NAV, høyskoler/universiteter og den fylkeskommunale fagskolen. Det er typisk ledernivået fra disse organisasjonene som er representert i kompetanseforumene.

Når det gjelder forholdet mellom kompetanseforum og fagskolesektoren, er hovedbildet at ledernivået, enten rektor eller styreleder fra den *fylkeskommunale* fagskolen er representert i kompetanseforumet. Kun én fylkeskommune har også invitert en representant fra de øvrige fagskolene med regional tilstedeværelse. Noen fylkeskommuner har aktivt sagt nei til å invitere flere representanter fra fagskolesektoren inn i kompetanseforumet, på bakgrunn av at det ikke er ønskelig at forumet skal være for stort. Andre fylker har ikke så mange andre fagskoler representert i fylket, utenom den fylkeskommunale, at det er en problemstilling i dag.

Et par-tre av fylkeskommunene skiller seg litt ut fra de øvrige når det gjelder modellen på kompetanseforum. Disse vektlegger i større grad enn de øvrige å lage større møteplasser som involverer enda flere berørte aktører i regionen for å diskutere kompetanseutfordringer og kompetansebehov.

Som nevnt over har det regionale kompetanseforumet i de fleste fylkeskommunene en funksjon som en styringsgruppe som enten skal utarbeide eller

iverksette en kompetanseplan eller strategi. I tillegg brukes møter i forumene i flere fylkeskommuner for å diskutere dimensjonering av utdanningstilbudet. Fylkeskommunen bruker disse diskusjonene som ett av flere grunnlag når de skal vurdere dimensjonering på videregående opplæring (omtales nærmere i kapittel 3.4.1), og fagskolen og UH-sektoren tar også i stor grad med seg innspill i sin strategiske utvikling, eller har i alle fall mulighet til det. Når det er sagt er ikke kompetanseforumene beslutningsarenaer.

Når det gjelder UH-sektoren er det imidlertid også etablert såkalte RSA-er (Råd for samarbeid med arbeidslivet) på utdanningsinstitusjonene, der dimensjoneringsspørsmål tas opp. Enkelte fylkeskommuner ser derfor ikke hensikten med at dimensjonering, i alle fall på UH-nivå, trenger å være et tema i kompetanseforumet.

3.2.3 Regionalt kunnskapsgrunnlag

Det er også en sammenheng mellom det regionale kunnskapsgrunnlaget og kompetansestrategien/planen, i den forstand at kunnskapsgrunnlaget ofte lages først, og deretter lages en strategi på bakgrunn av kunnskapsgrunnlaget.

Når det er sagt, er det å utvikle et kunnskapsgrunnlag et fast innslag i alle planprosesser som foregår i fylkeskommunen. Det kan likevel være hensiktsmessig med et mer avgrenset kunnskapsgrunnlag som går i kjernen av kompetansepolitiske problemstillinger, som et ledd i utvikling av den regionale kompetanseplanen eller strategien. Dessuten er fylkene i kontinuerlig endring, og det er dermed behov for å oppdatere disse kunnskapsgrunnlagene ved jevne mellomrom.

Hvordan fylkeskommunene løser behovet for et relevant kunnskapsgrunnlag varierer. Noen fylker har store statistikkavdelinger som håndterer mye av ar-

beidet. Andre belager seg mer på innkjøp av disse tjenestene.

Fylkeskommunene har etablert et nettverk som har til formål å diskutere felles behov i arbeid med å utvikle regionale kunnskapsgrunnlag. Med utgangspunkt i intervjudata handler dette først og fremst om at fylkeskommunene skal hjelpe hverandre i tenkingen knyttet til hva slags kunnskap som er viktig. Særlig siden mange fylkeskommuner belager seg på innkjøp, kan det være nyttig å være samsnakket og utveksle erfaringer. Det pågår også et prosjekt med tanke på å utarbeide felles indikatorer, men etter hva vi forstår vil dette være viktigere for nasjonale myndigheter, for å få et visst overblikk over kompetansepolitiske utfordringer i stort, enn for fylkeskommunene selv. Fylkeskommunene har først og fremst behov for kunnskapsgrunnlag som gir innsikt i hvordan de bør tenke rundt dimensjonering, og her vil det naturlig være stor regional variasjon.

Regional kompetansepolitikk er et politikkområde som kan breddes ut, smales inn og dras i ulike retninger, hvilket gjør det krevende å identifisere hvilken kunnskap som er relevant. Det er heller ikke gitt at kunnskap som er relevant i ett fylke er like relevant i et annet fylke – fordi fylkene kan ha ulike kompetansepolitiske utfordringer. Å utvikle kunnskapsgrunnlag er derfor et arbeid som må pågå kontinuerlig, for å sikre relevans.

3.3 Eierskap har trolig betydning for involvering i strategisk arbeid

Både offentlige og private fagskoler er organisert som selvstendige utdanningsinstitusjoner. Alle fagskoler skal ha et styre, med ansvar for utvikling og drift av utdanningstilbudet., og en rektor (Fagskoleloven, 2018). Styret skal ha representanter for arbeids- og næringslivet, de ansatte og studentene (ibid). Intervjudata indikerer at fylkeskom-

munen er representert i styrene til de offentlige fagskolene, men da i mindretall.

De respondentene fra fylkeskommunene vi har drøftet eierskap med oppfatter at deres eierrolle overfor fagskolene er relativt tilbakelemt.

Det er like fullt grunn til å tro at noe av årsaken til at det nettopp er de fylkeskommunale fagskolene som blir tette involvert i det strategiske, kompetansepolitiske arbeidet, er lengre felles historie og eierskap og derigjennom tettere dialog. Det skal imidlertid også sies at representasjonen av private fagskoler ikke er så høy i alle fylker, og flere av de private fagskolene er relativt smale faglig sett. Dermed er de kanskje heller ikke like naturlige samarbeidspartnere på det strategiske nivået, som den fylkeskommunale.

Ett poeng som imidlertid dukket opp når det gjelder eierskap er at rolledelingen mellom eier og styre ikke er helt klar når det kommer til håndheving av lover og forskrifter, og at det kunne vært nyttig å gå opp disse linjene.

3.4 Driftstilskuddet forvaltes lite strategisk, men snarere etter likebehandlingsprinsipp

På strategisk nivå er den regionale kompetansepolitikken operasjonalisert i de tre pilarene nevnt over, men fylkeskommunen forvalter også en rekke virkemidler av betydning for kompetansepolitikken generelt og fagskolene spesielt. Ett av disse virkemidlene som er av særlig betydning for fagskolesektoren er forvaltningen av driftstilskuddet.

Det er fylkeskommunens ansvar at det tilbys akkreditert fagskoleutdanning i samsvar med kompetansebehovene lokalt, regionalt og nasjonalt (Fagskoleloven, 2018).

Fagskolene har i hovedsak tre finansieringskilder: statlige driftstilskudd fra Kunnskapsdepartementet,

som forvaltes av fylkeskommunene, tilskudd fra fylkeskommunenes frie driftsmidler og egenbetaling fra studentene (SØA, 2021).

Tilskuddsordningen for driftsmidler til fagskoler ble etablert i 2018 (KD, 2019). Ordningen er dermed relativt ny. Fylkeskommunene har ansvar for å fordele tilskuddet til fylkeskommunale fagskoler og private fagskoler i eget fylke. Tilskuddsordningen består av et langsiktig og stabilt grunntilskudd og et resultatbasert tilskudd. Det resultatbaserte tilskuddet beregnes ut fra antall avlagte studiepoeng.

Formålet med tilskuddsordningen er at den skal sørge for at fylkeskommunene kan tilpasse fagskoletilbudet til etterspørselen og kompetansebehovet lokalt, regionalt og nasjonalt, jf. fagskoleloven § 3 (ibid.)

I henhold til retningslinjene for tilskuddsordningen skal fylkeskommunene selv sette opp tildelingskriterier (KD, 2021). I teorien har fylkeskommunene dermed mulighet til å gjøre strategiske vurderinger av hvilke studietilbud som skal få støtte.

Fylkeskommunene må imidlertid også ta hensyn til retningslinjene for tilskuddsordningen. Disse sier blant annet at fylkeskommunene skal bidra til et mangfold av private og offentlige tilbydere. Videre skal fylkeskommunene sørge for at det tilbys høyere yrkesfaglig utdanning i samsvar med behov for kompetanse lokalt, regionalt og nasjonalt jf. Lov om høyere yrkesfaglig utdanning (KD, 2021)

Hovedbildet fra intervjuene med fylkeskommunene er at forvaltningen av tilskuddsordningen som regel skjer i en annen avdeling enn den avdelingen som jobber med kompetansepolitikk på mer strategisk nivå, selv om det er noen unntak. Flere av respondentene var veldig tydelige på at det er og skal være et skille mellom det strategiske arbeidet og forvaltning, blant annet for å sikre likebehandling av sø-

kerne. Videre pekte respondentene på at fylkeskommunene er drillet på at dette er to ulike oppgaver i fylkeskommunen.

Nå det er sagt, kan det skapes sammenheng mellom det strategiske arbeidet og forvaltningen av tilskuddsordningen, gjennom at fylkeskommunen selv utarbeider tildelingskriterier. Det gjøres til en viss grad, som nevnt over. Noen fylkeskommuner henviser direkte til kompetanseplaner eller strategier dersom disse er vedtatt. Andre har mer generelle utsagn knyttet til at det kun bør søkes om tilskudd til studier som det er behov for i regionen.

Ut fra vår forståelse av tilskuddsordningen, er det teoretisk mulig for fylkeskommunene å utarbeide kriterier for tildeling av tilskudd som i ytterste konsekvens bidrar til en prioritering av den fylkeskommunale fagskolen. Fylkeskommunene uttrykker imidlertid at det ikke skjer, og at det heller ikke er ønskelig. Det er snarere viktig med likebehandling som nevnt og også å sikre konkurranse mellom ulike leverandører av høyere yrkesfaglig utdanning.

Fylkeskommunene vi har intervjuet peker på at det langt på vei er en arbeidsdeling mellom de ulike tilbydere av høyere yrkesfaglig utdanning. Mer konkret er det typisk i liten grad konkurranse mellom den offentlige fagskolen og fra private aktører når det gjelder tilbud som den offentlige fagskolen er særlig sterke på, som typisk tekniske fag.

Respondentene vi intervjuet fra fylkeskommunen pekte videre på at en stor del av tilskuddet alltid tilfaller eksisterende studietilbud. Det er dermed i liten grad midler til å finansiere nye tilbud. Respondentene uttrykte også at det er alt for lite midler å fordele og at fagskolesektoren er underfinansiert. Det finnes en egen tilskuddsordning som blant annet er rettet mot å utvikle nye fagskoletilbud, men denne er forvaltet av HK-dir, ikke fylkeskommunene selv. Enkelte fylkeskommuner stilte spørsmål ved at det

var HK-dir som skulle forvalte disse midlene. utfordringene er dels at det ikke er gitt at HK-dir kjenner det regionale behovet godt nok til å gjøre gode vurderinger av hvilke forslag som skal få tilskudd, og det er usikkert hvorvidt et tilbud som utvikles gjennom tilskuddsordningen vil bli sikret videre drift.

Intervjuene med representanter fra fagskolesektoren, indikerer at ulike typer fagskoler har ulike oppfatninger av fylkeskommunens forvalterrolle. En av fagskolene mente at tilskuddsordningen i for liten grad ble brukt strategisk og at dette blant annet skyldes manglende kunnskap om arbeidslivets behov. Samtidig mente respondenten at mange fagskoler har nasjonalt nedslagsfelt, og at det dermed blir for snevert å vurdere dimensjonering først og fremst ut fra regionale behov.

En annen respondent fra fagskolesektoren hadde studietilbud flere steder i landet – og hadde lyktes med å få tilskudd fra flere fylkeskommuner. Denne respondenten var naturlig nok positiv til at de kunne søke (og få tilskudd) flere steder. utfordringene som denne respondenten pekte på i forholdet til fylkeskommunene, var mer knyttet til at ulike fylkeskommuner har ulike kompetansepolitiske strategier, ulike måter å tolke regelverk på og ulike satser per studieplass. Denne fagskolen hadde gjerne sett mer enhetlig forvaltningspraksis på tvers av fylkeskommunene.

En tredje respondent representerte en fagskole som er skjermet i tilskuddsordningen, og hadde dermed ingen betraktninger om forvaltningspraksisen i dag. De oppfattet fylkeskommunen som banken sin. Denne fagskolen var imidlertid opptatt av at de burde skjermes også i framtiden fordi de var usikre på om de ellers ville fått støtte. Det er stort søkelys på å tilrettelegge for arbeidslivets kompetansebehov, men denne skolen mente at de hadde en bredere samfunnsutviklingsrolle som også bør hensyntas.

Hovedvekten av fagskolene som er skjermet er en type fagskoler som SØA har omtalt som interesse-drevet – det vil si fagskoler som tilbyr en utdanning der arbeidsgiver i andre enden er usikker og der man i større grad er nødt til å starte for seg selv for å få inntekt. Selv om fagskolen ikke utdanner for det eksisterende arbeidslivet, så utdanner den til et mer mangfoldig og interessant samfunn.

3.5 Varierende grad av strategisk bruk av andre kompetansepoltiske virkemidler

Forvaltning av driftsmidler er det mest sentrale virkemiddelet fylkeskommunen forvalter, som påvirker forholdet mellom fylkeskommunene og fagskolene. Men fylkeskommunen forvalter også andre kompetansepoltiske virkemidler. Vi har særlig vært interessert i å undersøke hvorvidt noen av de øvrige virkemidlene blir forvaltet mer strategisk enn andre, og om det i så fall kommer fagskolesektoren til gode.

Relevante virkemidler, som har berøringspunkter med fagskolesektoren, som har blitt trukket fram gjennom intervjuer, er ansvaret for videregående opplæring, midler til bedriftsintern opplæring (BIO-ordningen) og kompetansepiloter.

3.5.1 Videregående opplæring

Når det gjelder videregående opplæring har fylkeskommunen både ansvar for finansiering og dimensjonering av tilbudet i fylket. Fylkeskommunen starter dimensjoneringsarbeidet ordinært med en bred informasjonsinnhentingsprosess for å få oversikt over behov (SØA, 2021), og som nevnt i kapittel 3.2 er kompetanseforum i noen av fylkene blitt en arena for denne type informasjonsutveksling som fylkeskommunene benytter i sitt dimensjoneringsarbeid.

De fylkeskommunene som bruker kompetansforumene til å drøfte kompetanseutfordringer og dimensjonering, vurderer arenaen som svært hensiktsmessig. En andel av de som har tatt fag-

og yrkesopplæring går gjerne rett videre til fagskolen for å bygge videre på grunnopplæringen. Omfanget av elever i fag- og yrkesopplæring har derfor stor betydning for interessen for fagskoleutdanning og dermed dimensjoneringen der. Det er derfor hensiktsmessig å se disse i sammenheng.

Som vi har vært inne på tidligere ehar imidlertid fylkeskommunen begrensede muligheter til å styre dimensjoneringen i fagskolesektoren, men koordineringsrollen fylkeskommunen tar bidrar i alle fall til at (den offentlige) fagskolen får mer kunnskap om egen målgruppe som de kan benytte i egne vurderinger.

3.5.2 Bedriftsintern opplæring

Bedriftsintern opplæring, BIO-ordningen, er midler virksomheter kan søke på dersom de har behov for å omstille seg, og trenger at ansatte får kompetanseheving. Ansvaret for forvaltning av disse midlene ble flyttet fra NAV til fylkeskommunene i forbindelse med regionreformen.

Man kunne tenkt seg at virksomheter som ønsker å oppgradere sine ansatte utnytter et utdanningstilbud som en fagskole leverer, og søker fylkeskommunen om finansiering av dette gjennom BIO-ordningen. Ingen av fylkeskommunene vi har intervjuet i forbindelse med dette prosjektet koblet imidlertid

BIO-ordningen og fagskolene.⁹ I praksis kan det virke som at BIO-ordningen først og fremst benyttes til mindre kurs og opplæring på et lavere kvalifikasjonsnivå enn høyere yrkesfaglig utdanning. I teorien så oppfatter vi at det er at det dermed er et potensial for å sterkere koble BIO-midler med fagskoletilbud.

Når det er sagt så er det trolig begrenset hvordan fylkeskommunene strategisk skal kunne bruke BIO-ordningen, men fagskolesektoren har trolig en mulighet i å knytte sitt tilbud opp mot BIO-ordningen i sin markedsføring utad.

3.5.3 Kompetansepiloter

Kompetansepiloter er en treårig tilskuddsordning som er finansiert av KDD og forvaltet av HK-dir. Målet med ordningen er å identifisere og mobilisere virksomheters behov for kompetansehevede tiltak, og koble og tilrettelegge for et tilpasset etter- og videreutdanningstilbud i Distrikts-Norge (HK-dir, 2020). Fylkeskommunene får midler til å utvikle og prøve ut nye måter for å koble virksomheter og utdanningstilbud, samtidig som ordningen har til hensikt å støtte oppunder fylkeskommunens strategiske rolle i den regionale kompetansepolitikken.

I kraft av å være en pilotordning, organiseres arbeidet med Kompetansepiloter svært ulikt i de ulike fylkene. I denne sammenhengen er særlig to fylker interessante, fordi de illustrerer et mulighetsområde fylkeskommunene har for å koble ulike virkemidler sammen, som kan bidra til å styrke fagskolesektoren, dersom det er ønskelig.

I ett av disse fylkene har fylkeskommunen lagt opp til at kompetansepiloten skal være et verktøy for å styrke rekruttering og samarbeid mellom fagskolen og næringslivet i fylket. Midlene har gått til å delvis finansiere en stilling som næringskontakt på den offentlige fagskolen. En av de sentrale oppgavene er å være i kontakt med det regionale næringslivet, og motta innspill knyttet til hvordan fagskoletilbudet bedre kan tilpasses deres behov. Fylkeskommunen har avgrenset piloten til å kun dreie seg om høyere yrkesfaglig utdanning. Nylig fikk denne fagskolen tilskudd gjennom tilskuddsordningen HK-dir forvalter, for å utvikle korte og fleksible utdanningstilbud, noe som oppfattes som et resultat av kompetansepilotarbeidet.

Det andre fylket som er interessante i denne konteksten har satt ut det konkrete arbeidet med kompetansepiloten til et utdanningssenter. Utdanningssentre kan organiseres på ulike måter (Diku, 2021), men dette utdanningssenteret tilbyr en fysisk møteplass og fungerer som kontaktpunkt lokalt/regionalt for voksne mennesker som etterspør utdanning eller tar utdanning. Senteret er tilrettelagt med undervisnings- og grupperom, leseplasser og IKT-utstyr som muliggjør både samlingsbasert utdanning og nettbasert utdanning.

Utdanningssentrene som finnes i Norge i dag, er typisk lokalisert i Distrikts-Norge og har dermed allerede, eller kan spille, en sentral rolle i arbeidet med desentralisert utdanning. Studiesentre eller Utdanningssentre er en type aktør som fortsatt er relativt ny, og som har utviklet seg noe over tid. Det er imidlertid et fenomen som har fått økende interesse. Regjeringen bevilget nylig 40 millioner kroner til en

⁹ På et seminar SØA deltok på i forbindelse med et prosjekt om kompetansebehov i Østfold, var det en fylkeskommune som uttrykket at det var påfallende få BIO-søknader som omfattet en fagskoleutdanning.

støtteordning for studiesentre – slik at de kan gi flere tilbud om å ta utdanning der de bor (Regjeringen, 2022).

I kraft av å være kompetansepilot jobbet dette utdanningscenteret også aktivt med å identifisere utdanningsbehov hos virksomheter i regionen. Noen ganger er behovet et tilbud som allerede eksisterer, mens andre ganger er det behov for å etablere noe nytt (SØA, 2021). Kompetansepiloten fungerer dermed som en aktør som identifiserer og rekrutterer nok studenter til at det er relevant å sette opp nye tilbud, det være seg høyere yrkesfaglig utdanning eller et annet nivå.

I det første eksempelet benytter altså fylkeskommunen kompetansepilotmidler til å strategisk utvikle den fylkeskommunale fagskolen. I det andre eksempelet er det i større grad markedet som påvirker hvilke utdanningstilbud og aktører som er relevante. Den offentlige fagskolen i regionen kan være relevant, men kompetansepiloten kan også velge å inngå samarbeid med andre leverandører. Eksempelet (og den økende interessen for studiesentre) indikerer at denne aktører som studiesentre vil være noe fylkeskommunen og fagskolesektoren i større grad enn tidligere må forholder seg til.

4 Utfordringer knyttet til å være kompetansepolitisk aktør, samt eier og forvalter av fagskolene

I kapittel 3 gjennomgikk vi fylkeskommunenes ansvar for regional kompetansepolitikk, og hvordan de ivaretar sitt forvaltningsansvar og eierskap til fagskolene i lys av dette. Som kapitlet viste forholder fylkeskommunen seg til fagskolesektoren på ulikt vis, avhengig av om det dreier seg om strategisk arbeid eller mer operativt arbeid med kompetansepolitikk. Hvorvidt fagskolen er offentlig eller privat, har også betydning for relasjonen.

I dette kapitlet drøfter vi utfordringer som følger av fylkeskommunens rolle som kompetansepolitisk aktør, samt eier og forvalter av fagskolene.

I kapittel 4.1 drøfter vi utfordringer fylkeskommunen har i lys av å ha fått ansvaret for regional kompetansepolitikk. I kapittel 4.2 går vi inn på problemstillinger som følger av at det kun er den fylkeskommunale fagskolen som involveres i det strategiske arbeidet med regional kompetansepolitikk. I kapittel 4.3 drøfter vi utfordringer som følger av at fylkeskommunene eier en andel av fagskolene, og i 4.4 drøfter vi utfordringer som følger av at fylkeskommunen forvalter driftstilskudd til fagskolesektoren.

I 4.5 oppsummerer vi to helt sentrale problemstillinger vi har observert som følger av at har strategisk ansvar for regional kompetansepolitikk samtidig som de skal være en objektiv forvalter av driftsmidler.

4.1 Ansvaret for regional kompetansepolitikk er ønsket, men utfordrende

intervjudata peker på at selv om ansvaret for regional kompetansepolitikk kan oppfattes som én oppgave er det til gjengjeld en stor og utfordrende oppgave. Utfordringene skyldes ikke minst at kompetansepolitikk griper inn i mange deler av samfunnsutviklingen – og at det dermed blir vanskelig å operasjonalisere og prioritere retning. Som nevnt tidligere varierer det mellom fylkeskommunene i hvilken

grad de rendyrker kompetansepolitikken til å dreie seg om å tilrettelegge for at utdanningstilbudet møter etterspørselen for å styrke regionalt næringsliv, eller om de vektlegger utenforskap, inkludering og integrering, eller om de gjør litt av begge deler.

Fylkeskommunene er fortsatt i prosess med å finne sin rolle og konkretisere hvilke kompetansepolitiske utfordringer som er særlig sentrale i sin region. Prosessen tar tid, dels fordi at deler av fylkeskommunen som tradisjonelt ikke har jobbet utviklingsorientert nå skal begynne å gjøre dette. Dessuten har prosesser blitt forsinket. Sammenlåingsprosesser, og nå oppsplittingsprosesser, pandemi, og for noen flyktningkrise – er forhold som påvirker framdriften i det å utvikle den regionale kompetansepolitikken. I og med at fylkeskommunenes ansvar for regional kompetansepolitikk ikke ennå har funnet sin form så oppleves de utydelige utad. Intervjuer med fagskolesektoren underbygger dette.

Å være ansvarlig for regional kompetansepolitikk er videre en utfordrende oppgave fordi det er mange ulike aktører som må jobbe sammen for å levere på et samfunnsoppdrag – som ikke nødvendigvis er entydig definert. Samtidig har fylkeskommunen begrenset med styringsmuligheter – særlig når det gjelder de høyere utdanningsnivåene. Fylkeskommunens muligheter for å sikre at utdanningssystemet svarer på det regionale arbeidslivets behov begrenser seg til å bringe arbeidsgiversiden og utdanningssiden sammen – for å ha dialog om muligheter og utfordringer – som de også forsøker å gjøre gjennom kompetanseforumene.

En ytterligere kompliserende faktor for *regional* kompetansepolitikk er at utdanningsinstitusjonene på høyere nivåer også må tenke på nasjonale behov, ikke bare regionale. Selv om de regionale utfordringene og behovene i økende grad blir formidlet til aktører som kan levere på det, vil nasjonale behov kunne styre utviklingen i en annen retning.

Selv om ansvaret for regional kompetansepolitikk er utfordrende, og virkemidlene er begrensede, peker intervjudata på at dette er et ansvar fylkeskommunene ønsker å ha, og som de mener er naturlig å ha i lys av det overordnede ansvaret for regional utvikling.

4.2 Asymmetrisk informasjon i kompetansepolitikken

Som vi har vært inne på tidligere, behandler fylkeskommunene de offentlige fagskolene som regionale utviklingsaktører i det strategiske kompetansepolitiske arbeidet. De private holdes utenfor av ulike årsaker.

Som vi drøftet i kapittel 2.4 er fagskolesektoren sammensatt. Når det gjelder fagskolene som vi omtaler som S (spesielle) er disse relativt små og avgrenset, og tilbyr en type høyere yrkesfaglig utdanning som ikke så mange andre aktører tilbyr, og utdanner til et yrke som i liten grad er regionalt. I forlengelsen av dette kan målgruppen til disse fagskolene oppfattes å være hele Norge, ikke bare regionen de tilfeldigvis er lokalisert i. Det er dermed ikke unaturlig at denne typen skoler i mindre grad blir involvert i *regional* kompetansepolitikk.

Når det gjelder de fagskolene som vi omtaler som I (Interessedrevne), vurderer vi disse som mer relevante i en regional utviklingskontekst, som omtalt i kapittel 3.4. Dersom den regionale kompetansepolitikken først og fremst dreier seg om å tilrettelegge for et utdanningstilbud som sikrer at det regionale arbeidslivet får tilgang på relevant kompetanse, er de antakelig imidlertid mindre relevante.

Den siste gruppen av fagskoler – de vi omtaler som B (Bredde) vurderer vi som relevante i en regional kompetansepolitisk kontekst. De har en bredde av tilbud og en infrastruktur og en størrelse

som gjør at de er i stand til å bygge utdanningstilbudet ut, eller endre det i takt med behov.

Når det gjelder denne typen fagskoler kan det være en utfordring at det kun er de offentlige som blir invitert inn i de strategiske diskusjonene. De private tilbyr også utdannelse arbeidslivet har behov for, og er også tilpasningsdyktige. Det er dermed grunn til å tro at både arbeidslivet og de private tilbyderne av utdannelsene vil ha nytte av å møtes, systematisk, eksempelvis i kompetanseforaer, for å dele informasjon.

Når det er sagt så går det også an å stille spørsmål ved at det fra arbeidslivets side først og fremst er NHO og LO som har mulighet til å delta i denne typen fora, fordi de har regionale representanter. Selv om dette er viktige aktører, representerer de ikke den fulle bredden av arbeidslivet.

Rent overordnet innebærer måten man organiserer det strategiske, kompetansepolitiske arbeidet på, at noen aktører får mer informasjon enn andre, som igjen kan brukes til fordel for egen strategisk utvikling – såkalt asymmetrisk informasjon. I forlengelsen av dette kan det trolig være krevende for nye aktører å få innpass i markedet.

4.3 Eierskap som årsak til at de offentlige fagskoleen har en mer sentral rolle

Som diskutert i kapittel 3.3 framstår fylkeskommunene som relativt tilbaketrukkede i sitt eierskap til fagskolen. Som vi også peker på er det imidlertid grunn til å tro at noe av årsaken til at det nettopp er de fylkeskommunale fagskolene som blir tette involvert i det strategiske, kompetansepolitiske arbeidet, er lengre felles historie og eierskap og derigjennom tettere dialog.

Som pekt på i kapittel 2.2 kan fylkeskommunene også gi tilskudd til fagskolene (både offentlige og private) fra egen ramme, og det gjøres også til en

viss grad. Den offentlige fagskolen kan også finansieres av fylkeskommunen mer indirekte, for eksempel gjennom å slippe å betale husleie.

4.4 Forvaltningen skal både sikre nasjonale og regionale behov

En overordnet utfordring i forvaltningen av tilskuddsmidlene til fagskolesektoren, er at det er lite midler totalt sett. Både respondenter fra fylkeskommunen og fagskolen opplever at sektoren er underfinansiert. Konsekvensen av dette er at fylkeskommunen må prioritere hvilke studietilbud og dermed hvilke aktører som skal få midler.

Som pekt på i kapittel 3.4 må fylkeskommunen balansere flere hensyn. I henhold til retningslinjene for tilskuddsordningen skal fylkeskommunene selv sette opp tildelingskriterier (KD, 2021). I teorien har fylkeskommunene dermed mulighet til å gjøre strategiske vurderinger av hvilke studietilbud som skal få støtte.

Samtidig framgår det av fagskoleloven at det er fylkeskommunens ansvar at det tilbys akkreditert fagskoleutdanning i samsvar med kompetansebehovene lokalt, regionalt og *nasjonalt* (Fagskoleloven, 2018). Det framgår videre av retningslinjene til tilskuddsordningen at fylkeskommunene skal bidra til et *mangfold* av private og offentlige tilbydere.

Etter vårt syn har dermed fylkeskommunene en utfordring knyttet til å balansere mellom å ivareta regionale og nasjonale behov i forvaltningen av tilskuddsordningen. Det er grunn til å tro at dette er noe av årsaken til at tilskuddsordningen i liten grad blir brukt strategisk i dag. Som vi pekte på i kapittel 3.4 er fylkeskommunene videre opptatt av likebehandling i forvaltningen – slik at offentlige og private fagskoler stiller likt (selv om man kan stille spørsmål ved om det er reell likebehandling hvis den offentlige fagskolen også får indirekte støtte).

Fra fagskolesektorens ståsted er det også utfordringer knyttet til at det er fylkeskommunen som er forvalter. De fagskolene som vi har definert som S (spesielle) utdanner som nevnt en relativt smal yrkesgruppe – som skal utøve yrker som trengs over hele landet. De fagskolene vi har definert som I (interessedrevet) trenger ikke være viktig for det regionale arbeidsmarkedet (men kan ha betydning for samfunnet). I dag blir disse fagskolene tilgodesett i tilskuddsordningen – trolig nettopp fordi fylkeskommunen må balansere nasjonale og regionale behov. Enkelte, som vi også har vært inne på, blir til og med skjermet i tilskuddsordningen.

Noen av de større fagskolene har imidlertid også et nasjonalt nedslagsfelt i den forstand at de får studenter fra hele landet, ikke bare fylket de er lokalisert i. Enkelte fagskoler stiller spørsmålet ved om fylkeskommunen har god nok oversikt over behovene i arbeidslivet til at de prioriterer tilskuddsmidlene riktig, eller om dimensjonering – i alle fall på utvalgte utdanningstilbud – bør håndteres av sentrale myndigheter.

Det oppstår også noen spørsmål knyttet til hvordan fylkeskommunen skal agere når det kommer nye tilbud på markedet. Er det mest formålstjenlig å stimulere til konkurranse på samme fagområder eller forsøke å få til rolledeling mellom den offentlige og private tilbydere, og i ytterste konsekvens bygge ned den offentlige fagskolen?

Noen av fagskolene er som nevnt skjermet i tilskuddsordningen. Deloitte har i evalueringen av finansieringssystemet til fagskolene pekt på at det at framstår som uhensiktsmessig at enkelte skoler har en særskilt finansieringsordning, og at rasjonale for denne skjermingen trolig ikke er til stede lengre (Deloitte, 2022). Vi deler langt på vei denne vurderingen. Det er ikke åpenbart at det er akkurat de 13 skolene som i dag er skjermet som også bør være

skjermet framover eller om man i det hele tatt bør ha en skjerming.

En siste utfordring som respondenter har pekt på er at det er HK-dir som forvalter *utviklingsmidler* til fagskolene – ikke fylkeskommunene selv. Det framstår ulogisk all den tid det er fylkeskommunene som har strategisk utviklingsansvar for regional kompetansepolitikk. Det er dessuten ikke gitt at nyutviklede utviklingstilbud blir sikret driftsmidler. Det må imidlertid også sies at fylkeskommunene har mulighet til å støtte fagskolen ytterligere gjennom midlene de disponerer, men dette gjøres i mindre grad, jf. Kapittel 2.2.

Vi har ikke studert finansieringsordningen til fagskolesektoren bredt, men konsentrert oss om fylkeskommunens forvalterrolle. I forlengelsen av diskusjonen knyttet til utviklingsmidlene som HK-dir forvalter, er det like fullt verdt å være å være oppmerksom på at Deloitte i sin gjennomgang av finansieringsordningen har et poeng som er relevant, og er at det har vært en betydelig økning i søkbare søkbare prosjektmidler i sektoren. (Deloitte, 2022)). Særlig bransjeprogrammene bidrar etter Deloitte syn til at finansieringen i sektoren er både mindre forutsigbar og mindre oversiktlig. Deloitte mener at dette strider med det opprinnelige formålet med å etablere tilskuddsordningen for driftsmidler som fylkeskommunen forvalter. Vi vil legge til at denne utviklingen også synes å utfordre formålet om at fylkeskommunen skal ha en strategisk rolle i utviklingen av regional kompetansepolitikk, siden de ikke har inngripen med virkemidlene.

4.5 Likebehandling eller strategi?

Helt overordnet vurderer SØA at det er særlig to sentrale problemstillinger eller utfordringer, i lys av at fylkeskommunen både er regional utviklingsaktør og forvalter.

Når den offentlige fagskolen blir involvert i arbeidet med den regionale kompetansepolitikken i flere sammenhenger og på flere arenaer – er det da reell likebehandling i tilskuddsforvaltningen? Man kan tenke seg, i prinsippet i alle fall, at den offentlige fagskolen får noen fordeler ved å sitte tettere på beslutningsmyndighetene. Om ikke annet får de informasjon mye raskere enn de øvrige fagskolene, og kan tilpasse sin strategiske utvikling i tråd med denne informasjonen.

Men denne problemstillingen kan vi også snu helt rundt. Når fylkeskommunen skal ha det strategiske ansvaret for den regionale kompetansepolitikken, og sørge for at det er så godt som mulig samsvar mellom behov og tilbud – burde ikke fylkeskommunene få enda større muligheter til styring av utviklingen og fremme fornyelse i tråd med regionale behov? Burde ikke den offentlige fagskolen da bare få en rammeoverføring i tråd med strategiske prioriteringer? Og burde ikke det være fylkeskommunene selv som forvalter utviklingstilskudd til fagskolesektoren?

SØA har ikke svar på disse spørsmålene, men mener at de er relevante å reise og å diskutere parallelt med diskusjonen om fagskolesektorens utvikling mer i stort.

Problemstillingene reist over er trolig ikke så store i dagi lys av at fagskolesektoren er en såpass begrenset aktør i utdanningssystemet. I en framtid der fagskolesektoren skal vokse mye mener vi imidlertid at det er viktig å også tenke igjennom disse relasjonene mellom fylkeskommunen og fagskolene og hvordan virkemidler skal brukes strategisk til å utvikle sektoren til å dekke de regionale behovene og samtidig ivareta mangfold og nasjonale behov.

Referanser

- Dalane Utdanningsssenter. (2022). *Dalane vgs*. Hentet fra Dalane utdanningsssenter: <https://www.dalane.vgs.no/hovedmeny/voksenopplaring/dalane-utdanningsssenter/>
- DBH. (2022). Database for statistikk om høyere utdanning.
- DBH. (2022). *DBH Fagskolestatistikk*. Hentet fra Opptaksgrunnlag: <https://fagskole.hkdir.no/fagskole-old/statistikk/rapport.action?visningId=256&visKode=false&admdebug=false&columnS=arstall!8!semester!8!opptaksgrunnlag&index=1&formel=147&hier=fagfeltkode!9!faggruppekode!9!utdanningsgruppekode&sti=¶m=arstall%3D2022>
- Deloitte. (2021). *Evaluering av fagskolemeldingen*. Oslo: Deloitte.
- Deloitte. (2022). *Evaluering av fagskolemeldingen - andre delrapport - finansieringssystemet*. Oslo: Deloitte.
- Diku. (2021). *Driftsmidler til høyere yrkesfaglig utdanning*. Hentet fra Orientering om tilskuddsordningen for driftsmidler til høyere yrkesfaglig utdanning 2022 etter vedtak i Stortinget: <https://diku.no/media/diku-files/diku.no/ressurser-og-verktoey/driftsmidler-til-hoeyere-yrkesfaglig-utdanning/orientering-om-tilskuddsordningen-for-driftsmidler-til-fagskoler-2022-etter-vedtak-i-stortinget>
- Diku. (2021). *Kartlegging av organisering av studiesentre. Organisering og rammebetingelser. Rapportserie 05/2021*.
- Diku. (2021). *Tilstandsrapport for høgare yrkesfagleg utdanning*. Rapportserie 9: 2021.
- Fagskoleloven. (2018). *Lov om høyere yrkesfaglig utdanning (LOV-2018-06-08-28)*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-08-28>
- HK-dir. (2020). *Kompetanse Norge*. Hentet fra Kompetansepiloter: <https://www.kompetansenorge.no/kompetansereformen/kompetansepiloter/>
- Hordaland fylkeskommune. (2018). Bedre balanse mellom tilbud og etterspørsel av kompetanse i regionale arbeidsmarkeder - deøprosjekt 2. Felles rapport fra 16 fylkeskommuner. *Februar*.
- Høst, H., Lyby, L., & Schwach, V. (2019). *Fagskoleutdanningens kunnskapsbase*. NIFU-rapport 2019:22.
- KD. (2011). *Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR)*.
- KD. (2019). Meld. St. 14 (2019-2020) Kompetansereformen - lære hele livet. KD.
- KD. (2021). *Driftsmidler til høyere yrkesfaglig utdanning*. Hentet fra Retningslinjer for tilskudd til drift av fagskoler: <https://diku.no/media/diku-files/diku.no/ressurser-og-verktoey/driftsmidler-til-hoeyere-yrkesfaglig-utdanning/retningslinjer-for-tilskudd-til-drift-av-fagskoler.pdf>
- KD. (2021). Prop. 1 S (2021-2022) For budsjettåret 2022 - Utgiftskapittel 200-292 og 2410. Inntektskapittel 3200-3292, 5310 og 5617. Kunnskapsdepartementet.
- KDD. (2013). <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>. Hentet fra Lov om planlegging og

- byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).
- KMD. (2015). Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- KMD. (2018). 2018. *Meld. St. 6 (2018-2019) Oppgaver til nye regioner.*
- KMD. (2019). Meld. St. 5 (2019-2020) Levende lokalsamfunn for fremtiden - Distriktsmeldingen. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Korseberg, L., Holtermann, H., Wiborg, V., & Eide, T. (2022). *Fleksibilitet og valgfrihet i utdanningstilbus: Status for tilskudd til fleksible videreutdanningstilbud og program for fleksible utdanninger høsten 2021.*
- Kunnskapsdepartementet. (2019). Meld. St. 14 (2019-2020) Kompetansereformen - lære hele livet.
- Magnussen, E. o. (2021). *Partnerskap og samstyring i fylkeskommuner.*
- Nilsen, J. K. (2016, Februar). Statlig styring og lokal handlingsrom i kompetansepolitikken. Erfaringer og potensial for forbedringer.
- NOKUT. (2021, oktober). *Nokut.no*. Hentet fra Fritak og godskriving - hvilke muligheter finnes for fagskolestudenter?: <https://www.nokut.no/norsk-utdanning/fagskule--hogare-yrkesfagleg-utdanning/regelverk-for-fagskoler/fritak-og-godskriving--hvilke-muligheter-finnes-for-fagskolestudenter/>
- NOKUT. (2022). *Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring*. Hentet fra Nokut.no: <https://www.nokut.no/norsk-utdanning/nasjonalt-kvalifikasjonsrammeverk-for-livslang-laring/>
- Norske Utdanningscentre. (u.d.). *Norske Utdanningscentre*. Hentet fra <https://norskeutdanningscentre.no/hvorfor-utdanningscenter/>
- NOU 2019: 12. (2019). *Lærekraftig utvikling*. Oslo. Regjeringen. (2021). Hurdalsplattformen. Regjeringen. (2022, April). *Regjeringen.no*. Hentet fra Regjeringen med 40 mill. kroner til en ny satsing på studiesentre: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-med-40-millioner-kroner-til-ny-satsing-pa-studiesentre/id2907761/>
- Røst, T. H., & Wiborg, A. (2021). *Kartlegging av studiesentre*. Diku.
- Skålholt, M. S. (2020). *Fagskoleutdannedes karriereveier: Funn fra en undersøkelse av personer uteksaminert med fagskoleutdanning i 2017 og 2018*. NIFU-rapport 2020:12.
- SØA. (2021). *Dimensjonering av utdanningstilbudet*. Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse.
- SØA. (2021). *Følgeevaluering av Kompetansepiloter - Rapport 1*. Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse AS.
- SØA. (2021). *Følgeevaluering av Kompetansepiloter - Rapport nr. 1*.

SØA. (2022). *Alternative utviklingsbaner for framtidens høyere yrkesfaglige utdanning. Samfunnsøkonomisk analyse.*

Technopolis. (2020). *Utredning om mulig parallell struktur i nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring.*



SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE