



DET KONGELIGE  
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

# Meld. St. 11

(2024–2025)

Melding til Stortinget

---

## Fagfolk for en ny tid

– med høyere yrkesfaglig utdanning







DET KONGELIGE  
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

# Meld. St. 11

(2024–2025)

Melding til Stortinget

---

Fagfolk for en ny tid

– med høyere yrkesfaglig utdanning



# Innhold

<b>Ordliste, sentrale begreper og definisjoner</b> .....	7	3.3.2	Prioritering mellom mange relevante utdanningstilbud .....	46
<b>1 Innledning og sammendrag</b> .....	11	3.3.3	Utdanninger med fleksibel organisering .....	47
1.1 Innledning .....	11	<b>Del II</b>	<b>Regjeringens prioriteringer</b> .....	51
1.2 Utfordringsbildet .....	12	<b>4</b>	<b>Utvikling og tilgang for å dekke arbeidslivets behov</b> ....	53
1.3 Regjeringens ambisjoner for fagskolesektoren .....	12	4.1	Fylkeskommunene som kompetansepoltisk aktør .....	53
1.3.1 Regjeringens satsing på høyere yrkesfaglig utdanning .....	13	4.2	Fagskolenes rolle i samfunnet ....	55
1.4 Kunnskapsgrunnlag for meldingen .....	13	4.2.1	Fagskolenes rolle i arbeidslivet ....	56
1.5 Sammendrag av regjeringens prioriteringer .....	14	4.2.2	Arbeidslivets rolle i høyere yrkesfaglig utdanning .....	56
1.5.1 Utvikling og tilgang for å dekke arbeidslivets behov .....	14	4.2.3	Fagskoler, arbeidsliv, innovasjon og gründerskap .....	57
1.5.2 Fagskoleutdanning for flere .....	15	4.2.4	Kunnskapsbasen og arbeidsdeling mellom utdanningsaktører .....	58
1.5.3 God praksisnær yrkesfaglig utdanning over hele landet .....	15	4.2.5	Fagskolenes samfunnsoppdrag ....	61
1.5.4 Styrke forvaltningen og finansieringen av fagskoleutdanning .....	16	4.3	Utbygging for å dekke kompetansebehovene .....	62
1.6 Tiltaksliste .....	16	4.3.1	Kapasiteten er økt betydelig siden 2017 .....	63
<b>Del I Kunnskapsgrunnlaget</b> .....	19	4.3.2	Videre økning av kapasiteten .....	63
<b>2 Utviklingen i sektoren</b> .....	21	4.3.3	Utbygging av høyere yrkesfaglig utdanning i bestemte sektorer ....	64
2.1 Nøkkeltall om status .....	22	4.4	Utvikling for å dekke behov for mer avansert kompetanse .....	67
2.1.1 Dagens fagskolestudenter .....	24	4.4.1	Fagskolestudentenes læringsutbytte .....	67
2.2 En kort historie om høyere yrkesfaglig utdanning .....	26	4.4.2	Mer komplekst læringsutbytte ....	69
2.2.1 Endringer i regelverk siden 2017 ...	27	4.4.3	Innføre to søyler i NKR .....	71
<b>3 Behov for høyere yrkesfaglig utdanning</b> .....	28	4.5	Fleksible utdanningstilbud .....	71
3.1 Arbeidslivet mangler både arbeidskraft og kompetanse .....	28	4.5.1	Kortere utdanninger .....	71
3.1.1 Behov for fagfolk .....	29	4.5.2	Begrepsbruk .....	73
3.1.2 Fortsatt mangelfullt kunnskapsgrunnlag .....	30	4.6	Vitnemål og karakterutskifter ....	74
3.1.3 Årsaker til udekkede behov i arbeidslivet .....	31	4.6.1	Tilgjengeliggjøring og lagring av vitnemål og karakterer .....	74
3.2 Viktige behov i arbeidslivet .....	36	4.7	Overganger mellom fagskole-, høyskole- og universitetsutdanning .....	75
3.2.1 Regjeringens prioriteringer med betydning for fagskolesektoren ....	36	<b>5</b>	<b>Fagskoleutdanning for flere</b> .....	78
3.2.2 Regjeringens sektorprioriteringer med betydning for fagskolene .....	42	5.1	Videreutdanning for fagarbeiderne og andre praktikere .....	80
3.3 Fra kompetansebehov og politiske prioriteringer til utdanningstilbud .....	45	5.1.1	Fag- og yrkesopplæring .....	80
3.3.1 Utdanninger med et relevant innhold .....	45	5.1.2	Fagskoleutdanning styrker yrkesfagene .....	80
		5.2	Vi trenger mange, og vi trenger mangfold .....	82

5.2.1	Synliggjøre utdanning .....	82	6.7.1	Studentrettigheter og student- representasjon .....	107
5.2.2	Tilgjengeliggjøre tilbudene for flere kvalifiserte grupper .....	83	6.8	Internasjonalt samarbeid .....	108
5.3	Muliggjøre utdanning gjennom livsopphold .....	87	6.8.1	Strategisk tilnærming til internasjonalisering for relevans ...	109
5.3.1	Kompetanselån .....	87	6.8.2	Studentmobilitet .....	111
5.3.2	Ny gjeldssletteordning i distriktene .....	88	<b>7</b>	<b>Styrke forvaltningen og finansieringen av fagskole- utdanning .....</b>	<b>114</b>
5.3.3	Opplæring som arbeids- markedstiltak .....	88	7.1	Myndighetenes roller og ansvar ...	114
5.4	Flest mulig gjennom utdanningene .....	89	7.2	Fagskolenes eierskap, organisering og styring .....	115
5.4.1	Velferd for studenter ved fleksible tilbud .....	90	7.2.1	Organiseringen av de fylkeskommunale fagskolene .....	115
5.4.2	Universell utforming .....	90	7.3	Fylkeskommunenes forvaltning av driftstilskuddet til fagskolene ...	116
5.4.3	Rett eller plikt til medlemskap i studentsamskipnad .....	91	7.4	Finansiering av fagskoledrift .....	117
<b>6</b>	<b>God praksisnær utdanning i hele landet .....</b>	<b>93</b>	7.4.1	Tilskuddsordningen for driftsmidler til fagskolene .....	118
6.1	Kvalitet i høyere yrkesfaglig utdanning .....	93	7.4.2	Overordnede føringer for tildeling av driftstilskuddet .....	119
6.1.1	Utrede kvalitetsbegrepet .....	95	7.4.3	Sats for tildeling av nye studieplasser .....	120
6.1.2	Forskning på kvalitet i yrkesopplæring og -utdanning .....	95	7.4.4	Mer midler gjennom økt resultatbasert uttelling .....	120
6.2	Minstekravene og kvalitet .....	96	7.4.5	Øremerket tilskudd til ordningen Industrifagskolen .....	122
6.2.1	Kravene til utdanningene i regelverket .....	96	7.4.6	Øremerket tilskudd til tolv private fagskoler .....	123
6.2.2	Kvalitetsarbeid ved fagskoler .....	96	7.4.7	Vurdering av et gratisprinsipp i høyere yrkesfaglig utdanning ...	123
6.3	Tilsyn for kvalitet .....	97	7.4.8	Rammer for andel skolepenger ...	125
6.3.1	Mer tilsyn med høyere yrkesfaglig utdanning .....	97	7.5	Økonomisk kontroll og tilsyn .....	125
6.3.2	Periodisk tilsyn med fagskolenes systematiske kvalitetsarbeid .....	98	7.5.1	Økonomisk kontroll og tilsyn med private fagskoler .....	125
6.3.3	Bruk av kunstig intelligens i tilsynsarbeidet .....	99	7.5.2	Studentenes rettigheter ved konkurs .....	126
6.4	Faglige rammer for utdannings- tilbudene .....	99	<b>8</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser .....</b>	<b>128</b>
6.4.1	Utdanningsmyndighetenes rolle i å styre utdanningene .....	99	<b>Referanser .....</b>	<b>131</b>	
6.4.2	Samarbeid om frivillige nasjonale planer og nasjonale fagråd .....	101	<b>Vedlegg</b>		
6.5	Fagskoler med kvalitet i alle ledd .....	101	1	Kunnskapsgrunnlag for meldingen .....	139
6.5.1	Faglig fleksibilitet og fagmiljø .....	102	2	EØS-rettens regler om offentlig støtte .....	144
6.5.2	Administrativ kapasitet .....	102	3	Høyere yrkesfaglig utdanning i Danmark, Sverige og Tyskland ...	145
6.6	Fagskolelæreren .....	103			
6.6.1	Fagskolelærernes kompetanse – krav og behov .....	104			
6.6.2	Fagskolelærernes kompetanse – status i dag .....	105			
6.7	Studentenes læringsmiljø .....	107			

## Oversikt over bokser

Boks 3.1	Yrkes- og næringsspesifikk bærekraftskompetanse .....	39	Boks 5.4	Fleksibilitet i et samordnet opptak .....	84
Boks 3.2	Industrirelaterte utdanninger for grønn omstilling .....	40	Boks 5.5	Studiesenteret Lister Kompetanse .....	85
Boks 3.3	Ny oppgavedeling krever ny kompetanse (Tørn-programmet) ...	41	Boks 5.6	Pilotprosjekter i helsefag for flyktninger .....	87
Boks 3.4	Samarbeid mellom sykehus og fagskoler .....	46	Boks 5.7	Ordinær utdanningsstøtte for fagskolestudenter .....	89
Boks 4.1	Hvordan dekke konkrete kompetansebehov .....	55	Boks 6.1	Hva sier kunnskapsgrunnlaget om kvaliteten i fagskoleutdanning? .....	94
Boks 4.2	Mesterbrev .....	57	Boks 6.2	Nasjonalt senter for yrkesfag .....	95
Boks 4.3	Ungt Entreprenørskap .....	58	Boks 6.3	Institusjonsakkreditering .....	96
Boks 4.4	Innovasjon Norge og kommunale næringsfond .....	59	Boks 6.4	Kvalifikasjonskrav .....	101
Boks 4.5	Universiteter og høyskolars oppgaver .....	60	Boks 6.5	Kvalitetsmidler til fagskolene .....	103
Boks 4.6	Forskningsrådets prosjekter .....	62	Boks 6.6	Erasmus+ og Nordplus .....	110
Boks 4.7	Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring .....	68	Boks 6.7	Bologna-samarbeidet .....	112
Boks 4.8	Handlingsrom for fleksible utdanninger .....	72	Boks 7.1	Trøndelag fylkeskommune som eksempel på forvaltning av høyere yrkesfaglig utdanning i en fylkeskommune .....	117
Boks 4.9	Micro-credentials .....	73	Boks 7.2	Fylkeskommunenes bidrag til fagskoledrift i tillegg til midler fra Kunnskapsdepartementet .....	118
Boks 4.10	Samarbeid om overganger .....	77	Boks 7.3	Treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling .....	123
Boks 5.1	Forsøk med fagarbeiderstipend ...	82	Boks 7.4	Risiko og sårbarhet i fagskolene ...	126
Boks 5.2	Realkompetanse og læring i arbeidslivet .....	83			
Boks 5.3	Brann- og redningsfagskolen .....	84			

## Figuroversikt

Figur 1.2	Storkart med sentrale aktører, eksempel på utfordringer og forslag til løsninger i meldingen ...	14	Figur 3.6	Andel unge utenfor arbeid og utdanning, 2023 .....	34
Figur 2.3	QR-kode til Tilstandsrapporten for 2024 .....	21	Figur 3.7	Antall 15–29-åringer utenfor arbeid og utdanning etter arbeidsmarkedsstatus og utdanningsnivå, 2023 .....	34
Figur 2.4	Sentrale nøkkeltall høyere yrkesfaglig utdanning .....	22	Figur 4.3	Vekst i fagskolesektoren i perioden 2013–2023 .....	63
Figur 2.5	Fagskolehistorien .....	25	Figur 4.4	Etterspørsel og tilbud av arbeidstakere med fagskole-utdanning, bachelorgrad og mastergrad .....	64
Figur 3.2	Andelen NHO-virksomheter som etterspør fagskolekompetanse i 2023, per fagområde .....	30	Figur 4.5	Forslag til ny struktur for nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring ....	70
Figur 3.3	Andel annonser og stillinger etter etterspurt utdanningsnivå ...	31	Figur 5.2	Kart med studiesteder .....	79
Figur 3.4	Fremskrevet befolkning for 10-års aldersgrupper. Antall personer i arbeidsdyktig alder som differanse fra 2024. SSBs hovedalternativ, basisår 2024 .....	32	Figur 6.2	Andelen lærere i høyere yrkesfaglig utdanning etter type pedagogisk utdanning, 2018 og 2023 .....	106
Figur 3.5	Personer i alderen 15–61 år utenfor arbeid og utdanning etter utvalgte kjennetegn, 2023 ....	33			

## Tabelloversikt

Tabell 2.1	Nøkkeltall for høyere yrkesfaglig utdanning, 2017–2023 .....	23	Tabell 5.1	Antall sysselsatte 15–61 år med høyeste fullførte utdanning fra videregående opplæring eller høyere yrkesfaglig utdanning, fordelt på fagområde. November 2023 .....	81
Tabell 3.1	Antall studenter på offentlig finansierte utdanninger ved fylkeskommunale og private fagskoler 2021–2024 og relativ endring fra 2021 til 2024 .....	38			



## Ordliste, sentrale begreper og definisjoner

<i>ECTS</i>	Det europeiske studiepoengsystemet, European Credit Transfer and Accumulation System.
<i>EHEA</i>	Det europeiske området for høyere utdanning, European Higher Education Area.
<i>Etatsutdanning</i>	Utdanning som tilbys av en bestemt etat eller et offentlig organ, vanligvis for å utdanne/trene personell til en bestemt virksomhet/tjeneste.
<i>Etterutdanning</i>	Kurs som ikke gir formell kompetanse.
<i>EQF</i>	Det europeiske kvalifikasjonsrammeverket for livslang læring, European Qualifications Framework. Det er et felles europeisk referansesystem som beskriver nivåer av læringsutbytte ved hjelp av et åttedelt rammeverk.
<i>Fagskolegrad</i>	En fullført fagskoleutdanning av ett til halvannet års varighet (60–90 studiepoeng). Se også høyere fagskolegrad.
<i>Ferdigheter</i>	Evnen til å anvende kunnskap for å løse problemer og oppgaver. Det finnes ulike typer ferdigheter – kognitive, praktiske, kreative og kommunikative.
<i>Flyktninger</i>	Betyr i denne meldingen personer som får oppholdstillatelse på grunnlag av en søknad om beskyttelse.
<i>Formell opplæring/utdanning</i>	Omfatter all offentlig godkjent opplæring/utdanning som leder til formell kompetanse når den er bestått og dokumentert.
<i>Godkjenningsordninger</i>	Ordninger for å godkjenne enten fullført formell utdanning eller yrkeskvalifikasjoner som forvaltes av HK-dir og en rekke godkjennings- og autorisasjonskontorer for yrkeskvalifikasjoner.
<i>HYU</i>	Høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoleutdanning).
<i>HU</i>	Høyere utdanning (universitets- og høyskoleutdanning), mens UH viser til universiteter og høyskoler.
<i>Høyere fagskolegrad</i>	Fullført fagskoleutdanning av to års varighet eller mer (minimum 120 studiepoeng). Se også fagskolegrad.
<i>Ikke-formell (opp)læring</i>	Kurs, seminarer og konferanser der opplæring er hovedformålet med deltakelse, samt privattimer og forelesninger/foredrag som ikke inngår i en formell utdanning. Etterutdanning er eksempel på ikke-formell opplæring.
<i>KBU</i>	Kompetansebehovsutvalget.
<i>Kompetanse</i>	Evnen til å anvende kunnskap og ferdigheter på selvstendig vis i ulike situasjoner gjennom å vise samarbeidsevne, ansvarlighet, evne til refleksjon og kritisk tenkning i utdannings- og yrkessammenheng.
<i>Kortere utdanninger</i>	Fagskoleutdanningstilbud under 30 studiepoeng.

<i>Kunnskap</i>	Forståelse av teorier, fakta, begreper, prinsipper og prosedyrer innenfor fag, fagområder og/eller yrker/yrkesfelt eller bransjer.
<i>Kvalifikasjon</i>	Et dokumentert læringsutbytte på et gitt nivå. Læringsutbyttet er vurdert etter bestemte kriterier og formelt godkjent av en ansvarlig myndighet.
<i>Læringsutbytte- beskrivelser</i>	Beskriver kunnskaper, ferdigheter og generell kompetanse som skal være tilegnet relevant nivå og faglig dybde. Med utgangspunkt i det formelle utdanningssystemet i Norge er det utarbeidet et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR) som beskriver kvalifikasjoner på de ulike utdanningsnivåene.
<i>NKR</i>	Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring. Se læringsutbyttebeskrivelser.
<i>Praksisnær utdanning</i>	Utdanninger som er utviklet med nære bånd til yrkesfeltet. Det innebærer ikke et krav om at studentene må ha ekstern praksis hos en arbeidsgiver under utdanningsløpet. Praksisnærhet legger til rette for at utdanningen er relevant og oppdatert på utviklingen av arbeidsmetoder, produkter, verktøy og tjenester som er relevante for yrkesutøvelsen. Undervisningen er gjerne basert på reelle oppgaver eller utføres for eksempel ved hjelp av simulatorer eller på fagskolens verksteder eller lignende.
<i>QF-EHEA</i>	Kvalifikasjonsrammeverket for Det europeiske området for høyere utdanning, Framework of Qualifications for the European Higher Education Area.
<i>Realkompetanse</i>	Kompetansen en person har skaffet seg gjennom betalt eller ubetalt arbeid, etterutdanning, fritidsaktiviteter og annet som kommer i tillegg til den kompetansen man har dokumentert gjennom det formelle utdanningssystemet.
<i>Realkompetanse- vurdering</i>	Måler realkompetansen opp mot fastsatte kriterier, for eksempel et kompetansemål i en læreplan/studieplan eller kompetansekriterier i et arbeidsforhold. Realkompetansevurdering kan gi grunnlag for opptak til eller avkortning av utdanninger.
<i>RBU</i>	Resultatbasert uttelling for gjennomførte studiepoeng som del av ordningen for driftstilskudd til fagskolene.
<i>SFO</i>	Skolefritidsordning. Andre skolefritidsordninger er for eksempel AKS (aktivitetsskolen) i Oslo kommune.
<i>Studiesenter</i>	Kan være en fysisk enhet som er en møteplass utenfor utdanningsinstitusjoners egne studiesteder, og som legger til rette for utdanning og kompetanseutvikling. Flere av studiesentrene bærer andre navn enn studiesenter, for eksempel kompetansesenter eller næringshage.
<i>Uformell læring</i>	Læring som ikke er organisert, men som kan karakteriseres som hverdagslæring fra de ulike situasjoner en person deltar i.
<i>Utdanningsfaglig kompetanse</i>	Kompetanse i å fremme studenters læring, og kan bestå av pedagogisk, didaktisk, digital eller annen relevant kompetanse.
<i>VGO</i>	Videregående opplæring.
<i>Videreutdanning</i>	Opplæring eller utdanning som gir formell kompetanse.
<i>Yrkeskompetanse</i>	Kompetansen som trengs for å jobbe i et bestemt yrke når en elev har gjennomført og bestått yrkesfagligutdanningsprogram eller fått fag- eller svennebrev.



DET KONGELIGE  
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

# Meld. St. 11

(2024–2025)

Melding til Stortinget

---

## Fagfolk for en ny tid

– med høyere yrkesfaglig utdanning

*Tilråding fra Kunnskapsdepartementet 14. mars 2025,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Støre)*



# 1 Innledning og sammendrag



Figur 1.1

## 1.1 Innledning

Norge skal gjennom en grønn og digital omstilling. Rett kompetanse på rett sted er avgjørende for å lykkes med dette. Regjeringen vil med denne meldingen til Stortinget om høyere yrkesfaglig utdanning sikre *flere* kandidater og flere *mer kompetente* kandidater til norsk arbeidsliv. Vi skal løse store oppgaver og lære hele livet. Regjeringen vil utvikle og bygge det norske samfunnet videre for å øke verdiskapingen i alle landets regioner og styrke velferden for innbyggerne i hele landet. Det udekkede behovet for flere fagarbeidere og andre fagfolk er en stor og stadig større utfordring i Norge. Det går en rød tråd gjennom regjeringens arbeid med en mer praktisk skole, en omstillingsdyktig industri og en rettferdig grønn omstilling.

Perspektivmeldingen er tydelig på at human-kapital, altså mennesker, er vår viktigste nasjonalformue. Både Navs bedriftsundersøkelse og NHOs kompetansebarometer viser også tydelig at

etterspørselen etter fagkompetanse er stor.<sup>1</sup> Å ha rett og tilgjengelig kompetanse er vesentlig for å fremme innovasjon og bruke knappe ressurser effektivt i ulike deler av norsk arbeidsliv. Fortrinnene vi har i Norge, kan utvikles videre – som kunnskapen og teknologien vår og handlekraftige fagfolk i verdensklasse. Slik kan vi også utvikle de grønne løsningene som Norge og verden trenger, og vi kan foredle råvarene som finnes i norsk natur og landbruk. Vi kan oppnå den effektiviteten og nytenkningen som trengs for å veie opp for mangelen på folk, for eksempel i helse- og omsorgstjenestene. Da må vi investere i yrkesfaglig utdanning og i livslang læring og kvalifisering.

I dag har 850 000 sysselsatte i Norge videregående opplæring som høyeste fullførte utdanning, og av dem har mer enn 660 000 gått yrkesfag.<sup>2</sup> Disse må kunne videreutdanne seg og spesialisere seg gjennom hele livet. For dem er høyere

<sup>1</sup> Nav, 2024a og NIFU 2025:2

<sup>2</sup> Se tabell 5.1

yrkesfaglig utdanning (HYU) i all hovedsak den arenaen de har tilgang på for å få formell videreutdanning og livslang læring.<sup>3</sup>

Gjennom fagskolene tilrettelegger vi for å løse de konkrete oppgavene i næringslivet og i velferdstjenestene. Gjennom universitetene og høyskolene tar vi i tillegg tak i de komplekse samfunnsutfordringene som kan løses i skjæringsfeltet mellom forskning og utdanning, og bygger opp en kunnskapsberedskap for en fremtid vi ikke kjenner. På alle utdanningsnivåer legger vi vekt på de praktiske ferdighetene og styrker kunnskapen om kvalitet i de praktiske fagene. Gjennom god arbeidsdeling og godt samspill ruster vi oss for fremtiden. Praksisnære og relevante grunnutdanninger og videreutdanninger skal være tilgjengelige der folk bor, og for folk i alle livssituasjoner.

Både universiteter, høyskoler, fagskoler og fag- og yrkesopplæringen utdanner kandidater i tett samarbeid med arbeidslivet for å dekke behovene som finnes der. Norge har lange tradisjoner for vellykkede partnerskap mellom myndighetene, utdanningsinstitusjonene og arbeidslivet. Dette nære partnerskapet gjør at vi kan være tidlig ute med å oppdage nye og endrede behov. Og nå trengs partnerskapene mer enn noen gang, eksempelvis innenfor helse, energiforsyning og totalforsvaret i landet.

Fagskolene har en unik posisjon tett på arbeidslivets behov, med praktiske og korte utdanningsløp som passer i flere livsfaser. Dermed er fagskolene også helt sentrale i å løse store oppgaver og utfordringer vi står overfor.

## 1.2 Utfordringsbildet

Perspektivmeldingen 2024 trekker frem kampen om arbeidskraft og behovet for omstilling som to av hovedutfordringene i Norge frem mot 2060.<sup>4</sup> Både norske arbeidstakere, virksomheter og samfunnet som helhet trenger å få dekket kompetansebehovene. Kunnskap, ferdigheter og kompetanse gir grunnlag for verdiskaping og innovasjon, produkter og tjenester som samfunnet har behov for, og en konkurransedyktig økonomi. Samtidig står norsk og europeisk arbeidsliv overfor en betydelig mangel på kompetanse og ikke minst mangel på rett kompetanse.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Universitet- og høyskoleutdanning har i all hovedsak generell studiekompetanse som opptakskrav, jf. forskrift om opptak til høyere utdanning § 2-1.

<sup>4</sup> Meld. St. 31 (2023–2024)

<sup>5</sup> Draghi, 2024

Norge møter langsiktige og komplekse utfordringer som klima- og miljøendringer, demografiske endringer og en spent sikkerhetspolitisk situasjon. Samtidig står landet midt i store omstillinger drevet av digitalisering og ny teknologi. For å håndtere disse utfordringene trenger vi nytenkning og kompetanse. Når hele befolkningen får mulighet til livslang læring, styrkes konkurransedyktigheten til næringslivet og kvaliteten på velferdstjenestene våre.

Det norske arbeidslivet trenger flere med utdanning fra fagskolene. Regjeringen mener at høyere yrkesfaglig utdanning bør justeres på flere måter for at denne ambisjonen skal kunne oppnås. Særlig bør lovverket, finansieringen og forvaltningen av sektoren forbedres. Regjeringen vil legge til rette for at fagskolene og fylkeskommunene samarbeider tett med arbeidslivet for å utvikle og tilby høyere yrkesfaglige utdanninger av god kvalitet.

Kunnskapsgrunnlaget viser til store udekkede behov for arbeidskraft. Derfor må vi se nærmere på mulige hindringer for en god og velfungerende fagskolesektor, blant annet hvordan fylkeskommunene utøver eierskaps- og forvaltningsrollene de har, manglende kapasitet for akkreditering og tilsyn av fagskolene, svakheter knyttet til kunnskapsgrunnlaget, utfordringer med å skaffe fagskolelærere, forutsigbarhet i finansieringen og synliggjøring av fagskoleutdanninger.<sup>6</sup>

## 1.3 Regjeringens ambisjoner for fagskolesektoren

Regjeringen har store ambisjoner for fagskolesektoren. Denne meldingen inneholder flere grep for å styrke fagskolene, og peker i tillegg på videre arbeid som skal følges opp. Utdannings- og kompetansepolitikken er et sentralt virkemiddel for å bidra til å gi arbeidslivet mer og bedre kvalifisert arbeidskraft gjennom å kvalifisere og mobilisere flere av dem som står utenfor arbeidslivet. Bedre utdanning og muligheter til kompetanseutvikling er også et sentralt virkemiddel for dem som allerede er i jobb.

En stor andel av dem som jobber i omstillingsutsatte næringer og virksomheter, har yrkeskompetanse fra videregående opplæring. Mange av dem trenger å spesialisere seg og omstille seg, ofte mens de står i jobb og bor hjemme med familie. Fagskoler med fleksible og lett tilgjengelige utdanningstilbud kan bidra til å dekke viktige

<sup>6</sup> Deloitte, 2023a

kompetansebehov i arbeidslivet i hele Norge. Fagskolene er også fremoverlente og utvikler nye utdanninger på flere fagområder.

Regjeringen vil styrke høyere yrkesfaglig utdanning og gi personer som har tatt eller ønsker å ta yrkesfaglig eller praksisnære utdanninger, større muligheter i alle deler av landet. Regjeringen satser på å heve kompetansen til sysselsatte på et hvilket som helst tidspunkt i yrkeslivet deres ved å legge til rette for et godt, desentralisert utdannings-tilbud tett på det regionale og lokale arbeidsmarkedet. Vi vil gi fagfolk mer og bedre kompetanse for å sikre trygghet og utvikling i hele landet, sikre gode offentlige helse- og velferdstjenester, og et innovativt næringsliv. Vi vil gi unge mulighet til å ta mer utdanning og nå sine ambisjoner med yrkesfag.

Fylkeskommunene skal fortsatt ha et helhetlig kompetansepolitisk ansvar i regionene, blant annet for høyere yrkesfaglig utdanning. Med de store endringene i arbeidslivet er det nødvendig å vurdere hvordan både fylkeskommunene og statlige myndigheter kan legge til rette for at fagskolene fortsatt skal kunne tilby utdanninger som er relevante, og svare på det som arbeidslivet til enhver tid trenger. Regjeringen vil prioritere å utvikle kvaliteten og utdanningstilbudene ved fagskolene for å møte skiftende kompetansebehov i hele landet. Fagskolene er i en posisjon der de kan være tett på det lokale næringslivet, helse- og omsorgstjenestene, barnehager og så videre. Det samspillet er verdifullt for å videreutvikle utdanningstilbudene og gi arbeidslivet akkurat den kompetansen det trenger.

### 1.3.1 Regjeringens satsing på høyere yrkesfaglig utdanning

I regjeringens periode har fagskolene blitt tilført midler til 2 000 nye studieplasser. 100 av studieplassene har gått til å styrke ordningen Industri-fagskolen som følge av frontfagsoppkjøret i 2024. De nye studieplassene har først og fremst gått til tekniske fag og helse- og velferdsfag, noe som er i samsvar med de overordnede prioriteringene fra regjeringen.<sup>7</sup> Utviklingen innenfor helsefag kan også ses i sammenheng med regjeringens fagarbeiderløft for fagarbeidere med kompetanse som er relevant for helse- og omsorgstjenestene.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Meld. St. 14 (2022–2023)

<sup>8</sup> Prop. 1 S (2024–2025) Helse- og omsorgsdepartementet

Gjennom tilskuddsordningen for bransjeprogram har fagskolene i perioden 2021–2024 mottatt om lag 165 millioner kroner. Videre har regjeringen prioritert å styrke tilskuddsordningene for henholdsvis utviklingsmidler til fagskolene og for studiesentrene, som blant annet tilrettelegger for høyere yrkesfaglig utdanning i hele landet, se avsnitt 5.2.2.

Regjeringen har sørget for å åpne for institusjonsakkreditering for fagskolene og etablere et nasjonalt studentombud for fagskolestudenter. Fra 2025 er det satt av midler som Norges forskningsråd skal lyse ut til forskning på høyere yrkesfaglig utdanning og fag- og yrkesopp-læringen. NOKUT er styrket med midler til arbeidet med tilsyn og akkreditering i høyere yrkesfaglig utdanning. Det er opprettet to nye statlige fagskoler de siste årene. Sjøforsvarets fagskole under Forsvarsdepartementet har hatt studenter siden høsten 2022, og Brann- og redningsskolen under Justisdepartementet har hatt studenter siden våren 2024.<sup>9</sup> I perioden 2022–2024 er det lyst ut tilsagn om til sammen 5 133 nye studentboliger, og for 2025 gis det tilsagn om tilskudd til ytterligere 3 050 studentboliger.

## 1.4 Kunnskapsgrunnlag for meldingen

Forrige melding til Stortinget om fagskoleutdanning ble behandlet i 2017.<sup>10</sup> Innføringen og virkningen av tiltakene har blitt evaluert.<sup>11</sup> I denne meldingen om høyere yrkesfaglig utdanning baserer regjeringen seg på evalueringene og et nytt kunnskapsgrunnlag for å stake ut kursen for fagskolesektoren videre fremover. Evalueringen av Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR), kompetansebehovsutvalgets tema-rapport 1/2022 og tilstandsrapportene for høyere yrkesfaglig utdanning har vært sentrale kilder til meldingsarbeidet, i tillegg til kilder om behovene i de enkelte sektorene, noe som utdypes i kapittel 3.<sup>12</sup> Videre er det gjennomført dialogmøter, innspillsverksteder og innspillmøter, og det har kommet inn mange skriftlige innspill. Se vedlegg 1. Regjeringen har på den måten fått et godt grunnlag for å vurdere utviklingsmulighetene for høyere yrkesfaglig utdanning.

<sup>9</sup> DBH Fagskolestatistikk (2024)

<sup>10</sup> Meld. St. 9 (2016–2017)

<sup>11</sup> Deloitte, 2023a

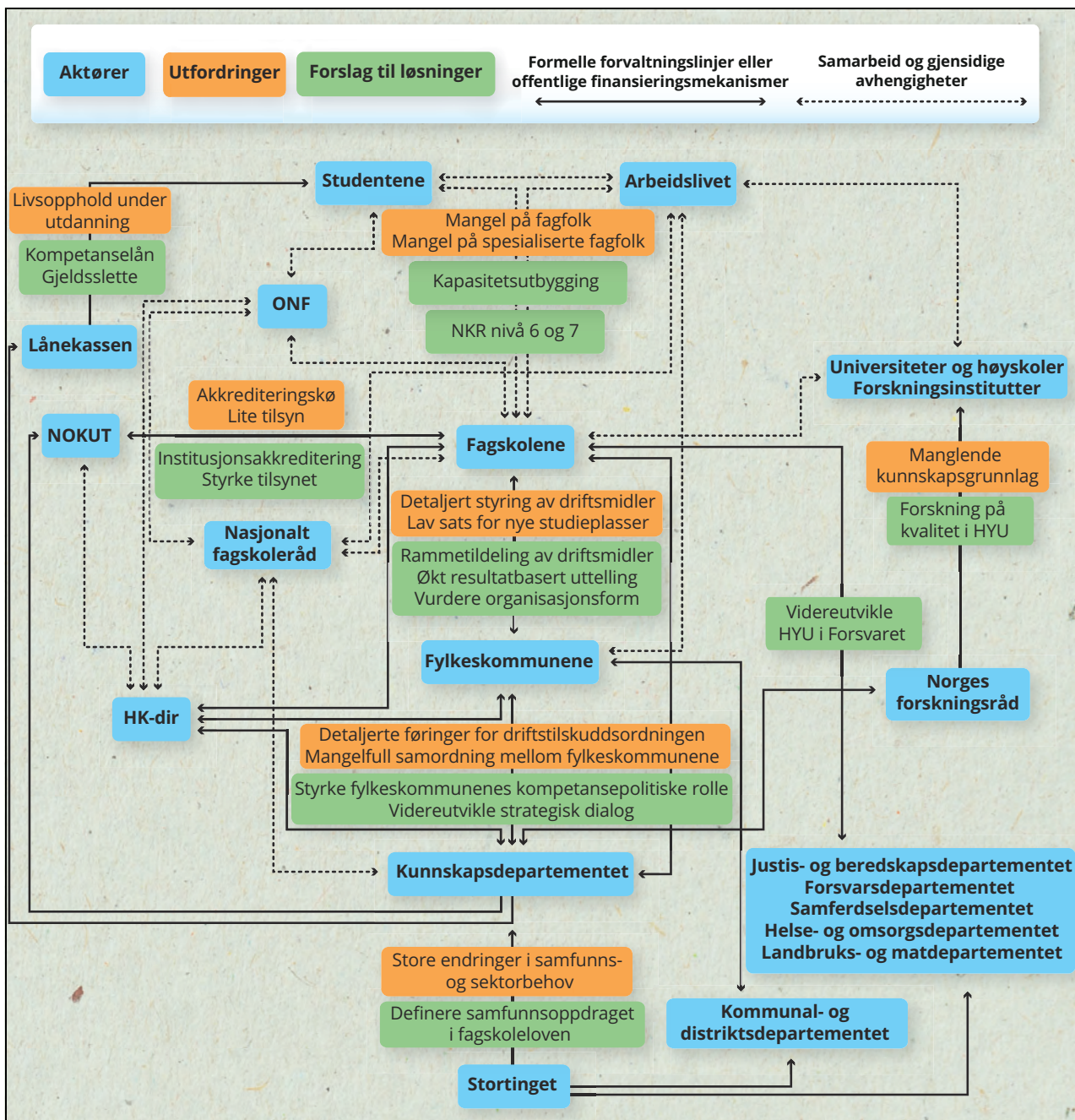
<sup>12</sup> NOKUT, 2023, HK-dir, 2023 og 2024I og Kompetansebehovsutvalget, 2022

### 1.5 Sammenheng av regjeringens prioriteringer

I denne meldingen til Stortinget om høyere yrkesfaglig utdanning presenterer regjeringen sin politikk for den videre utviklingen av fagskolesektoren. Regjeringens forslag til tiltak ligger i kapittel 4, 5, 6 og 7. De økonomiske og administrative konsekvensene er beskrevet i kapittel 8. Det er store kompetansebehov i norsk arbeidsliv, og noen av behovene er spesielt viktige. Behovene er beskrevet i kapittel 3.

#### 1.5.1 Utvikling og tilgang for å dekke arbeidslivets behov

Samfunnet går gjennom store endringer, og regjeringen ønsker at utviklingen i høyere yrkesfaglig utdanning skal kunne skje i takt med omstillinger i arbeidslivet. Fagskolene skal raskt kunne svare på nye og endrede behov i arbeidsmarkedet gjennom praksisnære og fleksible utdanninger. Fylkeskommunene har det helhetlige kompetansepolitiske ansvaret i regionene, og regjeringen mener at det er avgjørende at fylkeskom-



Figur 1.2 Storkart med sentrale aktører, eksempel på utfordringer og forslag til løsninger i meldingen



munene har ansvaret for å dimensjonere høyere yrkesfaglig utdanning. Det kreves god dialog og samarbeid med næringslivet om kompetansebehovene. Regjeringen vil fortsette å bygge ut kapasiteten i høyere yrkesfaglig utdanning i tråd med kompetansebehovene i hele landet. Som det kommer frem i utsynsmeldingen, vil regjeringen prioritere studieplasser innenfor tekniske fag, helse- og velferdsfag og områder som er viktige for det grønne skiftet ved tildelinger av midler til studieplasser til fagskolene.<sup>13</sup> Det har ikke blitt lagt frem kunnskapsgrunnlag som tilsier at prioriteringen bør endres, og fylkeskommunenes prioriteringer har over tid vist at dette er sentrale kompetanseområder i hele landet. Samtidig må fagskoletilbudene også dekke behov for andre fagområder som fylkeskommunene mener det er strategisk å prioritere. I noen regioner bør for eksempel kompetanse innenfor reiseliv prioriteres, mens havbruk, landbruk eller samferdsel er sentralt andre steder.

Regjeringen vil fortsette å satse på høyere yrkesfaglig utdanning i hele landet og vil derfor gjennomgå regelverket for å legge bedre til rette for at fagskolene kan møte behov i arbeidslivet. Regjeringen vil endre Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring og foreslå at fagskolenes samfunnsoppdrag kommer tydeligere frem i loven. Regjeringen ønsker at fagskolene skal ha fleksibilitet til å tilby utdanninger med ulik lengde og læringsutbytte. Der økende kompetansekrav gjør det nødvendig, skal fagskolene også kunne utvikle utdanninger med et mer komplekst læringsutbytte. Fagskolene skal fortsatt utvikle videreutdanninger til fagarbeidere og andre som ønsker og trenger en praksisnær utdanning. For å møte behovene til et mangfoldig arbeidsliv og en like mangfoldig studentgruppe må fagskolene fortsette å organisere utdanningen på en fleksibel og lett tilgjengelig måte. Les mer om dette i kapittel 4.

### 1.5.2 Fagskoleutdanning for flere

Regjeringen har et mål om at arbeidslivet skal få flere kandidater og flere *mer kompetente* kandidater blant annet gjennom at fagskolene får en større og mer sentral rolle i utdannings- og kompetansepolitikken. Om lag 850 000 sysselsatte i alderen 15–61 år har videregående opplæring som høyeste fullførte utdanning. Det tilsvarer om lag en tredel av hele arbeidsstyrken. Mange av

disse vil kunne heve kompetansen og lære hele livet med fagskoleutdanning.

Regjeringen vil satse på kompetanse også for å få flere inn i arbeid. Voksne med lite utdanning står oftere utenfor arbeidslivet enn andre. I utsynsmeldingen la regjeringen opp til et tettere samarbeid mellom fylkeskommunene og arbeids- og velferdsetaten, slik at flere kan få mulighet til å fullføre en utdanning som fører til fag- eller svennebrev.<sup>14</sup> Dette samarbeidet kan også brukes til å gi dem som har fullført videregående opplæring, mulighet til å ta høyere yrkesfaglig utdanning som kan kvalifisere dem til nye oppgaver. Fagskoleutdanningene blir stadig mer fleksible, noe som legger til rette for dette. Fagskoletilbudene må synliggjøres bedre både for dem som jobber i Nav eller som karriereveiledere, for utdanningssøkere og for arbeidslivet.

Regjeringen vil vurdere om opptaksregelverket bør endres for å gjøre det enklere å få en mer mangfoldig studentgruppe inn i fagskoleutdanningene. Det omfatter mangfoldighet i utdanningsbakgrunn. Det er gunstig både for fagskolestudentene og samfunnet at studentene kommer seg effektivt gjennom utdanningene. Regjeringen legger derfor frem tiltak som på ulike måter skal legge til rette for at studentene lykkes med utdanningen. Les mer om dette i kapittel 5.

### 1.5.3 God praksisnær yrkesfaglig utdanning over hele landet

God kvalitet i utdanningene er en forutsetning for å tiltrekke seg studenter og levere relevant kompetanse til arbeidslivet. Regjeringen er opptatt av mulighetene som finnes i gode utdannings-tilbud for å skape utvikling, innovasjon og effektivitet på arbeidsplassene. Regjeringen ønsker en fagskolesektor som dekker bredden av norsk arbeidsliv, og som utvikler seg i tråd med nye trender og omstilling i næringslivet og velferdssektoren. Til det trengs det handlingsrom og kvalitet.<sup>15</sup>

Regjeringen satser på å utvikle kunnskap om høyere yrkesfaglig utdanning og yrkesopplæring. Satsingen skal blant annet bidra til kvalitetsutviklingen i sektoren og vil samtidig gjøre sektoren mer kjent og synlig. Regjeringen vil også gjennomgå regelverket og styrke NOKUTs kapasitet til å drive tilsyn og akkreditering av fagskole-

<sup>13</sup> Meld. St. 14 (2022–2023)

<sup>14</sup> Meld. St. 14 (2022–2023)

<sup>15</sup> Fagskolens kvalitetsarbeid er regulert i fagskoleloven § 5, fagskoleforskriften § 49 og fagskoletilsynsforskriften kapittel 4.

utdanningene. For å følge opp veksten i fagskoletilbudene og ønsket om gode fagskoleutdanninger over hele landet vil regjeringen også ta initiativ til å videreutvikle utdanningstilbud spesielt utviklet for fagskolelærere. Les mer om dette i kapittel 6.

#### 1.5.4 Styrke forvaltningen og finansieringen av fagskoleutdanning

Gjennom ansvaret for kompetansepolitikken i egen region har fylkeskommunene en sentral rolle i å bidra til at folk i hele landet får tilgang til relevant kompetanse. Forvaltningen av tilskuddsordningen for driftsmidler til fagskoler er et strategisk kompetansepolitisk virkemiddel for fylkeskommunene, og regjeringen vil derfor at fylkeskommunene skal forvalte denne ordningen også fremover. Dette henger sammen med at fylkeskommunene har ansvar for å kartlegge regionale kompetansebehov, formidle behov til tilbydere, som blant annet fagskoler, og legge til rette for etterspurte opplærings- og utdanningstiltak. Regjeringen vil støtte opp under denne rollen og videreutvikle en strategisk dialog mellom Kunnskapsdepartementet og fylkeskommunene om forvaltning og styring av høyere yrkesfaglig utdanning. Regjeringen ser også at det er behov for å tydeliggjøre ansvarsforholdet mellom fagskolenes styre og fylkeskommunene som eier og vil følge opp dette for å vurdere om reglene om organisering bør endres.

Regjeringen vil styrke den statlige finansieringen av fagskolene gjennom å øke satsen for resultatbasert uttelling for gjennomførte studiepoeng. På grunnlag av endring i gjennomførte studiepoeng ved offentlig finansierte utdanninger får fylkeskommunene årlig tildelt midler gjennom tilskuddsordningen for driftsmidler til fagskolene.

Regjeringen ser at det er behov for å endre innretningen av tilskuddsordningen for å oppnå en bedre balanse mellom fagskolenes handlingsrom og fylkeskommunenes styring og tildeling av driftsmidlene. Regjeringen vil derfor justere tilskuddsordningen for at finansieringen skal være mer forutsigbar for fagskolene og for at den skal være enklere for fylkeskommunene å forvalte. Dette innebærer at fylkeskommunene tildeler fagskolene det årlige driftstilskuddet, inkludert resultatbasert uttelling, som en rammetildeling med overordnede føringer. Les mer om dette i kapittel 7.

## 1.6 Tiltaksliste

Det er et stort udekket kompetansebehov i Norge. Regjeringen mener at fagskolene er godt

egnet til å tilby fleksible og praksisnære utdanningstilbud som kan bidra til å dekke behovene samfunnet står overfor. Gjennom høyere yrkesfaglig utdanning ønsker regjeringen å sikre arbeidslivet flere kandidater og flere *mer kompetente* kandidater. Det legges opp til at dette skal løses gjennom tre spor, for å ruste fagskolene, studentene og fylkeskommunene.

*Fagskolene skal utrustes med mer kunnskap om kvalitet, bedre og mer forutsigbar finansiering og nye fullmakter.*

Regjeringen vil derfor

1. legge frem et forslag om å endre fagskoleloven for å tydeliggjøre fagskolenes samfunnsoppdrag (kapittel 4)
2. vurdere å tilpasse regelverket for akkreditering for å sikre kvalitet i fremtidens fagskoleutdanning (kapittel 6)
3. utrede kvalitetsbegrepet i høyere yrkesfaglig utdanning (kapittel 6)
4. styrke tilsyn med fagskoleutdanning og vurdere å innføre periodisk tilsyn med fagskolenes systematiske kvalitetsarbeid (kapittel 6)
5. støtte utprøving av kunstig intelligens i NOKUTs tilsynsarbeid (kapittel 6)
6. bidra til mer forskning på kvalitet i yrkesopplæring og -utdanning (kapittel 6)
7. ta initiativ til at fagskolelærerutdanningen styrkes og er tilgjengelig over hele landet (kapittel 6)
8. sikre muligheter for internasjonalisering (kapittel 6)
9. tilrettelegge for mer solide fagskoler gjennom finansiering og regelverk (kapittel 7)
10. gi fagskolene mer handlingsrom gjennom rammetildeling av driftsmidler (kapittel 7)
11. øke satsen for resultatbasert uttelling for gjennomførte studiepoeng (kapittel 7)

*Studentene skal ha tilgang til god studentvelferd og utrustes med flere lærings- og karrieremuligheter.*

Regjeringen vil derfor

12. åpne for at høyere yrkesfaglig utdanning kan tilbys også på nivå 6 og 7 i Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring, og innføre en to-søylemodell (kapittel 4)
13. fortsette å utvikle fagskoleutdanning i Forsvaret (kapittel 4)
14. gjennomgå begrepsbruk for emner og utdanninger i høyere yrkesfaglig utdanning (kapittel 4)
15. innføre kompetanselån i Lånecassen (kapittel 5)

16. innføre gjeldssletteordning i distriktene i Lånekassen (kapittel 5)
17. kartlegge behovet for velferdstilbud for studenter ved fleksible utdanningstilbud (kapittel 5)
18. bidra til universell utforming og mangfold ved fagskolene (kapittel 5)
19. synliggjøre høyere yrkesfaglig utdanning gjennom å styrke kunnskapen om fagskoleutdanning blant rådgivere og veiledere i statlige etater, fylkeskommuner og kommuner (kapittel 5)
20. vurdere å endre regelverket for å kunne gi søkere med ulike bakgrunner opptak til fagskoleutdanning (kapittel 5)
21. sørge for bedre informasjon om generell godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning (kapittel 5)
22. bedre kunnskapsgrunnlaget om fagskoleutdanning som arbeidsmarkedstiltak (kapittel 5)
23. styrke kravene til arbeid med læringsmiljø ved institusjonsakkrediterte fagskoler (kapittel 6)
24. etablere et nasjonalt studentombud (kapittel 6)
25. undersøke og redegjøre for konsekvenser av å eventuelt ta i bruk European Credit Transfer

and Accumulation System (ECTS) i høyere yrkesfaglig utdanning (kapittel 6)

*Fylkeskommunene skal bli bedre rustet til å forvalte høyere yrkesfaglig utdanning gjennom mer samarbeid og handlingsrom.*

Regjeringen vil derfor

26. støtte opp under fylkeskommunenes kompetansepolitiske rolle og ansvar for høyere yrkesfaglig utdanning (kapittel 4)
27. videreutvikle en strategisk dialog mellom Kunnskapsdepartementet og fylkeskommunene om forvaltning og styring av høyere yrkesfaglig utdanning (kapittel 4)
28. bygge ut kapasiteten i høyere yrkesfaglig utdanning i tråd med kompetansebehovene i hele landet (kapittel 4)
29. vurdere reguleringen av organisasjonsform og ansvarsforhold for fylkeskommunale fagskoler (kapittel 7)



Figur 2.1

*Del I*  
*Kunnskapsgrunnlaget*



## 2 Utviklingen i sektoren



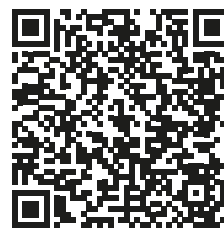
Figur 2.2

Høyere yrkesfaglig utdanning har utviklet seg mye de siste ti årene. Antallet fagskolestudenter er doblet fra 2017 til nesten 31 400 høsten 2023, og antallet utdanningstilbud har økt med 80 prosent.<sup>1</sup> Dette er omtalt nærmere i kapittel 4. Fagskolene har i det vesentlige blitt større som resultat av både vekst og fusjoner. Fra 2017 til 2023 har antall studiesteder økt med 25 prosent, til totalt 175, samtidig som antall fagskoler har blitt redusert til fra 80 til 60.<sup>2</sup> Nedgangen i antall fagskoler skyldes sammenslåinger av både offentlige og private fagskoler, samt at enkelte fagskoler er lagt ned. Samarbeidet med arbeidslivet står sterkt, og både studenter og arbeidslivet virker fornøyd med kvaliteten på utdanningene.<sup>3</sup>

Høyere yrkesfaglig utdanning har spisset seg enda mer inn mot å dekke arbeidslivets behov.

Fagskoleutdanningene har fått flere læresteder, samarbeider med studiesentre og har mange fleksible utdanningstilbud. Det bidrar til at de når ut til studenter bosatt i hele landet.<sup>4</sup> Dette er videre omtalt i del 2.

Mer om fagskolestudentene, utdanningene og lærestedene både nasjonalt og regionalt kan leses i *Tilstandsrapporten for høyere yrkesfaglig utdanning*.



Figur 2.3 QR-kode til Tilstandsrapporten for 2024

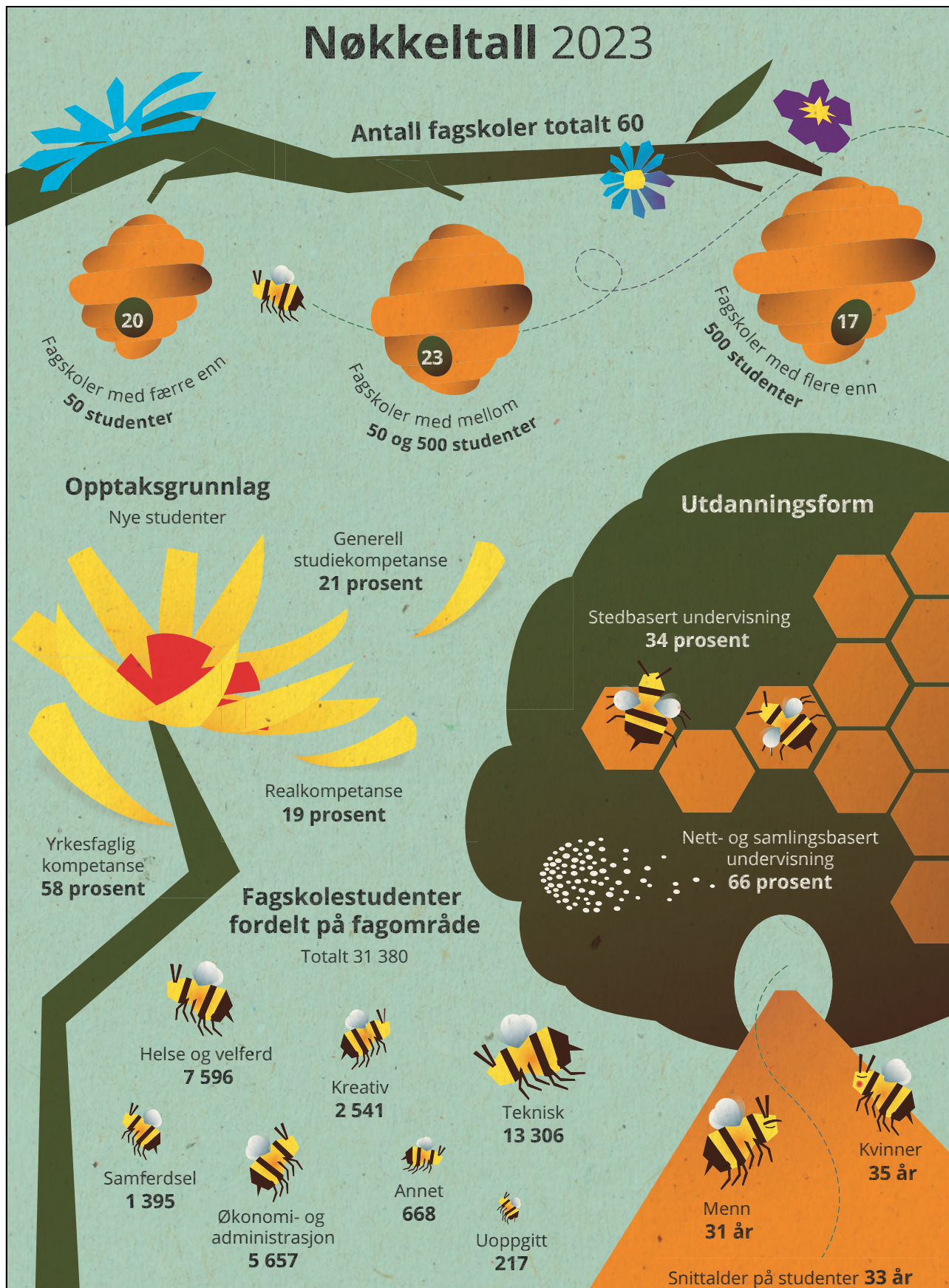
<sup>1</sup> Til sammenligning var det om lag 276 000 studenter ved universiteter og høyskoler i 2023 (DBH).

<sup>2</sup> HK-dir, 2024

<sup>3</sup> NIFU 2024: 1, NIFU 2024: 7 og NIFU 2023: 3

<sup>4</sup> Kompetansebehovsutvalget, 2022

## 2.1 Nøkkeltall om status



Figur 2.4 Sentrale nøkkeltall høyere yrkesfaglig utdanning

Kilde: HK-dir, 2024I



Tabell 2.1 Nøkkeltall for høyere yrkesfaglig utdanning, 2017–2023

	2017	2021	2023	Endring fra 2017
<i>Fagskoler</i>				
Antall fagskoler	80	61	60	-25 %
Fagskoler med fylkeskommunalt eierskap	33	16	11	-67 %
Fagskoler med statlig eierskap	3	3	4	33 %
Fagskoler med privat eierskap	44	45	44	0 %
Fagskoler med færre enn 50 studenter	29	17	20	-31 %
Fagskoler med mellom 50 og 500 studenter	43	27	23	-47 %
Fagskoler med flere enn 500 studenter	9	16	17	89 %
<i>Utdanningstilbud etter fagområde</i>				
Helse og velferd	354	497	659	86 %
Kreativ	150	145	146	-3 %
Samferdsel	44	55	46	5 %
Teknisk	300	444	517	72 %
Økonomi og administrasjon	156	299	391	151 %
Annet	35	60	60	71 %
Uoppgitt		21	47	
Totalt	1 039	1 521	1 866	80 %
<i>Fagskolestudenter</i>				
Antall nye studenter	8 424	18 821	17 266	105 %
Antall studenter	15 690	28 241	31 380	100 %
Andel kvinner	43 %	46 %	47 %	9 %
Andel menn	57 %	54 %	53 %	-7 %
Antall uteksaminerte studenter	5 618	9 846	11 386	103 %
<i>Fagskolestudenter fordelt på fagområde</i>				
Helse og velferd	3 862	6 162	7 596	97 %
Kreativ	2 250	2 806	2 541	13 %
Samferdsel	1 294	1 512	1 395	8 %
Teknisk	6 183	10 876	13 306	115 %
Økonomi og administrasjon	1 658	5 363	5 657	241 %
Annet	443	692	668	51 %
Uoppgitt		830	217	
Totalt	15 690	28 241	31 380	100 %

Tabell 2.1 Nøkkeltall for høyere yrkesfaglig utdanning, 2017–2023

	2017	2021	2023	Endring fra 2017
<i>Kjønnsfordeling på de største fagområdene</i>				
Teknisk, andel kvinner	6 %	13 %	14 %	133 %
Helse og velferd, andel kvinner	90 %	87 %	86 %	-4 %
Økonomi og administrasjon, andel kvinner	70 %	69 %	69 %	-1 %
<i>Opptaksgrunnlag nye studenter høstsemester<sup>1</sup></i>				
Yrkesfaglig kompetanse	4 814		9 954	107 %
Generell studiekompetanse	2 260		3 638	61 %
Realkompetanse	948		3 230	241 %
Annet kompetansegrunnlag	402		6	-99 %
Høyere yrkesfaglig utdanning			93	
Spesielle opptakskrav			185	
Utenlandsk utdanningsbakgrunn			160	

<sup>1</sup> Kategoriene for rapportering av opptak til DBH-F ble endret før rapporteringen høsten 2023 for at det skulle være samsvar mellom reglene om opptak i fagskoleforskriften og rapporteringskravene.

Kilde: HK-dir, 2024

### 2.1.1 Dagens fagskolestudenter

De fleste fagskolestudentene er over 30 år, studerer på deltid ved siden av jobb og har en yrkesfaglig kompetanse i bunn. Bildet av fagskolestudentene kan imidlertid nyanseres på flere måter. Ser vi på den samlede studieinnsatsen i form av heltidsekvivalenter<sup>5</sup>, er studentene fordelt med 55 prosent deltidsstudenter og 45 prosent heltidsstudenter. Litt forenklet skiller disse to gruppene seg blant annet på alder, opptaksgrunnlag og fagområde.

To tredeler av heltidsstudentene er under 30 år. Generell studiekompetanse er det vanligste grunnlaget for opptak for denne gruppen, men en del har også opptak på grunnlag av realkompetanse og yrkeskompetanse. Nesten 70 prosent studerer data/IT-fag, kreative fag eller samferdselsfag.<sup>6</sup> Flere har vært i jobb, men ønsker å ta en utdanning som ledd i omstilling og karriereutvikling.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> En student på ett års fulltidstudanning teller som en heltidsekvivalent, mens en student på 50 prosent deltid teller som en halv heltidsekvivalent.

<sup>6</sup> HK-dir, 2024

<sup>7</sup> NIFU 2023: 3

To tredeler av deltidsstudentene er 30 år eller eldre, 70 prosent har opptak på grunnlag av yrkeskompetanse, og de studerer andre fag enn heltidsstudentene. Deltidsstudentene har oftere en jobb som er direkte relevant for utdanningen.<sup>8</sup> Deltidsstudentene er gruppen som vokser mest, og som høyere yrkesfaglig utdanning spiller en særlig avgjørende rolle for. De fleksible utdanningsformene sikrer at flere kan få ny og spesialisert kompetanse mens de er i jobb eller håndterer andre forpliktelser. Bildet er imidlertid sammensatt og vil trolig endre seg i takt med at arbeidslivets behov og fagskolens tilbudsstruktur endres.

En ting begge gruppene har til felles, er at de i all hovedsak tar utdanninger på mellom 60 og 120 studiepoeng. Det er 84 prosent av alle studentene som tar et slikt utdanningstilbud. Samtidig er det tegn på at kortere utdanningstilbud under 30 studiepoeng øker, og at fagskoleutdanning gjennom kortere emner og utdanninger treffer folk som ellers ikke ville tatt mer utdanning.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> NIFU 2023: 3

<sup>9</sup> Rambøll, 2024



Figur 2.5 Fagskolehistorien

## 2.2 En kort historie om høyere yrkesfaglig utdanning

Fagskolekandidatene møter vi overalt i livene våre. Det er de som reparerer varmepumper, eller bytter vannrør i hus. Det er de som kjører tog, de som er guider på fjellet – og de som flyr redningshelikopter om ulykken er ute. De tar vare på dem som er så uheldige å få kreft, og de lager tv-underholdning til befolkningen. Fagskolekandidatene er en mangfoldig gruppe med spesialisert kompetanse i bredden av norsk arbeidsliv. Med den utviklingen som er i samfunnet trengs det stadig mer spesialisert praktisk kompetanse. På samme måte som at arbeiderne under den industrielle revolusjonen måtte lære seg å lese og skoleses i å bruke de nye maskinene, må fagfolkene tilegne seg ny digital kompetanse eller lære nye arbeidsprosesser etter hvert som arbeidslivet endrer seg. Mye opplæring og faglig utvikling skjer i hverdagen på arbeidsplassene, men ofte er det hensiktsmessig at faglig utvikling skjer innenfor rammen av kvalitetssikrede utdanningsinstitusjoner som kan dokumentere studentenes læringsutbytte.

Høyere yrkesfaglig utdanning har sin opprinnelse delvis i bergseminarene som ble opprettet på slutten av 1700-tallet, blant annet på Røros. Det er 150 år siden det dukket opp maritime og tekniske skoler, og nesten like lenge siden brevskolene vokste frem.<sup>10</sup> Vi har også hatt hermetikkfagskoler, trelastskoler og kunsthåndverksskoler som har vært med på å forme arbeidslivet og fagskolesektoren.

Begrepet fagskole dukket opp tidlig. I 1793 ville politimesteren i Christiania at det skulle opprettes en fagskole for håndverkere.<sup>11</sup> Bergen fagskole for tre- og metallindustri var en av fagskolene som ble etablert på slutten av 1800-tallet. Men det var først i 1966 at skoleslaget ble formalisert som «teknisk fagskole» i Stortinget.<sup>12</sup> Da etablerte fylkeskommunene slike skoler flere steder. I Trøndelag fikk vi for eksempel tekniske fagskoler i Steinkjer, Stjørdal, Meldal, Trondheim og på Støren.<sup>13</sup> I 1974 ble det lagt frem en NOU med forslag til hvordan de tekniske utdanningene kunne samordnes.<sup>14</sup>

Tjue år senere ble Reform 94 innført i videregående opplæring. I den forbindelse ble det besluttet å satse videre på teknisk fagskole. Det ble fastslått at teknisk fagskole skulle være toårig og ha en modulstrukturert oppbygging. Inn-takskravet skulle normalt være fag- eller svennebrev og ett års yrkespraksis.<sup>15</sup> Teknisk fagskole ble ikke lenger definert som videregående opplæring, men utdanningen skulle altså «bygge på» videregående opplæring. Fylkeskommunene fikk ansvaret for å gi tilbudet, og de som gikk på fagskole, skulle kalles studenter.

I 2003 ble lov om teknisk fagskoleutdanning erstattet med lov om fagskoleutdanning. Fagskolene ble samlet i én sektor, og både helsefag og kunsthøgskole ble del av fagskolesektoren. NOKUT ga de første fagskoleutdanningene offentlig godkjenning. Samfunnet hadde sett behov for å sikre kvaliteten på utdanningene til de studentene som blant annet skal håndtere kjemikalier, matsikkerhet, pleie av syke eller komplekse byggverk. I 2012 ble organisasjonen for Norske Fagskolestudenter (ONF) stiftet for å fremme fagskolestudentenes interesser, rettigheter og vilkår.<sup>16</sup>

Noen år senere var det gått 50 år siden eksempelet Trøndelag etablerte sine tekniske fagskoler. I 2018 har det kommet til enda flere fagskoler rundt om i fylket. Året før behandlet Stortinget en melding om fagskoleutdanning – og våren 2018 en lov om høyere yrkesfaglig utdanning. Trøndelag fylkeskommune vedtok å slå alle fagskolene sine sammen til Trøndelag høyere yrkesfagskole. Og omtrent slik er situasjonen rundt om i Norge i dag. De fleste fylkeskommunene eier én fagskole, og i tillegg finnes det mange private fagskoler.<sup>17</sup> Til sammen deler de studentene ganske likt mellom seg. Også blant de private fagskolene har det vært store fusjonsprosesser. Antallet fagskoler de siste ti årene er halvert, mens studenttallet er doblet. De siste årene har det blitt etablert flere statlige fagskoler. Både Justis- og beredskapsdepartementet, Samferdselsdepartementet og Forsvarsdepartementet<sup>18, 19</sup> har etablert egne fagskoletilbud, og etatsutdanninger blir fagskoleutdanning. Foreløpig er disse fagskolene i en etableringsfase, men de vil trolig bidra til en enda større vekst i sektoren fremover. I 2024 ble fagskoleloven endret slik at fagskoler kan søke om

<sup>10</sup> De fylkeskommunale fagskolene i Trøndelag, 2018

<sup>11</sup> Follestad og de Hvidtsteen, 2024 og St.meld. nr. 62 (1965–66)

<sup>12</sup> Les mer i for eksempel NOU 2014: 14

<sup>13</sup> De fylkeskommunale fagskolene i Trøndelag, 2018

<sup>14</sup> NOU 1974: 56

<sup>15</sup> Ot.prp. nr. 82 (1998–99)

<sup>16</sup> Organisasjon for Norske Fagskolestudenter, 2024

<sup>17</sup> Fagskolen i Vestfold og Telemark og Fagskolen i Viken er eid av henholdsvis to og tre fylkeskommuner.

<sup>18</sup> Fagskoleloven

<sup>19</sup> Forsvaret, 2024

institusjonsakkreditering og få fullmakt til selv å opprette nye og endre eksisterende utdanninger på alle fagområder.<sup>20</sup>

Se omtale av høyere yrkesfaglig utdanning i Danmark, Sverige og Tyskland i vedlegg 3.

### 2.2.1 Endringer i regelverk siden 2017

Høyere yrkesfaglig utdanning er regulert gjennom en egen lov og flere forskrifter. I 2018 fastsatte Stortinget lov om høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoleloven).<sup>21</sup> Loven videreførte regler i den tidligere fagskoleloven fra 2003, men den nye loven har en annen struktur og oppbygging. De innholdsmessige endringene var hovedsakelig ment å følge opp tiltak foreslått i fagskolemeldingen fra 2017 og Stortingets behandling av denne meldingen.<sup>22</sup> Det ble blant annet innført en aldersgrense på 23 år for realkompetansevurdering og egne opptaksregler. Videre ble det tydeliggjort at høyere yrkesfaglig utdanning er over videregående opplæring, det ble åpnet for deltakelse i det samordnede opptaket, begrepet høyere yrkesfaglig utdanning ble tatt i bruk, og det ble lovfestet at styret ved fagskolen har det øverste ansvaret for all virksomhet ved fagskolen, at arbeidslivet skal representeres i styrene, og at studentene skal ha stemmerett. I tillegg ble det lovfestet regler om studentorgan, rett til fødselspermisjon og rett til medlemskap i student-samskipnad.

I 2018 ble det tatt inn regler om grads- betegnelser i den da gjeldende fagskoleforskriften, og i 2019 ble det fastsatt en ny forskrift om høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoleforskriften).<sup>23</sup> I denne forskriften ble det blant annet innført regler om opptakskrav og rangering, skikkethetsvurdering, treårig høyere yrkesfaglig utdanning, behandling av personopplysninger og godkjenning av utenlandsk høyere yrkesfaglig utdanning. I perioden 2019 til 2024 har både loven og forskriften blitt endret flere ganger. I 2019 ble det innført krav om studentombud i loven, og en plikt til å forebygge og forhindre trakassering og seksuell trakassering av studenter ved fagskolen.<sup>24</sup> I 2021 ble det gjort endringer i kunn-

skapsgrunnlaget for høyere yrkesfaglig utdanning.<sup>25</sup> Det ble slått fast at høyere yrkesfaglig utdanning skal bygge på kunnskap og erfaring fra ett eller flere yrkesfelt og følge relevante pedagogiske, etiske, kunstfaglige og vitenskapelige prinsipper. Videre ble det presisert i loven at høyere yrkesfaglig utdanning skal være praksisnær og imøtekomme behov for kvalifisert arbeidskraft i samfunnet. Den nedre grensen på 30 studiepoeng for akkreditert høyere yrkesfaglig utdanning ble fjernet.

I 2024 ble fagskoleloven endret for å åpne opp for at fagskoler kan få institusjonsakkreditering.<sup>26</sup> Endringen kom som en oppfølging av NOU 2019: 12 *Lærekraftig utvikling – Livslang læring for omstilling og konkurransevne*. Det ble også innført en regel om unntak fra og tilpasning til fagskoleloven, som blant annet kan gjøre det mulig for Forsvaret å få akkreditert høyere yrkesfaglige utdanninger. Videre kom det inn regler om en generell rett til permisjon og rett til å varsle om kritikkverdige forhold, og det ble åpnet opp for å gi regler om dispensasjon fra kravet om fullført og bestått videregående opplæring i særlige tilfeller. I behandlingen av lovproposisjonen gikk komiteen også inn for å innføre nasjonalt studentombud, og dette ble vedtatt av Stortinget.<sup>27</sup>

I 2020 kom en ny forskrift om akkreditering av og tilsyn med høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoletilsynsforskriften), blant annet for å følge opp endringene som kom med den nye loven og fagskoleforskriften. Fagskoletilsynsforskriften fastsettes av NOKUT og inneholder utfyllende regler om vilkårene og saksbehandlingen ved tilsyn og akkreditering.<sup>28</sup>

Private fagskoler er også omfattet av *forskrift om private universiteter, høyskoler og fagskoler – krav til regnskap mv.* fra 2017. Forskriften utfyller og presiserer reglene om private fagskoler i fagskoleloven kapittel 6. Reglene skal tydeliggjøre hvilke krav som stilles til private fagskolars disponering av offentlige tilskudd og studentenes egenbetalinger, og legge til rette for åpenhet og kontroll med at kravene overholdes.

<sup>20</sup> Prop. 64 L (2023–2024)

<sup>21</sup> Fagskoleloven

<sup>22</sup> Innst. 299 L (2018–2019)

<sup>23</sup> Fagskoleforskriften

<sup>24</sup> Prop. 89 L (2018–2019)

<sup>25</sup> Se § 4 tredje ledd i fagskoleloven og Prop. 111 L (2020–2021).

<sup>26</sup> Endringen er omtalt i Prop. 64 L (2023–2024)

<sup>27</sup> Innst. 290 L (2023–2024)

<sup>28</sup> Fagskoletilsynsforskriften

### 3 Behov for høyere yrkesfaglig utdanning



Figur 3.1

Regjeringen har i perspektivmeldingen og utsynsmeldingen presentert de overordnede utfordringene med mangel på kompetent arbeidskraft i Norge.<sup>1</sup> Utfordringene skyldes at befolkningen blir eldre, at arbeidslivet må omstille seg i takt med teknologiutviklingen, store velferdsoppgaver og det grønne skiftet. Endringene vil trolig påvirke ressursfordelingen i samfunnet, hvilke oppgaver som må utføres, og hvordan, og hvilke kompetanser det er behov for mer av. Regjeringen ønsker en strammere prioritering av både menneskelige og økonomiske ressurser. Høyere yrkesfaglig utdanning er en av regjeringens høyest prioriterte områder for å få flere kvalifiserte arbeidstakere og arbeidstakere med oppdatert kompetanse, og for å bidra til å redusere arbeidskraftreserven.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Meld. St. 31 (2023–2024) og Meld. St. 14 (2022–2023)

<sup>2</sup> Meld. St. 31 (2023–2024) og Meld. St. 14 (2022–2023)

#### 3.1 Arbeidslivet mangler både arbeidskraft og kompetanse

Hvert år blir om lag ti prosent av alle arbeidsforhold skiftet ut. Siden 2017 har det i gjennomsnitt blitt skapt 315 000 nye jobber i året, mens 270 000 gamle jobber har forsvunnet.<sup>3</sup> Bevegelser i arbeidsmarkedet åpner for at både arbeidsgivere og arbeidstakere kan fornye kompetanse og arbeidsmåter. Arbeidsstyrken har i stor grad klart å tilpasse seg endringer i næringsstruktur og i virksomhetenes behov for kompetanse, og virksomhetene har evnet å utvikle de ansattes kompetanse i nødvendig retning. Omstillingene har skjedd samtidig som den samlede sysselsettingen har økt.

Det legges ned mye arbeid i å identifisere hvilke kompetansebehov arbeidslivet har, og i å anslå hvor behovene vil komme i fremtiden. Selv om det ikke finnes en sikker fasit, har vi et bredt kunnskapsgrunnlag som viser at mange sektorer

<sup>3</sup> SSB tabell 12317

og bransjer sliter med å tiltrekke seg tilstrekkelig og riktig kompetanse, og at det er stor regional variasjon i hvilke utfordringer arbeidslivet står overfor. Noen av hovedårsakene er høy sysselsettingsgrad, lav arbeidsledighet, stadig flere personer med nedsatt arbeidsevne og en arbeidskraft som er lite mobil. Det siste året har mangelen på arbeidskraft blitt mindre i enkelte industri- og håndverksyrker, mens ledigheten har økt i konjunktursensitive yrker i bygg og anlegg og blant ingeniør- og IT-fag.<sup>4</sup>

### 3.1.1 Behov for fagfolk

Norge går inn i en varig samfunnsendring med en høyere andel eldre i befolkningen. Gruppen over 80 år vil øke med over 250 000 personer mellom 2020 og 2040.<sup>5</sup> Parallelt bremses veksten i tilgjengelig arbeidskraft før den stopper mot midten av 2030-tallet.<sup>6</sup> En eldre befolkning gir større sykdomsbyrde. Det øker behovet for personell med bredere medisinsk og helsefaglig kompetanse. Helsepersonellkommisjonens utredning viser at mangel på personell er den største utfordringen helse- og omsorgstjenesten står overfor.<sup>7</sup> Det er sterk konkurranse om arbeidskraft mellom spesialisthelsetjenesten, de kommunale helse- og omsorgstjenestene og privatfinansierte leverandører av helse- og omsorgstjenester. Utfordringene med mangel på personell vil være størst i den kommunale omsorgstjenesten. Regjeringen deler Helsepersonellkommisjonens analyse av et stramt arbeidsmarked for alle sektorer fremover, og at helse- og omsorgstjenestenes andel av samfunnets totale arbeidsstyrke ikke vil kunne fortsette å øke vesentlig. Som følge av den demografiske utviklingen må man belage seg på nye løsninger.

Bedriftsundersøkelsen for 2024 viser at arbeidskraftmangelen nest etter helse- og omsorgssektoren er størst innenfor varehandel (6 700 personer) og bygg- og anleggsnæringen (5 500 personer).<sup>8</sup> Næringer som bygg- og anleggsnæringen og hotell- og restaurantvirksomhet er konjunkturutsatte, og mangelen på arbeidskraft kan derfor variere mye fra år til år. Blant enkeltyrker som krever yrkesfaglig opplæring, økte mangelen mest blant helsefagarbeidere, anleggsmaskin- og industrimekanikere, bussjåfører, trikkeførere, plate-

arbeidere og sveisere. Andre yrkesfaglige kompetanser ser det ut til at arbeidsmarkedet har tilstrekkelig tilgang på. Disse omfatter operatøryrker innenfor flere industrifag, reklame, markedsføring og grafisk design, systemanalytikere, programvare- og applikasjonsutviklere, driftsteknikere og brukerstøtte i IT.<sup>9</sup>

Andre undersøkelser understøtter disse funnene. NHOs kompetansebarometer anslår at medlemsbedriftene manglet i alt 42 000 nyansatte i 2023, hvorav 12 000 med fagskoleutdanning. Tre av fire bedrifter hadde behov for å rekruttere personer med fag- eller svennebrev, og nesten like mange (syv av ti) hadde behov for å rekruttere personer med fagskoleutdanning. Det er en økning på 17 prosentpoeng siden 2022. De fleste bedriftene manglet håndverkskompetanse og teknisk kompetanse relevant for sin bransje, mens behovet for IT-kompetanse var stort i alle bransjer. Håndverksfag var den mest etterspurte høyere yrkesfaglige kompetansen.<sup>10</sup> Ifølge partene i maritim næring vil det være et stort behov for sjøfolk de kommende årene. I en spørreundersøkelse om maritime karriereveier svarer 80 prosent av bedriftene at personer med praktisk og operasjonell erfaring fra sjø vil ha stor betydning for å dekke behovet for arbeidskraft og kompetanse frem mot 2030.<sup>11</sup> Undersøkelsen viser også at 25 prosent av alle som har maritime sertifikater er over 60 år. SSBs fremskriving av arbeidsstyrken og sysselsetting etter utdanning viser at det vil være underskudd av arbeidskraft frem mot 2040 på flere sentrale områder i arbeidslivet, blant annet oppunder 100 000 fagarbeidere.<sup>12</sup>

NIFUs arbeidsgiverundersøkelse fra 2017 viser stor etterspørsel etter fagskolekandidater, særlig innenfor tekniske fag.<sup>13</sup> Likevel var det bare en liten økning i antall bedrifter som i stor eller noen grad hadde behov for å rekruttere personer med fagskoleutdanning mellom 2017 og 2022, fra 54 til 57 prosent av de spurte bedriftene.<sup>14</sup> I samme periode økte antall studenter og kandidater betydelig. Arbeidsgiverundersøkelsen fra 2022 viser at det er større udekket kompetansebehov i de minst sentrale kommunene i landet<sup>15</sup>, og at det er størst behov for kompetanse-

<sup>4</sup> Nav 2024c

<sup>5</sup> SSB rapport 2024/21

<sup>6</sup> SSB tabell 10211; SSB tabell 14282

<sup>7</sup> NOU 2023: 4

<sup>8</sup> Nav 2024a

<sup>9</sup> Nav 2024a

<sup>10</sup> NIFU 2024: 3

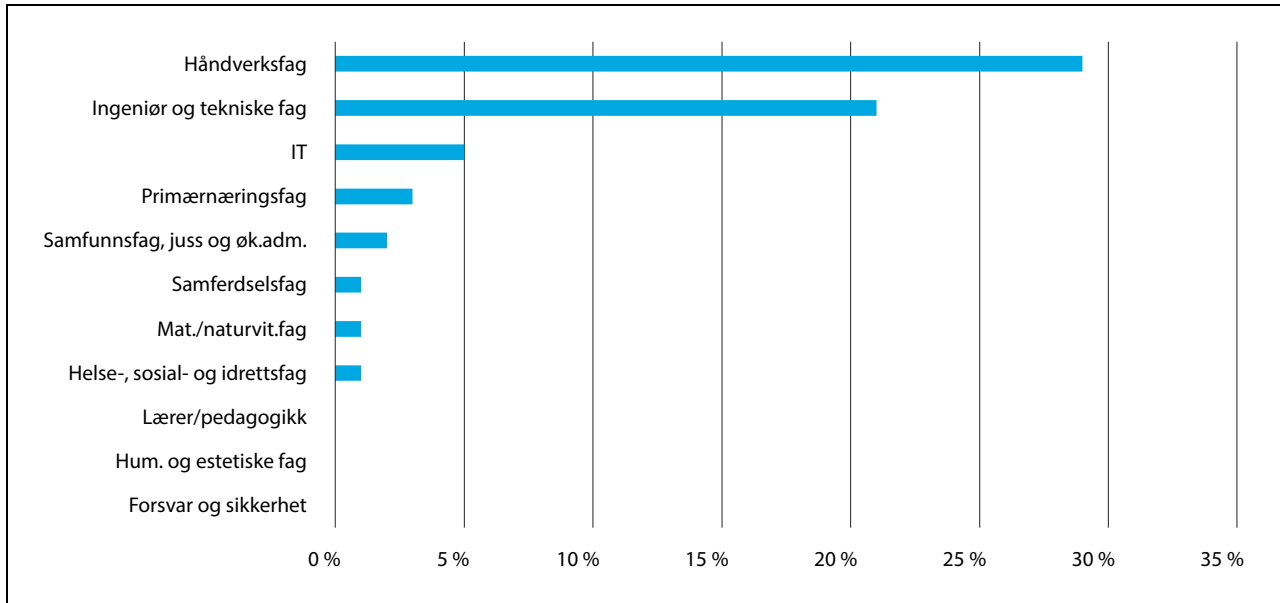
<sup>11</sup> Menon Economics, 2024

<sup>12</sup> SSB, rapport 2020/41

<sup>13</sup> NIFU 2019: 3

<sup>14</sup> NIFU 2024: 1

<sup>15</sup> Kommuner i sentralitetsklasse 5 og 6 etter Statistisk sentralbyrås sentralitetsindeks.



Figur 3.2 Andelen NHO-virksomheter som etterspør fagskolekompetanse i 2023, per fagområde

Kilde: NIFU 2024: 3, tabell 3.4.

utvikling blant yngre ansatte med lite arbeids erfaring. Om lag en tredel av de spurte virksomhetene i landets minst sentrale kommuner har i stor eller noen grad behov for å rekruttere personer med fagskoleutdanning. Undersøkelsen viser videre at to av tre virksomheter har benyttet seg av videreutdanningstilbud ved enten fagskole, høyskole eller universitet, men at det er store forskjeller mellom fagfeltene. Etterspørselen etter etter- og videreutdanning er størst blant virksomheter i fagfeltene lærerutdanninger og pedagogikk, og helse- og sosialfag.<sup>16</sup>

Kompetansebehovsutvalgets temarapport om høyere yrkesfaglig utdanning viser at 41 prosent av de spurte virksomhetene i undersøkelsen til Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) manglet arbeidskraft med fagskoleutdanning.<sup>17</sup> Denne undersøkelsen hadde få respondenter, men fagområdene som peker seg ut, harmonerer med funnene i NIFU og NHOs undersøkelser – både bygge- og anleggsvirksomhet og overnattings- og serveringsvirksomhet mangler ansatte med høyere yrkesfaglig utdanning. I tillegg oppga industrivirksomheter og virksomheter innenfor transport og lagring at de manglet ansatte med slik utdanning.

NIFUs kandidatundersøkelser for høyere yrkesfaglig utdanning underbygger funnene fra de ulike undersøkelsene og dokumenterer at fag-

skolekandidatene er ettertraktet i arbeidsmarkedet. Kandidatene er enten allerede i jobb mens de studerer eller kommer i hovedsak raskt ut i relevant arbeid etter utdanningen. Undersøkelsene dokumenterer også at det oppleves som at utdanningene er svært relevante for arbeidsmarkedet. Den siste kandidatundersøkelsen viser at andelen fagskolekandidater som får jobb i fagfeltet de har utdannet seg til, har gått opp fra forrige undersøkelse.<sup>18</sup> Drøyt halvparten av kandidatene jobber fortsatt i samme virksomhet som de var i før utdanningen, og tre av fire har fått ny jobb eller stilling i samme eller ny virksomhet. Særlig kandidater i tekniske fag og samferdselsfag oppnår mer selvstendighet, faglige utfordringer og lønn. For kandidater innenfor helsefagene er det i mindre grad slike uttelling, men kandidatene rapporterer større faglig trygghet.

### 3.1.2 Fortsatt mangelfullt kunnskapsgrunnlag

De siste årene har kunnskapsgrunnlaget for de overordnede kompetansebehovene blitt styrket, og det er i dag mer omfattende. Ut fra det kan man gjøre prioriteringer slik regjeringen har gjort i blant annet utsynsmeldingen, se avsnitt 3.2.<sup>19</sup>

HK-dir påpeker betydningen av å se helheten i arbeidsmarkedet, slik Navs bedriftsundersøkelse

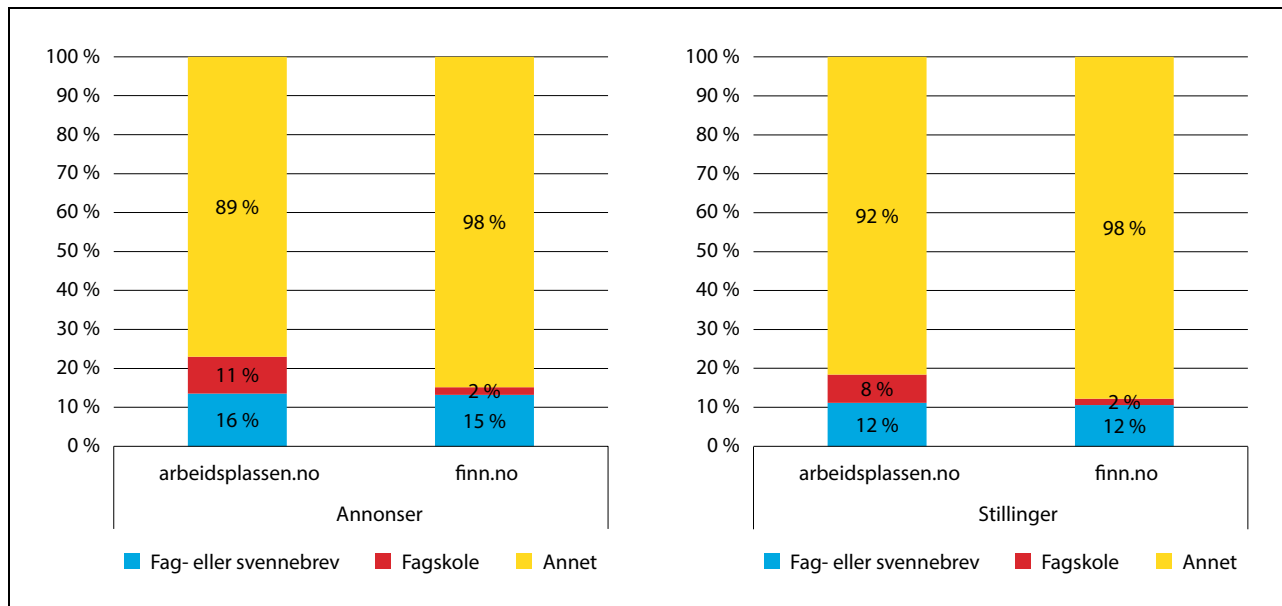
<sup>16</sup> NIFU 2024: 1

<sup>17</sup> Kompetansebehovsutvalget, 2022

<sup>18</sup> NIFU 2023: 3

<sup>19</sup> Meld. St. 14 (2022–2023)





Figur 3.3 Andel annonser og stillinger etter etterspurt utdanningsnivå

Kilde: finn.no og arbeidsplassen.no per 7. november 2024.

og SSBs framskrivinger tar mål av seg til å gjøre.<sup>20</sup> Direktoratet skriver også at de ulike undersøkelser bør samordnes bedre slik at resultatene blir mer sammenlignbare. Slik det er nå, ser noen undersøkelser på antallet virksomheter som mangler arbeidskraft, mens andre legger vekt på antallet arbeidstakere som mangler. Kunnskapsgrunnlaget omtaler ofte kompetansebehov på et overordnet sektor- eller bransjenivå og sier mindre om hvilke spesifikke utdanninger det er behov for. Det trengs også mer analyse og drøfting av hvordan arbeidsdelingen mellom yrkesgrupper kan endres for å nyttiggjøre arbeidskraften mer effektivt.

HK-dir tar videre til orde for mer bruk av registerdata, for eksempel om ledige stillinger og nyansatte, og ønsker at utdanningsnivåer bør inngå i Navs bedriftsundersøkelse. Denne undersøkelsen viser kompetansemangel etter næring eller yrke. Innenfor samferdselssektoren jobber Konnekt (Nasjonalt kompetansesenter for samferdsel) med å få bedre oversikt over kompetansebehovene, men opplever at det er krevende uten bedre data. De etterlyser bruk av jobbanonser som kompetansebarometer.

Tekstdata fra stillingsannonser er en datakilde som kunne vært bedre utnyttet. Søk på henholdsvis finn.no og arbeidsplassen.no viser at fagskole etterspørres i 2 prosent av annonsene på finn.no og hele 11 prosent av annonsene på arbeidsplassen.no. Den store forskjellen skyldes at

arbeidsplassen.no har tatt i bruk KI til å filtrere annonser. Dermed tar søket med stillingsutlysninger som ikke spesifikt nevner fagskolekompetanse, men hvor det antas at slik kompetanse er relevant. På finn.no inneholdt 368 stillingsutlysninger om i alt 769 jobber «fagskole» som kompetansekrav.<sup>21</sup> Kun ti annonser inneholdt søkeordene «høyere yrkesfaglig utdanning», og disse gjaldt undervisningsstillinger ved fagskoler eller i yrkesfaglig videregående opplæring. På arbeidsplassen.no fant vi betydelig flere annonser og stillinger i et søk på «fagskole»: 1 466 annonser med i alt 3 137 stillinger.

### 3.1.3 Årsaker til udekkede behov i arbeidslivet

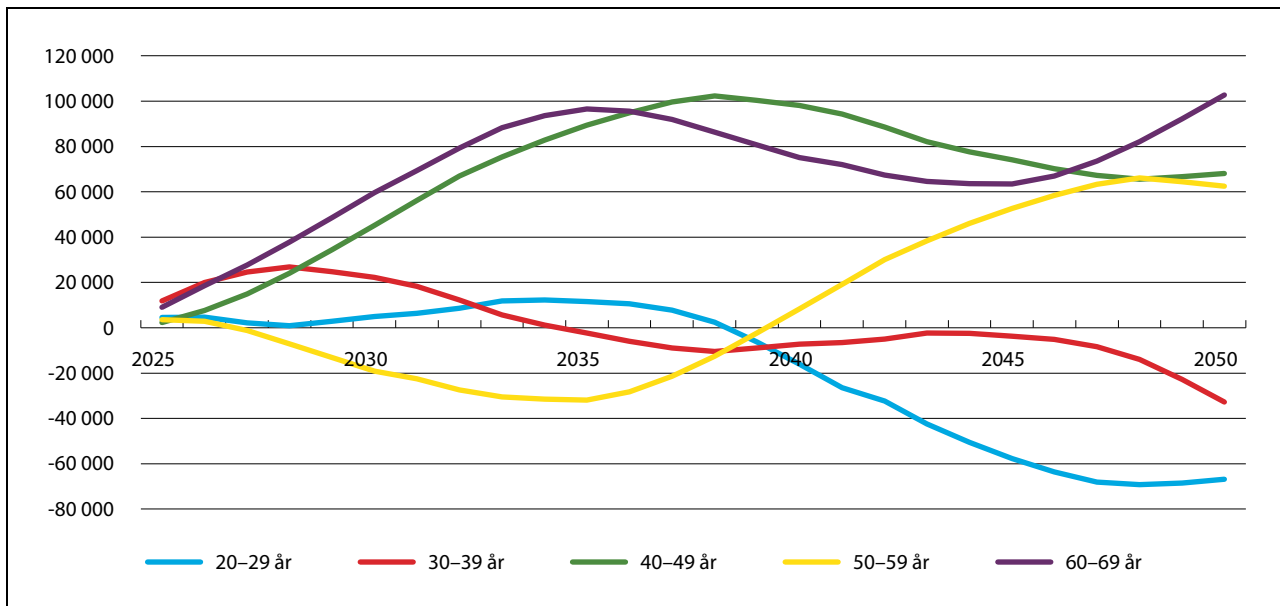
For få folk

SSBs befolkningsframskrivinger viser at andelen personer i alderen 20 til 69 år går ned fra 64 prosent i 2024 til 60 prosent i 2050. Samtidig vil andelen innbyggere eldre enn 70 år øke fra 13 prosent til 20 prosent. Befolkningen i mange distriktskommuner, særlig i Innlandet, Trøndelag og Nord-Norge, vil bli betydelig eldre fremover.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> HK-dir, 2024i

<sup>21</sup> Søk ble gjennomført 7. november 2024 på både finn.no og arbeidsplassen.no. Denne dagen var det i alt 43 245 utlyste stillinger fordelt på 16 146 annonser på finn.no og 38 382 stillinger fordelt på 13 470 annonser på arbeidsplassen.no.

<sup>22</sup> SSB rapport 2024/21



Figur 3.4 Fremskrevet befolkning for 10-års aldersgrupper. Antall personer i arbeidsdyktig alder som differanse fra 2024. SSBs hovedalternativ, basisår 2024

Kilde: SSB tabell 14282.

Også sammensetningen av personer i arbeidsdyktig alder vil eldes kraftig fremover. Det blir om lag 100 000 flere personer i 60-årene og 100 000 færre yngre enn 40 år frem mot 2050.

Høy arbeidsinnvandring har bidratt med tiltrængt arbeidskraft til arbeidslivet gjennom flere tiår, og utenlandske arbeidstakere står nå for rundt 20 prosent av den samlede sysselsettingen.<sup>23</sup> Arbeidsinnvandringen har vært et gode for norsk økonomi ved at vi har kunnet holde et høyere aktivitetsnivå og hatt større verdiskaping enn hva som ville vært mulig uten.<sup>24</sup> Høyt lønnsnivå, et godt regulert arbeidsmarked og sjenerøse velferdsordninger gjør Norge til en attraktiv destinasjon for utenlandske arbeidstakere, og antallet arbeidsinnvandrere fra Europa har fortsatt å stige etter pandemien.<sup>25</sup> I 2019 var 129 000 personer fra nye EU-land (etter 2004) sysselsatt i Norge, og antallet økte til 146 000 i 2023.<sup>26</sup> På kort sikt kan arbeidsinnvandring avhjelpe et stramt arbeidsmarked, men tilgangen på denne arbeidskraften er avhengig av andre lands økonomiske, demografiske og geopolitiske forhold. Hovedbildet er at arbeidsinnvandring fra øst til vest blir mindre, noe som understreker betydningen av å kvalifisere egen befolkning.<sup>27</sup>

#### Ubrukte ressurser

Det er mange i arbeidsfør alder som ikke er i jobb. Det er flere og sammensatte årsaker til dette. I 2023 var mer enn 550 000 personer i alderen 15–61 år verken i arbeid eller under utdanning.<sup>28</sup> Det tilsvarer 16 prosent av befolkningen i denne aldersgruppen, og andelen har vært rimelig stabil de siste 15 årene. Ikke alle kan eller skal delta i arbeidslivet, men mange både ønsker og trenger arbeid. Halvparten av alle i denne gruppen er uføre eller under arbeidsavklaring. Utenforskapet er høyere blant 55–61-åringene enn blant yngre aldersgrupper, og utenforskapet deres skyldes i stor grad helselaterte forhold. I alt 266 000 personer i alderen 15–61 år mottar arbeidsavklaringspenger (AAP) eller uføretrygd.<sup>29</sup> I denne gruppen finnes en restarbeidsevne som kan utløses ved bedre tilrettelegging.

Utenforskap kan også skyldes manglende utdanning. Nesten halvparten av alle utenfor arbeid og utdanning har enten ingen utdanning, bare opplæring fra grunnskole eller ukjent utdanning. Hver fjerde person utenfor arbeidslivet i aldersgruppen 30–54 år har ikke fullført videregående opplæring. For personer med opparbeidet realkompetanse kan fagskoleutdanning være en

<sup>23</sup> SSB tabell 09837

<sup>24</sup> Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023

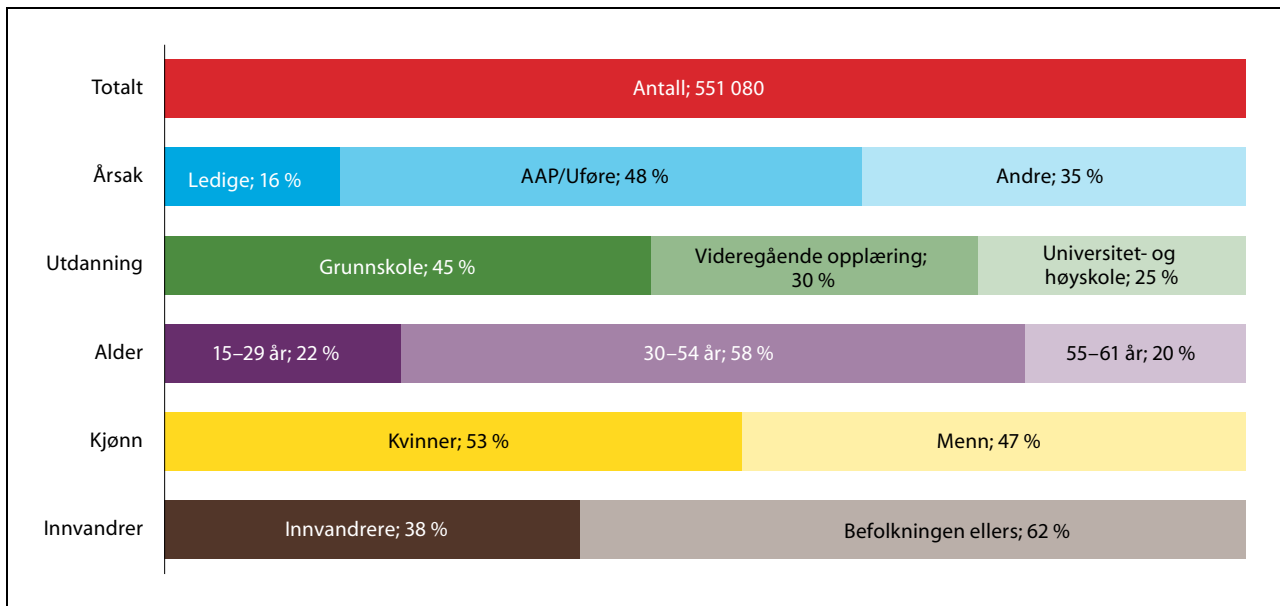
<sup>25</sup> SSB tabell 07113

<sup>26</sup> SSB tabell 11711

<sup>27</sup> Bøckmann, 2024

<sup>28</sup> SSB tabell 12423

<sup>29</sup> SSB tabell 12423



Figur 3.5 Personer i alderen 15–61 år utenfor arbeid og utdanning etter utvalgte kjennetegn, 2023

Kilde: SSB tabell 12423.

måte å komme seg (tilbake) i arbeidslivet på, mens andre trenger utdanning på et lavere nivå enn det fagskolene skal levere.

Fagskoleutdanning kan også være relevant for mange av de 167 000 personene i arbeidskraftreserven som har fullført videregående opplæring, men som ikke har høyere utdanning. Flerparten av 15–29-åringene i denne gruppen har studieforberedende kompetanse, mens det blant 30–61-åringene i gruppen er flest med videregående yrkeskompetanse. Også for noen av de 136 000 med universitets- og høyskoleutdanning kan fagskolen trolig gi nødvendig tilgang til praksis og lette overgangen til arbeidslivet. Høyere yrkesfaglig utdanning kan bidra til at personer får bedre fotfeste i arbeidslivet, enten ved spesialisering eller ved omstilling.

Tall fra SSBs arbeidskraftundersøkelse (AKU) gir en annen inngang til å belyse gruppen av personer som står utenfor arbeid. Den viser et urealisert arbeidstilbud<sup>30</sup> på 323 000 personer i tredje kvartal 2024. Av disse er 119 000 arbeidsledige. De øvrige 204 000 er i randsonen av arbeidsmarkedet, det vil si personer utenfor arbeidsstyrken som ønsker tilknytning til arbeidsmarkedet<sup>31</sup> og personer som jobber ufrivillig deltid.<sup>32</sup> Sysselsettingsutvalget har anslått at syssel-

settingen kunne økt med 300 000 personer dersom alle som ønsket å jobbe, kom i jobb.<sup>33</sup>

AKU viser at i tillegg til dem som står utenfor arbeid og utdanning, er det mer enn 700 000 arbeidstakere i alderen 15–74 år som jobber deltid. Deltidsarbeid er selvvalgt for de aller fleste, men blant både kvinner og menn i 30- og 40-årene ønsker hver femte deltidsarbeider å jobbe mer.<sup>34</sup>

De fleste som står utenfor arbeid og utdanning, har innenfor dagens regelverk anledning til å kombinere utdanning med livsoppholdsyttelse fra Arbeids- og velferdsetaten. Men de kan oppleve andre barrierer, som manglende norskferdigheter, motivasjon eller mestring. Mange kan ha behov for mer oppfølging enn det fagskolene alene har anledning til å gi.

Andelen unge utenfor arbeid og utdanning var svakt avtakende frem mot 2020, men har igjen steget etter pandemien, se figur 3.6. Blant 25–29-åringene står hele 16 prosent utenfor. Kun 3,5 prosent av disse er ledige eller på tiltak og har således kontakt med arbeidslivet. I alt er det 120 000 personer i alderen 15–29 år som sto utenfor både arbeid og utdanning i 2023. Av disse har nesten 29 000 fullført videregående opplæring, de fleste med studiekompetanse, og kan være kvalifisert

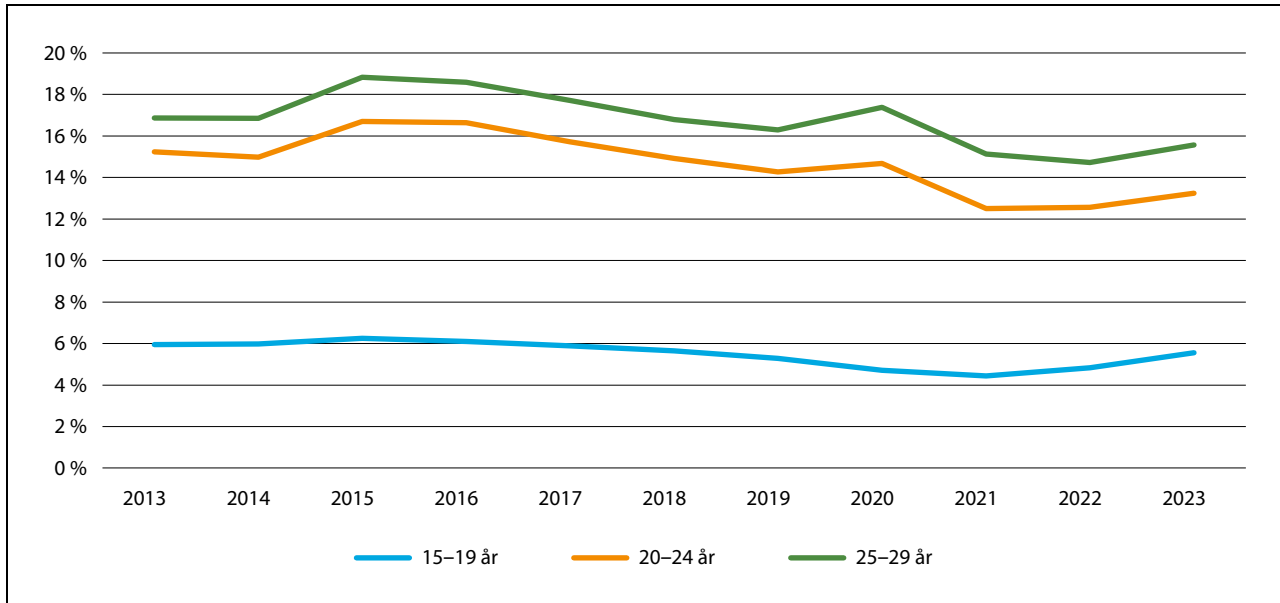
<sup>30</sup> Det urealiserte arbeidstilbudet er summen av arbeidsledige, personer som ufrivillig jobber deltid, personer som har søkt jobb, men ikke er tilgjengelige og personer som ikke har søkt jobb, men er tilgjengelige for arbeidsmarkedet.

<sup>31</sup> I dette tallet inngår studenter som har begynt å søke jobb, men som ennå ikke er ledige for arbeidsmarkedet.

<sup>32</sup> SSB tabell 13534

<sup>33</sup> NOU 2021: 2

<sup>34</sup> SSB tabell 13893



Figur 3.6 Andel unge utenfor arbeid og utdanning, 2023

Kilde: SSB tabell 12424.

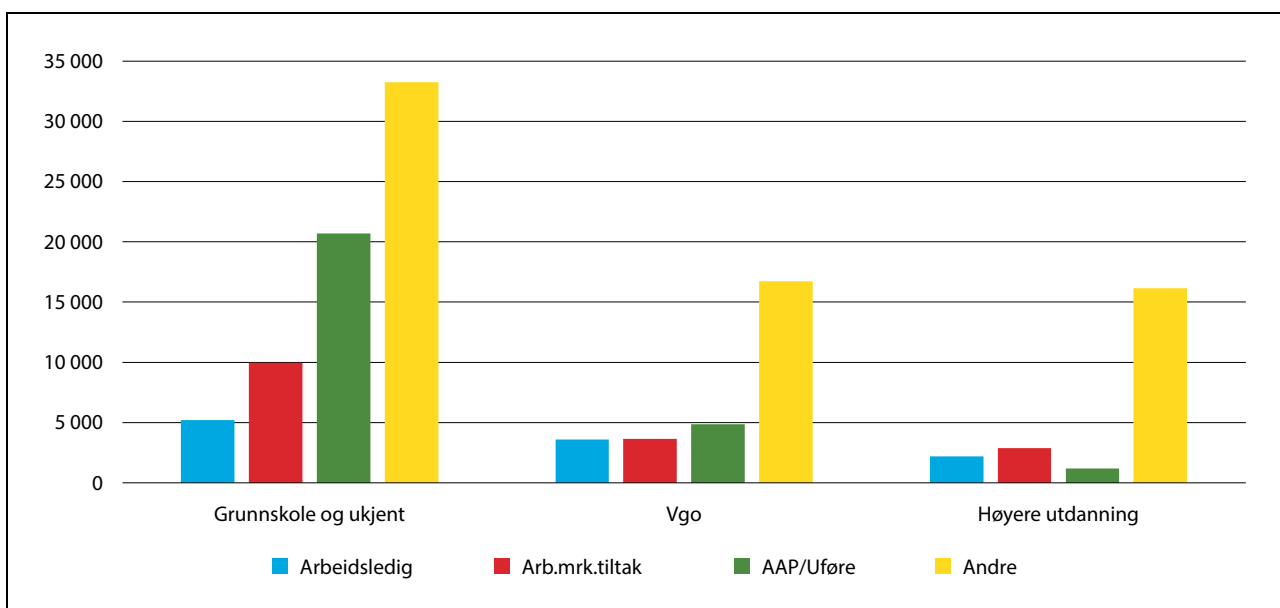
for fagskole-, eller universitets- og høyskole-utdanning. Nesten 1 100 er allerede registrert med fagskoleutdanning.<sup>35</sup> I 2023 ble det igangsatt et nytt forsøk for å stimulere til tettere samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og fylkeskommunene om tilrettelagt fag- og yrkesopplæring for ledige og personer med nedsatt arbeids-

<sup>35</sup> SSB tabell 13678

evne. Forsøket følgeevalueres med rapportering i 2028.<sup>36</sup>

Behov for å bruke ressursene bedre

Mangel på rett kompetanse er en av hovedforklaringene på hvorfor enkelte sektorer mangler

<sup>36</sup> Arbeids- og velferdsetaten, 2024

Figur 3.7 Antall 15–29-åringer utenfor arbeid og utdanning etter arbeidsmarkedsstatus og utdanningsnivå, 2023

Kilde: SSB tabell 12424.

arbeidskraft. Da er det ikke nødvendigvis snakk om ubrukte ressurser, men om ressurser som kan brukes bedre. Et eksempel på dette er de kommunale helse- og omsorgstjenestene, der 67 700 sysselsatte, utenom service- og administrasjonstjenestene, ikke har helse- eller sosialfaglig utdanning.<sup>37</sup> Hvis disse menneskene får formalisere sin kompetanse, vil de kunne utføre flere oppgaver enn i dag og kunne levere bedre tjenester med større faglig trygghet. I helse- og omsorgstjenestene er det dessuten rom for å effektivisere fagpersonellens arbeidsinnsats gjennom mer hensiktsmessig oppgavedeling og organisering, samt ved å ta i bruk ny teknologi, se avsnitt 3.2.1.

Når kampen om arbeidskraften og kompetansen tiltar, må oppgavene løses smartere og arbeidskraften utnyttes bedre. De to siste tiårene har produktiviteten hatt en svak utvikling i Norge, så vel som i mange andre OECD-land.<sup>38</sup> En av flere årsaker til at produktivetsveksten har gått ned, er at produksjonen i norsk økonomi har blitt mer tjenestorientert, og at tjenesteproduksjonen foreløpig ikke er like automatisert som industrien.<sup>39</sup> I perspektivmeldingen legges det til grunn at den lave veksten i arbeidsproduktivitet vil vedvare.<sup>40</sup>

Noe av arbeidskraftmangelen kan imøtekommes dersom vi klarer å ta i bruk teknologi for å øke produktiviteten også i tjenesteytende næringer. Innføring av ny teknologi vil også ofte skape nye kompetansebehov. Fremveksten av kunstig intelligens (KI) er et eksempel på denne utviklingen og kan få betydning for yrkesgrupper og oppgaver som hittil har blitt lite automatisert. Vi ser allerede utstrakt bruk av KI i kompetanseryrker, blant annet i diagnostisering i helsesektoren. Mulighetene for innovasjon i helse- og omsorgstjenestene er store, og det er grunn til å tro at KI vil bli et nyttig verktøy på flere områder, også for helsefagarbeidernes og andre fagarbeidernes arbeidshverdag. Omstillinger som følger av å ta i bruk arbeidsbesparende teknologi, vil både kunne endre kompetansebehovene i eksisterende yrker og bidra til at gamle yrker fases ut til fordel for nye. Her kan fagskolene bidra med kompetanseheving for mange yrkesgrupper.

### *Regionale forskjeller*

Det er mangel på kompetanse i hele landet, men det er likevel store regionale forskjeller i utfordringer med rekruttering. Utfordringene er særlig store i Nord-Norge og i Møre og Romsdal.<sup>41</sup> I landets minst sentrale kommuner har allerede antall innbyggere i arbeidsfør alder gått ned,<sup>42</sup> og i alt 160 kommuner har hatt fått redusert arbeidsstyrken (20–64 år) i løpet av de siste fem årene.<sup>43</sup> Lav arbeidsledighet og lite mobil arbeidskraft forsterker misforholdet mellom tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft.

I tillegg er det en høyere andel som står utenfor arbeid og utdanning i mindre sentrale kommuner. Mellom landets kommuner varierer andelen fra 9 til 25 prosent, og i 42 kommuner står mer enn hver femte person i alderen 15–61 år utenfor arbeid og utdanning.<sup>44</sup> Disse tallene, kombinert med arbeidslivets tilbakemelding om mangel på arbeidskraft, illustrerer noe av utfordringene med at arbeidsstyrken mangler mobilitet. Mange skifter yrke når de mister jobben, men få arbeidsledige flytter seg geografisk for å få en ny jobb.<sup>45</sup>

I mindre sentrale deler av landet er det relativt mange som har yrkesfaglig utdanning og færre som har lang høyere utdanning. Befolkningens utdanning gjenspeiler i stor grad den lokale næringsstrukturen.<sup>46</sup> Små arbeidsmarkeder har ofte ekstra store utfordringer med å tiltrekke seg personer med høy eller spesialisert kompetanse utenfra, mye fordi jobbalternativene er få og risikoen ved å flytte dit dermed kan oppleves som for høy. Fleksible utdanningstilbud tilpasset lokale behov kan bidra til at kompetansebehovene dekkes. Fagskolene leverer relevante utdannings-tilbud som er lett tilgjengelige i hele landet, og innehar således en sentral rolle for kvalifisering av den lokale arbeidskraften. Oxford Research har funnet at studiesentrene har stor betydning for utdanning og kompetanseheving lokalt og regionalt ved at de når ut til en gruppe som ellers ikke ville tatt utdanning. Undersøkelsen viser imidlertid også at de i liten grad bidrar til å dekke kompetansebehovene i privat sektor, og at utdanningene som tilbys, i hovedsak er på universitets- og høyskolenivå.<sup>47</sup> NIFU har undersøkt betydningen av

<sup>37</sup> Meld. St. 9 (2023–2024)

<sup>38</sup> NOU 2024: 11

<sup>39</sup> Brubakk og Hagelund, 2022

<sup>40</sup> Meld. St. 31 (2023–2024), figur 1.9.

<sup>41</sup> Nav 2024a

<sup>42</sup> Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023

<sup>43</sup> SSB tabell 07459

<sup>44</sup> SSB tabell 13563

<sup>45</sup> Meld. St. 31 (2023–2024)

<sup>46</sup> Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023

<sup>47</sup> Oxford Research 2022/6

at det finnes en utdanningsinstitusjon eller et studiesenter i regionen, men finner ikke at nærhet til et lærested har særlig betydning for tilgang på kompetent arbeidskraft.<sup>48</sup> Dette resultatet står i kontrast til undersøkelser SSB har gjort for å kartlegge bosettingsmønstre blant velferdskandidater i hele landet<sup>49</sup>, og i Troms og Finnmark<sup>50</sup> spesielt. Disse studiene viser at desentralisert universitets- og høyskoleutdanning bidrar til at flere fullfører sin utdanning i nærområdet og at velferdskandidater som tar utdanningen i hjemfylket, i stor grad blir boende også etter utdanningen. Regjeringen har som mål at folk skal kunne leve gode liv i hele Norge, at alle lokalsamfunn skal ha rom for utvikling og verdiskaping og at folketallet skal øke i distriktskommuner.<sup>51</sup>

## 3.2 Viktige behov i arbeidslivet

Mange av kompetansebehovene arbeidslivet rapporterer om, har vedvart over lengre tid. Selv om behovene er både kjente og forutsigbare, kan det være krevende å balansere tilbud av og etterspørsel etter kompetanse i et stramt arbeidsmarked, både faglig og geografisk. For noen yrker har rekruttering blitt vanskeligere gjennom mange år, blant annet til yrker i kommunal helse og omsorg. Dette henger blant annet sammen med at det blir færre i yrkesaktiv alder og flere pleietrengende. For andre yrker svinger behovene mer med økonomiske konjunkturer. De ulike kildene vi har til informasjon om kompetansebehovene i samfunnet, viser at arbeidslivet etterspør høyere yrkesfaglig kompetanse, og at det ikke er mange nok fagskoleutdannede til å dekke etterspørselen.<sup>52</sup> Se også vedlegg 1.

De kompetansene det er størst etterspørsel etter på kort sikt, trenger ikke å være de samfunnet har størst nytte av på lengre sikt. Når det ikke er nok arbeidskraft, må noen hensyn settes over andre. Dette påvirker dimensjoneringen av utdanninger, hvilke typer utdanninger som skal finansieres med offentlige midler, og hvor studie-plassene skal lokaliseres. Hva som skal prioriteres, må ses i sammenheng med de store samfunnsmessige behovene, de overordnede målene for regjeringens politikk og de ulike sektorpolitiske målene. Se avsnitt 4.1 om fylkeskom-

munenes kompetansepolitiske rolle og avsnitt 4.2 om fagskolenes rolle i samfunnet.

### 3.2.1 Regjeringens prioriteringer med betydning for fagskolesektoren

Det er Kunnskapsdepartementet som har det overordnede ansvaret for utdannings- og kompetansepolitikken og for den samlede kapasiteten i høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning. Våren 2017 ble det første kompetansebehovsutvalget (KBU) opprettet for å jobbe systematisk med å kartlegge de nødvendigste behovene vi må dekke fremover, og på den måten bidra til å utvikle en målrettet kompetansepolitikk.<sup>53</sup> Det har siden blitt opprettet slike utvalg for nye perioder, senest i 2023 for perioden 2024–2027. KBUs vurderinger skal danne grunnlaget for planlegging og strategiske kompetansebeslutninger for myndigheter og arbeidslivet, både regionalt og nasjonalt.<sup>54</sup>

Kompetansepolitikken handler om å oppfylle samfunnets behov for kompetanse. I kompetansepolitikken møtes utdannings-, arbeidsmarkeds- og integreringspolitikken og den øvrige sektorpolitikken i et felles mål om å skape balanse mellom tilbud av og etterspørsel etter kompetent arbeidskraft. Med den omtalte mangelen på folk og kompetanse som bakteppe har det de senere årene vært mye politisk oppmerksomhet om hvordan vi kan sikre tilgang på relevant kompetanse og prioritere mellom de ulike behovene. Dette gjenspeiles i sektorpolitikken der det gjøres grep for å dekke konkrete behov på spesielle områder, for eksempel gjennom *Bevaringsstrategi for kulturhistorisk verdifulle kirkebygg*<sup>55</sup>, Prop. 87 S (2023–2024) *Forsvarsloftet – for Norges trygghet – Langtidsplanen for forsvarssektoren 2025–2036*<sup>56</sup> og Meld. St. 16 (2023–2024) *Brann- og redningsvesenet*<sup>57</sup>.

Regjeringens felles prioriteringer på utdannings- og kompetansefeltet kommer til uttrykk gjennom flere tilgrensende meldinger til Stortinget, inkludert distriktsmeldingen<sup>58</sup>, arbeidsmarkedsmeldingen<sup>59</sup>, integreringsmeldingen<sup>60</sup>, utsynsmeldingen<sup>61</sup>, perspektivmeldingen<sup>62</sup> og

<sup>48</sup> NIFU 2024: 1

<sup>49</sup> SSB rapport 2022/9

<sup>50</sup> SSB rapport 2023/35

<sup>51</sup> Meld. St. 27 (2022–2023)

<sup>52</sup> NIFU 2024: 7

<sup>53</sup> NOU 2018: 2

<sup>54</sup> Se omtale av KBU i vedlegg 1.

<sup>55</sup> Barne- og familiedepartementet, 2024

<sup>56</sup> Prop. 87 S (2023–2024)

<sup>57</sup> Meld. St. 16 (2023–2024)

<sup>58</sup> Meld. St. 27 (2022–2023)

<sup>59</sup> Meld. St. 33 (2023–2024)

<sup>60</sup> Meld. St. 17 (2023–2024)

<sup>61</sup> Meld. St. 14 (2022–2023)

<sup>62</sup> Meld. St. 31 (2023–2024)

nasjonal helse- og samhandlingsplan 2024–2027.<sup>63</sup>

Distriktsmeldingen gir retning for regjeringens distriktspolitikk, som er å legge til rette for at folk har tilgang til arbeid, bolig og gode tjenester nær der de bor. Tilgang på arbeidskraft med riktig kompetanse trekkes frem som en forutsetning for utvikling og verdiskaping i alle lokalsamfunn. Desentralisert og fleksibel utdanning der folk bor, og en forsterket satsing på yrkesfaglig utdanning med fagskoler som leverandører av kompetanse i distriktene, skal bidra til å nå de distriktpolitiske målene.<sup>64</sup>

Regjeringens ambisjoner for integrerings- og arbeidsmarkedspolitikken henger sammen og handler om at flere kommer i arbeid og færre havner på trygd. Utdanning og kompetansebygging er nødvendige tiltak for å styrke den enkeltes arbeidsevne og bidra til bedre samsvar mellom befolkningens kvalifikasjoner og arbeidslivets behov for kompetanse. Fylkeskommunenes ansvar for regional kompetansopolitikk og fagskolenes arbeidslivsnære utdanningstilbud løftes frem både i distriktsmeldingen og i integreringsmeldingen.<sup>65</sup>

Regjeringens politikk for å dekke fremtidige kompetansebehov ble lagt frem i utsynsmeldingen våren 2023. Meldingen la til grunn at utdanning og kompetanse er nøkkelen for å opprettholde et konkurransedyktig næringsliv, høy produktivitet og trygg økonomisk vekst. Videre ga den tydelige politiske føringer for hvilke kompetansebehov som skal prioriteres – også for videre vekst i høyere yrkesfaglig utdanning.<sup>66</sup>

Prioriteringene skal hindre at etterspørselen etter flere sentrale og kritiske kompetanser er vedvarende udekket. Det gjelder kompetanser i helse- og velferdslag og tekniske fag og kompetanser som er nødvendige for det grønne skiftet. Strukturell mangel på arbeidskraft skal møtes med kvalifisering og rekvalifisering av arbeidsstyrken og arbeidskraftreserven, blant annet ved å styrke tilbudet av desentralisert og fleksibel utdanning. Med dette gir regjeringen tydelige signaler om hvordan midler til høyere yrkesfaglig utdanning skal prioriteres. Gjennom utsynsmeldingen prioriterte også regjeringen å videreføre og videreutvikle treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling og Industrifagskolen, ordninger der fagskolene har vært uvurdelige bidragsytere for å realisere målene. Tall fra fag-

skolene og den fylkeskommunale forvaltningen viser at nye studieplasser utvider kapasiteten på regjeringens prioriterte områder. Disse prioriteringene er formidlet videre til fylkeskommunene i tildeling av driftstilskuddet til fagskolene.<sup>67</sup>

Prioriteringene fra utsynsmeldingen videreføres blant annet i perspektivmeldingen. Meldingen drøfter hovedutfordringene for norsk økonomi og trekker frem kampen om arbeidskraften, behovet for omstilling og betydningen av god fordeling og stabil tilgang på velferdstjenester i hele landet. Den understreker behovet for å øke arbeidsdeltakelsen i befolkningen, blant annet ved at færre er uføre, at flere eldre er i jobb, at sykefraværet er lavere, og at færre jobber deltid.

Prioriteringene fra utsynsmeldingen videreføres også i Meld. St. 9 (2023–2024) *Nasjonal helse- og samhandlingsplan 2024–2027* der regjeringen lanserer et fagarbeiderløft for fagarbeidere med kompetanse som er relevant for helse- og omsorgstjenesten.<sup>68</sup> Dette løftet innebærer blant annet bedre muligheter for spesialutdanninger for fagarbeidere, også gjennom fagskolene.

Utdannings- og kompetansopolitikken skal bidra med kompetanse til nødvendig omstilling og til å kvalifisere og mobilisere flere av dem som står utenfor arbeidslivet. Utdanningssystemet må i større grad innrettes og dimensjoneres etter arbeidslivets behov og få studentene raskere gjennom studieløpet. Fagskolene kan spille en rolle i å gi faglig påfyll og relevant utdanning til personer i arbeid og andre som ønsker en praksisnær utdanning.<sup>69</sup>

Temaprioritering – kompetanse som er nødvendig for et høyproduktivt og konkurransedyktig næringsliv

Teknologisk utvikling og digitalisering preger samfunnet vårt og stiller krav til kompetanse og deltakelse i hele befolkningen. Norge har de siste tiårene gjennomgått en digital omstilling, og de fleste nordmenn har gode grunnleggende digitale ferdigheter.<sup>70</sup> Internasjonale rangeringer viser at Norge skårer godt på digitalisering av offentlige tjenester og tilgang på og bruk av digitale tjenester, men middels på nye kandidater fra realfag og ganske lavt på innovasjon og investeringer.<sup>71</sup> Vi har dessuten en liten IT-sektor og er blant OECD-

<sup>63</sup> Meld. St. 9 (2023–2024)

<sup>64</sup> Meld. St. 27 (2022–2023)

<sup>65</sup> Meld. St. 17 (2023–2024)

<sup>66</sup> Meld. St. 14 (2022–2023)

<sup>67</sup> Meld. St. 14 (2022–2023)

<sup>68</sup> Meld. St. 9 (2023–2024)

<sup>69</sup> Meld. St. 31 (2023–2024)

<sup>70</sup> Kompetanse Norge, 2021

<sup>71</sup> OECD, 2024a

landene med svakest vekst i sektoren.<sup>72</sup> Abelias omstillingsbarometer viser at Norge sakker akterut når det gjelder tilgang på kompetanse som trengs for å lykkes med bærekraftig omstilling.<sup>73</sup>

Draghi-rapporten, som undersøker Europas fremtidige konkurransevne, beskriver utfordringene for europeisk økonomi som store og akutte. Den peker på at ferdigheter og kompetanse er avgjørende for at Europa skal klare å tette innovasjonsgapet til USA og samtidig styrke bærekraftig konkurransevne og redusere karbonavhengigheten.<sup>74</sup> Rapporten anbefaler at EU og EU-landene ser på hvordan ressursene kan benyttes bedre i utdannings- og kompetansepolitikken for å ruste Europa til nødvendige omstillinger og for å møte de kompetansemanglene landene står overfor. Den oppfordrer til nytenkning i kompetansepolitikken med en mer ferdighetsbasert tilnærming, og mer satsing på livslang læring. For Norges del er det naturlig å se til fagskolene som sentrale leverandører av utdanningstilbud som kan utstyre studenter og arbeidstakere med de ferdigheter som trengs i en økonomi i rask utvikling.

Digital kompetanse er nøkkelen for å lykkes med både digitalisering og digital transformasjon. Rett kompetanse er avgjørende for at den digitale teknologien som finnes, skal kunne brukes til innovasjon, teknologiutvikling og verdiskaping.

<sup>72</sup> OECD, 2024b

<sup>73</sup> Abelia, 2024

<sup>74</sup> Draghi, 2024

Norsk næringsliv må klare å utnytte innovasjonspotensialet i avanserte digitale teknologier dersom vi skal opprettholde høy produktivitet og omstillingsvne og hevde oss i det globale markedet, men også for å bedre løse oppgaver på nye og personellbesparende måter, for eksempel i helse- og velferdssektoren. OECD anbefaler at Norge blir bedre på å utvikle digital kompetanse i den arbeidskraften vi har i dag og i fremtiden.<sup>75</sup> I tråd med digitaliseringsstrategien vil regjeringen frem mot 2030 sørge for at Norge har tilgang til nødvendig digital kompetanse, og at teknologifag i utdanningene prioriteres.<sup>76</sup> Norge har behov for betydelig flere sysselsatte med IT-kompetanse og arbeidskraft som kan støtte det grønne skiftet, herunder fagarbeidere innenfor teknologi og håndverksfag. Som del av strategien og i tråd med utsynsmeldingen vil regjeringen prioritere studieplasser innenfor tekniske fag ved tildelinger av studieplasser til fagskoler, universitet og høyskoler.

Høyere yrkesfaglig utdanning kan bidra med å dekke kompetansebehov som følger av den fjerde industrielle revolusjonen, der maskiner, utstyr og mennesker samarbeider i integrerte digitaliserte nettverk. Fagskolene tilbyr allerede utdanninger som kombinerer fremtidsrettet kunnskap, herunder:

- teknologi og entreprenørskap
- digitalisering og prosessteknikk

<sup>75</sup> OECD, 2024d

<sup>76</sup> Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, 2024

Tabell 3.1 Antall studenter på offentlig finansierte utdanninger ved fylkeskommunale og private fagskoler 2021–2024 og relativ endring fra 2021 til 2024<sup>1</sup>

Fagområde	2021	2022	2023	Relativ endring fra 2021 til 2023
Helse og velferd	5 985	6 310	7 333	23 %
Kreativ	643	670	716	11 %
Samferdsel	844	825	867	3 %
Teknisk	8 471	8 833	10 154	20 %
Økonomi og administrasjon	3 111	2 536	3 008	-3 %
Annet	405	397	474	17 %
Uoppgitt <sup>2</sup>	830	165	204	-75 %

<sup>1</sup> Til forskjell fra tabell 2.1 viser denne tabellen bare studenter på offentlig finansierte utdanningstilbud ved fylkeskommunale og private fagskoler. Tallene vil derfor avvike i større eller mindre grad fra tabell 2.1 som viser alle studenter uavhengig av finansiering.

<sup>2</sup> Endringer i kategorien uoppgitt skyldes bedre kategorisering av utdanningstilbud, og derfor bedre datakvalitet. Det var særlig mange utdanningstilbud som ikke ble kategorisert under pandemien da det samtidig ble en stor økning i kortere studietilbud under 30 studiepoeng.



- digitale verktøy for prosjektstyring og data-analyse
- bruk og vedlikehold av automatiserte systemer
- robotikk og digital tvillingteknologi
- bygningsinformasjonsmodellering
- kompetanse i anskaffelse
- implementering og bruk av e-helseløsninger
- bruk av digitale verktøy for effektiv krisehåndtering
- beskyttelse av digitale systemer

Temaprioritering – kompetanse som er nødvendig for å gjennomføre det grønne skiftet

Grønn omstilling handler om å redusere klima- og miljøavtrykket av all aktivitet i samfunnet, for eksempel gjennom å finne praktiske løsninger som bidrar til å redusere utslipp. Høyere yrkesfaglig utdanning er ikke bare spesialiseringer for

typiske omstillingsutsatte næringer, fagskolene er også pådrivere for utvikling av nye og spennende omstillingsutdanninger.

Arbeidslivet vil ha behov for kompetanse som gjør arbeidstakerne i stand til å håndtere omleggingene som følger av nye klima- og miljøkrav og sirkulærøkonomiens forventninger til mer effektiv og varig ressursutnyttelse. Fagskolene kan bidra i dette arbeidet, men det krever at de også klarer å omstille seg. Utdanningstilbudene må utvikles i grønnere retning slik at både omfanget av og innretningen på videreutdanningstilbudene er tilpasset de kompetansebehovene som oppstår når produksjonen omstilles og legges om. Kompetansebehovsutvalget peker spesielt på kompetanser som er sentrale for utvikling og implementering av ny teknologi, digitalisering og fornybare næringer. Denne utviklingen vil kunne påvirke arbeidshverdagen til mange yrkesgrupper, for eksempel maskinister som må stå i overgangen fra fossil til elektrisk og hydrogendrevet drift; elektrikere og mekanikere som skal montere, drifte og vedlikeholde vindmøller; brann- og redningspersonell som vil stå overfor batteribranner i biler og på skip; håndverkere som må håndtere nye materialer og byggeforskrifter; ansatte i avfalls- og gjenvinningsbransjen som må utvikle nye gjenvinningsløsninger; og anleggsarbeidere som skal løse problemer med overvann og andre konsekvenser av ekstremvær, eller tilbakeføre naturen etter anleggsarbeid.

Mange av dem som jobber i omstillingsutsatte næringer har yrkeskompetanse, og mange er menn. Samlet sett deltar de som jobber i omstillingsutsatte næringer, i mindre grad i kompetanseutvikling enn ansatte i andre typer yrker. Fagskoleutdanning som bygger på naturvitenskapelige fag, håndverksfag eller tekniske fag, kan bidra til at ansatte får de kvalifikasjonene som trengs for å bevege næringene i grønnere retning. Treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling er et eksempel på et pågående tiltak som blant annet retter seg mot utdanninger i industri- og byggfag.<sup>77</sup>

Maritim utdanning er et av de prioriterte fagområdene som er relevant for det grønne skiftet. Overgangen til grønn skipsfart må prioriteres fordi maritim sektor står for store deler av utslippene som skal kuttes. Denne bransjen er midt i en stor endring ved overgangen til lav- og nullutslippsdrivstoff som for eksempel batterier, hydrogen og ammoniakk, noe som krever en annen kompetanse hos sjøfolk. Fagskolene er en

### Boks 3.1 Yrkes- og nærings-spesifikk bærekraftskompetanse

Bærekraftskompetanse er vanskelig å definere, men refererer til ferdigheter, kunnskap og holdninger som er nødvendige for å fremme bærekraftig utvikling. Det kan innebære å forstå og håndtere komplekse miljømessige, sosiale og økonomiske utfordringer på en måte som sikrer en balansert og langsiktig utvikling. På oppdrag fra kompetansebehovsutvalget har NIFU gjennomført intervjuer med ledere innenfor varehandel, transport, finans og forsikring, bygg og anlegg, jordbruk, skogbruk og offentlig sektor. De avdekket en bred og variert forståelse av hva bærekraftskompetanse innebærer. Men noen overordnede endringer går igjen i hele arbeidslivet. Arbeidslivet forventer økt etterspørsel etter mange av de samme kompetansene. Derfor kan det bli begrenset tilgang på enkelte yrker og fagkompetanser.

Kompetansene som trengs, er ikke bare spesifikke ferdigheter eller utdanninger, men også kognitive og verdimesse egenskaper som påvirker grønn omstilling. Det er behov for generisk kompetanse som kan være vanskelig å konkretisere, slik som kompetanse i bærekraft og sirkulær økonomi.

Kilde: NIFU 2023: 5

<sup>77</sup> HK-dir, 2024a

### Boks 3.2 Industrirelaterte utdanninger for grønn omstilling

Utdanningskvalitetsprisen for høyere yrkesfaglig utdanning er en pris som hedrer fremragende arbeid med utdanningskvalitet i norsk høyere yrkesfaglig utdanning. Prisen tildeles av Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) og har som mål å stimulere institusjoner og fagmiljøer til systematisk kvalitetsarbeid.

I 2024 gikk kvalitetsprisen til fagskolen i Vestfold og Telemark og prosjektet «Sammen for å møte kompetansebehovet i avfalls- og gjenvinningsbransjen: Håndtering av farlig avfall og miljøgifter». Dette prosjektet gir utdanningstilbud som er skreddersydd etter bransjens behov og er utviklet i nært samarbeid med Norsk Forening for Farlig Avfall (NFFA).

Utdanningen kombinerer nettbasert læring og fysisk undervisning på en innovativ måte som er tilpasset moderne krav til opplæring i

arbeidslivet. Kandidatundersøkelsen for høyere yrkesfaglig utdanning viser at utdanningene leverer godt på studenttilfredshet, læringsutbytte og opplevd relevans for arbeidslivet. Prosjektet har også klart å etablere et aktivt samarbeid mellom studenter, forelesere og arbeidsliv som skal sikre at opplæringen er relevant og tilpasset de faktiske forholdene i sektoren.

Utdanningen er den første i sitt slag i Norge og imøtekommer et kritisk kompetansebehov i avfalls- og gjenvinningsbransjen som sysselsetter 11 000 personer. Fagskolen i Vestfold og Telemark tilbyr også andre utdanninger for å møte krav som følger av grønn omstilling, herunder utdanningsprogrammer for industriell digitalisering og prosesssteknikk i samarbeid med industrien i Telemark.

Kilder: HK-dir, 2024k; Fagskolen i Vestfold og Telemark, 2024a; Fagskolen i Vestfold og Telemark, 2024b

verdifull kompetanseleverandør for den maritime bransjen. Årlig er det mellom 800 og 900 studenter på fagskolene innenfor dette området.<sup>78</sup>

Temaprioritering – kompetanse som er nødvendig for å ha gode velferdstjenester i hele landet

Regjeringens prioritering av helse- og velferdsfag i høyere yrkesfaglig utdanning omfatter også oppvekstfag. Fagskoler tilbyr utdanninger rettet mot fagarbeidere i oppvekstsektoren som har sett et økt behov for kompetanse i barnehage, skole og SFO de siste årene. Ved å styrke kompetansen i laget rundt barna og elevene, i barnehage, skole og SFO, vil vi også bedre rammene for pedagogenes arbeid. Barnevernet er et annet eksempel på en sektor der det er behov for videreutdanningstilbud fra fagskolene. Det er behov for å fremme en større bredde og mangfold blant ansatte som jobber i barnevernsinstitusjonene.<sup>79</sup>

Helsepersonellkommisjonen peker på at bedre bruk av fagarbeidere og deres kompetanse er et viktig virkemiddel i arbeidet med å løse utfordringene med tilgang på arbeidskraft i helse- og omsorgstjenestene, og at fagskolene kan bidra til

bedre karriereveier for helsefagarbeidere. Norge står, i likhet med andre land, overfor store utfordringer med tilgang på personell, og kommisjonen anbefaler en bedre arbeidsdeling mellom leger, sykepleiere og fagarbeidere for å sikre at sykehus og kommuner skal kunne tilby helse- og omsorgstjenester av god kvalitet. Regjeringen følger dette opp gjennom flere ulike prosesser, blant annet i Meld. St. 9 (2023–2024) *Nasjonal helse- og samhandlingsplan 2024–2027*, hvor fagarbeiderløftet for fagarbeidere med helse- og omsorgsrelatert kompetanse omtales. Regjeringen har også lagt frem en *Opptrappingsplan for heltid og god bemanning i omsorgstjenesten* som ble fulgt opp med *Kompetanseløft 2025*.<sup>80</sup> Handlingsplanen skal bidra til en faglig sterk tjeneste, og sikre at den kommunale helse- og omsorgstjenesten og den fylkeskommunale tannhelsetjenesten har tilstrekkelig og kompetent bemanning.

I helse- og omsorgstjenesten er det et stort potensial for å få på plass en mer hensiktsmessig oppgavedeling og organisere arbeidsprosessene bedre. En hensiktsmessig oppgavedeling innebærer å være bevisst på hvilken kompetanse som er nødvendig for å ivareta den enkelte oppgaven og gjøremålet. Arbeidsgiveren må ha en systema-

<sup>78</sup> HK-dir (eget uttrekk)

<sup>79</sup> NOU 2023: 24

<sup>80</sup> Helse- og omsorgsdepartementet, 2022a

### Boks 3.3 Ny oppgavedeling krever ny kompetanse (Tørn-programmet)

Tørn-programmet skal støtte opp under arbeidet med effektiv organisering av arbeidsprosesser og hensiktsmessig oppgavedeling mellom personell. Programmet skal støtte opp om forsøk med nye arbeids- og organisasjonsformer, forsøk for å fremme riktig oppgavedeling mellom og innad i flere tjenesteområder, nivåer og virksomheter i helse- og omsorgstjenesten, bruk av kombinerte stillinger, alternative arbeidstids- eller turnusordninger og samlokalisering av tjenester.

I 2024 var bevilgningen til Tørn-programmet om lag 69 millioner kroner. KS, de regionale helseforetakene og Helsedirektoratet følger opp Tørn-programmet. Det skal legges til rette for partssamarbeid og medarbeiderinvolvering på alle nivåer i programmet. Tiltaket inngår for øvrig i *Opptrappingsplan for heltid og god beman-*

*ning i omsorgstjenesten og Nasjonal helse- og samhandlingsplan.*

Nye eller endrede arbeidsoppgaver krever gjerne en annen kompetanse. Helsefagarbeidere og helsesekretærer kan få mer ansvar ved etter- og videreutdanning. En underveisevaluering av kommunedelen av programmet viser at om lag halvparten av de ansatte motiveres til videreutdanning. Det gjelder personer uten formell fagopplæring, fagarbeidere og fagskoleutdannede, og universitets- og høyskoleutdannede. En tredel av sysselsatte med fagbrev har fullført høyere helsefaglig utdanning i løpet av de tre siste årene. Blant de sysselsatte uten formell fagutdanning er 46 prosent i gang med å ta fagbrev og 33 prosent i gang med helsefaglig fagskoleutdanning.

Kilde: Fafo-rapport 2024:05

tisk tilnærming til dette arbeidet. Oppgavene skal deles hensiktsmessig med utgangspunkt i arbeidstakernes kompetanse. Det må kontinuerlig vurderes om oppgaver kan løses på andre og personellbesparende måter, for eksempel ved å bruke kunstig intelligens og automatisere arbeidsoppgaver og -prosesser som tidligere ble gjort manuelt. Det er et potensial i å utvikle samarbeidet mellom fagskolene og helse- og omsorgstjenestene, blant annet for å etablere utdannings-tilbud med tydeligere arbeidsrelevans som kan inngå i et strukturert karriereløp for fagarbeidere.<sup>81</sup> Høsten 2024 har Helsedirektoratet fått i oppdrag å utrede muligheter og utfordringer for å sikre systematisk og dokumenterbar kompetanseheving for helsefagarbeidere med særlig fokus på den kommunale helsetjenesten.<sup>82</sup>

Helsesekretærer har en kompetanse som bidrar til god produktivitet i tjenesteytingen. I de senere år har imidlertid arbeidsoppgavene til helsesekretærene flere steder blitt overført til andre faggrupper, som leger og sykepleiere. Dette er ikke hensiktsmessig bruk av personellens tid og kompetanse.<sup>83</sup> Oppgaver bør legges på

lavest mulig nivå for å løse problemene med mangel på personell.

Det pågår mye utviklingsarbeid i helse- og omsorgssektoren i norske kommuner. Arbeidet tar utgangspunkt i utfordringene i denne sektoren: høy deltidsandel blant ansatte, omfattende bruk av vikarer, betydelig sykefravær, vansker med rekruttering, uteblitte gevinster ved bruk av velferdsteknologi og presset kommuneøkonomi. I 2021 ble Tørn etablert for å bistå kommunene med å møte disse utfordringene, se boks 3.3. I 2023 ble Tørn utvidet til å gjelde hele helse- og omsorgstjenesten gjennom et nasjonalt program bestående av følgende delprogrammer: i) den kommunale helse- og omsorgstjenesten, ii) spesialisthelsetjenesten og iii) samhandling.

Temaprioritering – kompetanse som er nødvendig for forsvar og sivil beredskap

I dagens komplekse og uforutsigbare verden er det avgjørende å ha solid kompetanse innenfor totalberedskap for å sikre nasjonal sikkerhet og stabilitet. Totalberedskap omfatter alle aspekter av samfunnets evne til å håndtere kriser, fra naturkatastrofer og pandemier til menneskeskapt hendelser som terrorangrep og cybertrusler.

Totalberedskap handler om å være forberedt på ulike typer kriser gjennom grundig plan-

<sup>81</sup> Meld. St. 9 (2023–2024)

<sup>82</sup> Helse- og omsorgsdepartementet, 2022b

<sup>83</sup> Meld. St. 9 (2023–2024)

legging, koordinering og trening. Dette innebærer et tett samarbeid mellom offentlige myndigheter, private aktører og frivillige organisasjoner. Kompetanse på dette området sikrer at vi kan reagere raskt og effektivt når kriser oppstår, minimere skade og gjenopprette normaltilstand så raskt som mulig. Dette inkluderer alt fra medisinsk respons til logistikk og kommunikasjon.

Det norske totalforsvaret handler om gjensidig støtte og samarbeid mellom forsvarssektoren og det sivile samfunnet i håndtering av hendelser og kriser. Premisset om at sivile aktører må kunne mobiliseres til militære formål i krigstid og at Forsvaret bistår det sivile samfunnet i fredstid ligger til grunn. Forverring av den sikkerhetspolitiske situasjonen krever at Norge må ta økt ansvar for egen og alliert sikkerhet. Ny langtidspan for forsvarssektoren legger derfor opp til et markant løft for å utbedre og videreutvikle Forsvarets styrkestruktur. Personell- og kompetanseløftet i ny langtidspan omfatter sektorovergrepene tiltak der forsvarssektoren vil legge større beslag på ressursene enn tidligere. Store materielle investeringer og drift av ny teknologi og systemer vil kreve økt tilgang til samfunnets totale kompetansebeholdning i årene som kommer, for eksempel innenfor IT, luftvern og maritime fartøyer. Regjeringen ser derfor behov for å vurdere allerede etablerte ordninger og tenke nytt rundt forvaltning av personell og kompetanse i rammene av totalforsvaret.

Det er avgjørende at sivil og militær sektor har god forståelse for hverandres behov og oppgaver, og at det er et godt samarbeid om innholdet i ulike typer kompetansetiltak. I Meld. St. 9 (2024–2025) *Totalberedskapsmeldingen – Forberedt på kriser og krig* setter regjeringen retningen for en omlegging av den sivile delen av totalforsvaret og for den sivile motstandskraften. Vi skal sørge for at det sivile samfunnet er forberedt på krise og krig, og utvikle et samfunn som understøtter militær innsats og som motstår sammensatte trusler. Kunnskapssektoren spiller en avgjørende rolle i arbeidet med å styrke sivil motstandskraft og totalforsvar.<sup>84</sup>

### 3.2.2 Regjeringens sektorprioriteringer med betydning for fagskolene

Regjeringens arbeid i de ulike sektorene påvirker behovene for arbeidskraft generelt, men også fagskoleutdanning direkte eller indirekte.

Meld. St. 5 (2022–2023) *Langtidspanen for forskning og høyere utdanning 2023–2032* setter

kursen for politikktutviklingen i forskning og høyere utdanning og viser hva som må prioriteres de kommende årene.<sup>85</sup> Høyere yrkesfaglig utdanning har en betydningsfull rolle med å fylle utdanningstilbud som ikke gis i universitets- og høyskoleutdanning. Planen understreker behovet for spesialiserte og fleksible utdanninger, spesielt innenfor kunstig intelligens og maskinlæring. Utdanningsinstitusjonene skal sørge for at relevant kompetanse blir mer tilgjengelig for alle, blant annet gjennom desentralisert og fleksibel utdanning og livslang læring. I langtidspanen er det blant annet satt i gang et arbeid med et målrettet samfunnsoppdrag om inkludering av barn og unge i utdanning, arbeid og samfunnsliv. Dette skal være et langsiktig arbeid for å redusere andelen unge som står utenfor sentrale arenaer i samfunnet.

Meld. St. 19 (2023–2024) *Profesjonsnære utdanninger over hele landet* (profesjonsmeldingen) peker på at i årene som kommer, blir knapp tilgang på kompetanse en av de betydeligste flaskehalsene for å håndtere store samfunnsutfordringer og skape verdier. Det trengs nok folk til barnehager, skoler, helse- og omsorgstjenester, og et konkurransedyktig næringsliv. Samtidig går søkingen til flere profesjonsutdanninger ned. I meldingen tar regjeringen grep for styrke den erfaringsbaserte kunnskapen i utdanningene. Flere skal få mulighet til å utdanne seg til disse samfunnsnyttige yrkene, og fagmiljøene skal få større handlingsrom.<sup>86</sup>

Meld. St. 34 (2023–2024) *En mer praktisk skole – Bedre læring, motivasjon og trivsel på 5.–10. trinn* trekker frem undersøkelser som viser en nedgang i elevens læringsresultater, motivasjon og trivsel. Regjeringen vil snu den negative utviklingen og legge til rette for mer praktisk læring på 5.–10. trinn. Praktisk læring skal øke elevenes motivasjon for skole og forberede elevene bedre til både yrkesfaglige og studieforbereende utdanningsprogram. Meldingen beskriver blant annet et nasjonalt program for mer praktisk læring. Programmet vil gi skolene mer utstyr, bedre lokaler og bedre kompetanse til å gi elevene mer praktisk læring i alle fag. Regjeringen vil gjøre det obligatorisk for alle ungdomsskoler å tilby arbeidslivsfag som alternativ til fremmedspråk og innføre valgfag på 5.–7. trinn.<sup>87</sup>

Prop. 87 S (2023–2024) *Forsvarsløftet – for Norges trygghet – Langtidspan for forsvarssektoren*

<sup>85</sup> Meld. St. 5 (2022–2023)

<sup>86</sup> Meld. St. 19 (2023–2024)

<sup>87</sup> Meld. St. 34 (2023–2024)

<sup>84</sup> Meld. St. 9 (2024–2025)

2025–2036 ble lagt frem i april 2024.<sup>88</sup> Når den sikkerhetspolitiske situasjonen er mer alvorlig, er det nødvendig å styrke Forsvarets tilgjengelighet og kapasitet. Forsvarskommisjonen, som leverte sin rapport i 2023, identifiserte betydelige personellutfordringer og kritisk mangel på kompetanse.<sup>89</sup> Totalberedskapskommisjonen fremhever også at kunnskap og kompetanse er nøkkelfaktorer for å sikre beredskap og samfunnssikkerhet.<sup>90</sup> Regjeringen ønsker å legge til rette for et betydelig personell- og kompetanseløft som skal styrke sektoren med flere tusen personer.<sup>91</sup> For fagskolesektoren vil utviklingen i Forsvaret få stor betydning, blant annet ved at det etableres nye fagskoler for de ulike forsvarsgrenene. De militære fagskolene vil også kunne samarbeide med sivile fagskoler, slik for eksempel Hærens våpenskole i dag samarbeider med Fagskolen Innlandet innenfor logistikk. Se for øvrig avsnitt 4.3.3.

I Meld. St. 33 (2023–2024) *En forsterket arbeidslinje – flere i jobb og færre på trygd* redegjør regjeringen for hvordan arbeidsmarkedspolitikken skal rettes inn for få flere i jobb og færre på trygd.<sup>92</sup> Høy yrkesdeltakelse og et velfungerende arbeidsmarked er en forutsetning for høy verdiskaping og for å sikre et bærekraftig velferds-samfunn. Personer som står utenfor arbeidslivet fordi de mangler kvalifikasjoner, utgjør en arbeidskraftreserve som i større grad må mobiliseres og kvalifiseres slik at flere inkluderes i arbeid. Kompetanse skal vektlegges i større grad, også som del av arbeidsmarkedspolitikken. Kompetanseheving er nødvendig for bedriftene og vil gi den enkelte bedre utsikter til varig jobbtilknytning. Meldingen løfter frem kompetanseheving og mer stabil tilknytning til arbeidslivet blant flere andre tiltak.

Meld. St. 9 (2023–2024) *Nasjonal helse- og samhandlingsplan* samler regjeringens løsninger for en bærekraftig utvikling slik at vår felles helse-tjeneste fortsatt er en attraktiv arbeidsplass for fagfolk og hvor pasienter og brukere i hele landet får likeverdige tjenester av høy kvalitet.<sup>93</sup> Helse- og omsorgstjenesten står overfor tre hovedutfordringer: manglende tilgang på personell med rett kompetanse, for dårlig sammenheng mellom tjenestene og utfordringer med likeverdig tilgang på helse- og omsorgstjenester. I meldingen presen-

teres seks hovedgrep for å møte utfordringene og bidra til en bærekraftig utvikling, blant annet tiltak for å rekruttere og beholde personell med riktig kompetanse. Planen følger opp regjeringens fagarbeiderløft for fagarbeidere med kompetanse relevant for helse- og omsorgstjenesten. Planen inneholder flere tiltak som underbygger fagarbeideren i helse- og omsorgssektoren for å utvikle og beholde yrkesgruppen i sektoren gjennom et yrkesliv. Tiltakene treffer både lærlingeløpet og videreutdanning på fagskole:

- vurdere tiltak for å rekruttere og beholde lærlinger i kommunene
- anmode kommunene om å rekruttere lærlinger innenfor fag som er relevante for helse- og omsorgstjenesten
- arbeide for å bedre kvaliteten i yrkesfaglig for-dypning
- utrede hvordan det kan legges til rette for systematisk, standardisert og dokumenterbar kompetanseutvikling

I Meld. St. 14 (2023–2024) *Nasjonal transportplan 2025–2036*, presenterer regjeringen sin helhetlige transportpolitikk og langsiktige plan for utforming av transportsystemet. Regjeringen vil føre en ansvarlig transportpolitikk, og prioriterer vedlikehold og utbedringer. Transportsystemet skal bli sikrere og mer motstandsdyktig mot ekstremvær, ras, skred og flom.<sup>94</sup> Nye investeringsprosjekter skal gjennomføres der dette er nødvendig for samfunnsutviklingen. Samtidig skal klimagassutslippene reduseres, og vi må ta bedre vare på natur i utformingen av fremtidens transportsystem. Regjeringen vil nå de transportpolitiske målene blant annet ved å jobbe smartere.

Meld. St. 16 (2023–2024) *Brann- og redningsvesenet – Nærhet, lokalkunnskap og rask respons i hele landet* legger til rette for at Norge skal ha et brann- og redningsvesen som er i stand til å håndtere dagens og fremtidens utfordringer, både innenfor eget sektoransvar og i samarbeid med andre nødetater og beredskapsaktører.<sup>95</sup> Utdanning og kompetanse er sentralt i denne forbindelse. Se mer i boks 5.3.

Meld. St. 11 (2023–2024) *Strategi for auka sjølvforsyning av jordbruksvarer og plan for opp-trapping av inntektsmogleighetene i jordbruket* fikk tilslutning av Stortinget i juni 2024. Strategien handler om hvordan selvforsyningen av jordbruksvarer kan økes.<sup>96</sup> Fremtidens matproduks-

<sup>88</sup> Prop. 87 S (2023–2024)

<sup>89</sup> NOU 2023: 14

<sup>90</sup> NOU 2023: 17

<sup>91</sup> Prop. 87 S (2023–2024)

<sup>92</sup> Meld. St. 33 (2023–2024)

<sup>93</sup> Meld. St. 9 (2023–2024)

<sup>94</sup> Meld. St. 14 (2023–2024)

<sup>95</sup> Meld. St. 16 (2023–2024)

<sup>96</sup> Meld. St. 11 (2023–2024)

sjon vil stille strengere krav til kompetanse og oppdatering av kunnskap hos produsentene. Her er forskning og utdanning trukket frem som sentrale forutsetninger, og regjeringen vil styrke og videreutvikle landbruksutdanningene. I statsbudsjettet for 2025 omtales betydningen relevante fagskoletilbud har for ulike aktører i næringen, herunder også betydningen av fleksible utdanningstilbud og livslang læring.<sup>97</sup>

*Handlingsplan for en sirkulær økonomi 2024–2025* peker på betydningen av tverrfaglig samarbeid, og at kompetanse for en sirkulær økonomi må utvikles på tvers av organisasjoner og verdikjeder.<sup>98</sup> Gjennom treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling utvikles det etter- og videreutdanningstilbud som skal bidra til økt deltakelse i kompetanseutvikling. Målet med ordningen er blant annet at ansatte i aktuelle bransjer blir bedre rustet til å mestre omstilling. Regjeringen har også satt ned en ekspertgruppe for virkemidler for å fremme sirkulære aktiviteter som skal levere sin rapport våren 2025.

*Handlingsplan for norsk fagspråk i academia* skal fremme bruken av norsk fagspråk i undervisning og læring.<sup>99</sup> Regjeringen vil at norsk fremdeles skal være et fullverdig og samfunnsbærende språk i Norge, og la derfor frem handlingsplanen for å trygge og styrke norsk fagspråk. De fleste fagskolestudentene skal ut i et norskspråklig samfunns- og arbeidsliv. For å lykkes der må de ha tilegnet seg det norske fagspråket på sine fagområder.

*Nasjonal digitaliseringsstrategi 2024–2030* setter ambisiøse mål for digitaliseringen av Norge og omfatter tiltak for modernisering av offentlig sektor, næringsutvikling, kompetanse, kriminalitetsbekjempelse, digital infrastruktur, grønn og digital omstilling, inkludering og skjermbruk for barn og unge.<sup>100</sup> Regjeringen peker på betydningen av digitalisering som verktøy i møte med vår tids store oppgaver, og vil frem mot 2030 sikre at Norge har tilgang til nødvendig digital kompetanse. Teknologifag skal prioriteres i tildelingen av studieplasser til fagskolene, universiteter og høyskoler.

*Bevaringsstrategi for kulturhistorisk verdifulle kirkebygg* fra 2024 danner grunnlag for bruk av inntil 500 millioner 2024-kroner årlig i perioden 2024–2054 for å bevare fredede og såkalte listeførte kirkebygg for fremtiden.<sup>101</sup> Til sammen er den statlige økonomiske forpliktelsen på 10 milliarder 2024-kroner, og etter dette skal utbytter fra Allstad AS (tidligere Opplysningsvesenets fond) fortsette å gå til formålet. Regjeringens ambisjonsnivå vil kreve en kraftfull satsing på kompetansebygging og kapasitetsøkning. Dette gjelder særlig i ulike håndverksfag, men også i ulike rådgiver-tjenester, tekniske montørfag og flere. I bevaringsstrategien er derfor «kunnskap og kompetanse» tatt inn som et eget innsatsområde, hvor fagskolene både kan og bør få en sentral betydning. Det er Riksantikvaren ved det nyopprettede programsekretariatet for Kirkebevaringsfondet som har forvaltningsansvaret for ordningen, og som har fått i oppdrag av Barne- og familiedepartementet som programeier å legge planer for dette innsatsområdet i løpet av 2025. Tilskuddsordningen for bevaringsstrategien åpner for at det kan lyses ut og tildeles midler innenfor innsatsområdet, der både fylkeskommuner og ulike høyere utdanningsinstitusjoner kvalifiserer for å søke om tilskudd.

Meld. St. 6 (2024–2025) *Gründere og oppstartsbedrifter* viser regjeringens ambisjon om at Norge skal være et av verdens beste land å starte og drive virksomhet i, og at flere gründere skal kunne lykkes med å bygge gode, vekstkraftige bedrifter.<sup>102</sup> Høsten 2024 la regjeringen frem den første meldingen til Stortinget om gründere og oppstartsbedrifter. Meldingen presenterer helheten i regjeringens politikk, viser status for gründerskap i Norge og peker fremover på en rekke områder som kompetanse, kapital, nettverk og for kvinnelige gründere over hele landet. I arbeidet med meldingen har det vært gjennomført innspillsmøter over hele landet. Meldingen inneholder over 50 tiltak for å svare på behovene gründere og oppstartsbedrifter har:

- Tiltak som gir gründere over hele landet et bedre og mer tilgjengelig tilbud, både gjennom kompetanse, kapitaltilgang og nettverk.
- Tiltak som fremmer bedre rammevilkår, f.eks. gjennom forenkling og digitalisering.
- Tiltak for et enda bedre virkemiddelapparat, spisset mot gründere.
- Tiltak som fremmer gründerskap for kvinner.

<sup>97</sup> Prop. 1 S (2024–2025) for Landbruks- og matdepartementet

<sup>98</sup> Klima- og miljødepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet, 2024

<sup>99</sup> Kunnskapsdepartementet og Kultur- og likestillingsdepartementet, 2023

<sup>100</sup> Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, 2024

<sup>101</sup> Barne- og familiedepartementet, 2024

<sup>102</sup> Meld. St. 6 (2024–2025)

Kommer i 2025

*Utvalg for en kompetansereform for arbeidslivet* er et partssammensatt utvalg som ble satt ned av regjeringen i juni 2023. Utvalget består av alle de åtte hovedsammenslutningene i arbeidslivet, og Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet har statens rolle som arbeidsgiver. Utvalget skal blant annet utrede muligheter og virkemidler for livslang læring i Norge, og hvordan det kan legges til rette for at det utvikles kostnadseffektive utdannings- og kompetanseutviklingsmuligheter tilpasset behovene i arbeidslivet. Forslagene til tiltak skal treffe alle utdanningsnivåer, samtidig som utvalget særskilt skal se på tiltak for å øke deltagelsen blant arbeidstakere som har størst behov for kompetanseheving. Det er sannsynlig at utvalget vil foreslå tiltak som treffer høyere yrkesfaglig utdanning.<sup>103</sup>

Regjeringen har satt i gang et arbeid om en ny melding til Stortinget om industri (industrimeldingen). I en urolig verden og i en verden i stadig endring, er det behov for kontinuerlig å vurdere hvordan nærings- og industripolitikken kan tilpasses nye muligheter og utfordringer best mulig. Norsk industri skal ha stabile og forutsigbare rammebetingelser tilpasset løpende utfordringer og muligheter. Industrimeldingen skal dekke hele den norske industrien og beskrive hvordan gode rammevilkår kan legge til rette for innovasjon og økt konkurransekraft i tiden fremover. Meldingen vil, i lys av økende knapphet på arbeidskraft, bygge på at Norge vil være tjent med en høyproduktiv og innovativ industri som evner å utnytte mulighetene innenfor teknologi, digitalisering og KI. At norsk industri har god tilgang på kompetent arbeidskraft og fagarbeiderkompetanse vil være blant temaene som omtales nærmere i meldingen.

Regjeringen vil våren 2025 legge frem en ny klimamelding for 2035. Meldingen til Stortinget vil legge rammene for utslippskutt og omstilling frem mot 2035 i lys av at Norge skal være et lavutslippssamfunn i 2050.

### 3.3 Fra kompetansebehov og politiske prioriteringer til utdanningstilbud

Tilstandsrapporten for høyere yrkesfaglig utdanning viser at utviklingen i fagskolesektoren sam-

svarer med de overordnede politiske prioriteringene som er gjort for å sikre nødvendig kompetanse til de mest kritiske områdene i arbeidslivet.<sup>104</sup> Arbeidslivet etterspør stadig mer fagskoleutdanning, også på nye områder som følge av endringer i arbeidslivet.<sup>105</sup> Kompetansebehovsutvalget har utforsket betydningen fagskolene kan ha for å imøtekomme dagens og morgendagens kompetansebehov.<sup>106</sup> Utvalgets vurdering er at sektoren har vært lite synlig, men betydningsfull, og at den har potensial for å spille en enda større rolle på både regionalt og nasjonalt nivå. Vi ser lignende tendenser i for eksempel Danmark og Sverige, der det gjøres storstilte satsinger for å øke volumet på yrkesrettede utdanninger i henholdsvis *erhvervsakademier*<sup>107</sup> og *yrkeshøgskolan*<sup>108</sup>. Utdanning i Sverige og Danmark er nærmere beskrevet i vedlegg 3.

#### 3.3.1 Utdanninger med et relevant innhold

Mye av kunnskapen vi har om arbeidslivets kompetansebehov, som vist til ovenfor, er på overskriftsnivå. Kompetansebehovet er av generell og tverrfaglig karakter, men det spesifiseres sjelden hvilke typer teknologikompetanser det vil bli behov for, eller hva som inngår i begreper som bærekraftskompetanse. Det gjør det vanskelig å utforme konkrete utdanningstilbud som møter de sammensatte kompetansebehovene til små og store virksomheter i ulike deler av landet. Alle som jobber med dimensjonering av utdanninger, er helt avhengig av at bedrifter, virksomheter og bransjer har god bestillerkompetanse. De må ha evnen til å sette ord på hva slags kompetanse arbeidsplassene deres trenger på kort og lang sikt. Fagskolene må samarbeide med ulike aktører i arbeidslivet for å kunne lykkes i arbeidet med å utvikle utdanningstilbud som treffer behovene i det lokale og regionale arbeidsmarkedet. Fagskolene skal tilby utdanninger som er praksisnære, bygge på erfaring fra ett eller flere yrkesfelt og imøtekomme konkrete behov for kompetent arbeidskraft i samfunnet.<sup>109</sup> For å klare dette, være fleksible og tilpasse seg nye behov raskt er det helt nødvendig å ha et godt samspill med arbeidslivet.

<sup>104</sup> HK-dir, 2024I

<sup>105</sup> Khrono, 2022

<sup>106</sup> Kompetansebehovsutvalget, 2022

<sup>107</sup> Den danske regjeringen, 2024

<sup>108</sup> Myndigheten för yrkeshögskolan, 2024b

<sup>109</sup> Fagskoleloven § 4

<sup>103</sup> NOU-en ble lagt frem mens denne meldingen var i ferdigstilling. Den heter NOU 2025: 1 *Felles ansvar, felles gevinst – Partsamarbeid for kompetanseutvikling i arbeidslivet*. Kunnskapsdepartementet sender NOU-en på høring våren 2025.

NIFU gjorde en casestudie som omfattet ti utdanninger innenfor henholdsvis tekniske fag og IT, økonomiske og administrative fag, og kreative fag ved i alt seks fagskoler. Studien viser at samarbeidet mellom fagskolene og arbeidslivet både var godt og opplevdes som nyttig av bedriftene. Bedriftene oppgir at de synes fagskolene er enklere å forholde seg til enn universiteter og høyskoler. Studien dokumenterer at de ikke bare samarbeidet om å utvikle nye utdanningstilbud, men vel så mye om å revidere og kontrollere kvaliteten til eksisterende utdanninger. Samarbeidet skjedde i stor grad innenfor rammene av fagråd, der relevante fagpersoner fra arbeidslivet ble invitert inn for å diskutere læringsmål og kompetansebehov.<sup>110</sup> Fagråd der fagskolene og representanter for arbeidslivet møtes, er en utbredt samarbeidsform for å utvikle utdanningstilbud. Det er store forskjeller i hvor formalisert dette samarbeidet er organisert.

Mange utdanningstilbud inneholder generisk kompetanse som har relevans på tvers av bransjer, og som er etterspurt av arbeidslivet.<sup>111</sup> Det gjelder for eksempel de toårige tekniske utdanningene som har et stort innslag av ledelse, økonomi og markedsføring. I utdanninger som bygger på yrkesfag, kalles slike emner redskaps-emner, og de tilbys i økende grad også som selvstendige ettårige utdanninger rettet mot fagarbeidere. Redskaps-emnene gir tilleggskompetanse til fagarbeidere og andre som ønsker seg inn i lederstillinger eller vil starte egen virksomhet.

### 3.3.2 Prioritering mellom mange relevante utdanningstilbud

Tilbudsstrukturen i fagskolesektoren formes blant annet av hva studentene og arbeidslivet er villige til å betale for, og hva myndighetene prioriterer å finansiere med offentlige midler. Det er i hovedsak fylkeskommunene som avgjør hvilke utdanningstilbud som skal motta offentlige tilskudd. Fylkeskommunene prioriterer mellom de tilbudene fagskolene søker om tilskudd til, basert på fagskolenes vurdering av egen kapasitet og arbeidslivets kompetansebehov. Tildelingene viser at fylkeskommunenes prioriteringer i hovedsak sammenfaller med de overordnede nasjonale prioriteringene med flest offentlig finansierte studieplasser i helse- og velferdsutdanninger og ulike tekniske utdanninger.<sup>112</sup> De tekniske utdan-

### Boks 3.4 Samarbeid mellom sykehus og fagskoler

Flere fagarbeidere, blant annet helsefagarbeidere, trenger ulike spissede utdanningstilbud som kan kvalifisere dem for å løse nye, konkrete oppgaver der vi vil mangle folk og kompetanse fremover. Les mer om dette i avsnitt 3.2.1.

Et eksempel på hvordan dette kan se ut, er samarbeidet mellom Sykehuset Østfold og Fagskolen i Viken. Fagskolen i Viken har utviklet tre ulike utdanninger spesielt tilpasset behovet sykehuset har hatt for å kvalifisere helsefagarbeidere til å løse nye oppgaver.

Tilbudene som er utviklet, er spesialisering i kirurgisk virksomhet, medisinsk virksomhet og intensivpleie. Studieplanen for intensivpleie fokuserer på å kvalifisere helsefagarbeidere til å arbeide med kritisk syke pasienter. På denne måten kan helsefagarbeidere avlaste sykepleiere, slik at de kan løse andre oppgaver som krever sykepleierkompetanse. Fagskolen legger vekt på opptakskrav som sikrer at studentene har nødvendig bakgrunn og erfaring fra relevante arbeidssituasjoner som spesialisthelsetjeneste.

ningene er klart størst og har hatt en vekst på mer enn 7 000 studenter, over 100 prosent siden 2017.<sup>113</sup> I 2023 kom veksten hovedsakelig i byggfag, IT-utdanninger og elektro. Helse- og velferdsutdanningene har fått mer enn 3 700 flere studenter siden 2017, en økning på 97 prosent. Oppvekstfag utgjør en vesentlig del av denne veksten.

Den store veksten i utvikling av nye tilbud gjennom ulike tilskuddsordninger de siste årene viser hvordan sektoren har tilpasset seg endrede behov i arbeidslivet og rigger seg for å dekke den økte etterspørselen. Antallet utdanningstilbud har økt fra litt over 1 000 i 2017 til nærmere 1 900 i 2023, og antallet studenter har i samme periode doblet seg til 31 400. Veksten har i hovedsak kommet i helse- og velferdsfag, i økonomiske og administrative fag og i tekniske fag. Veksten i økonomiske og administrative fag gjelder særlig ettårige ledelsesutdanninger der det har vært en

<sup>110</sup> NIFU 2024: 7

<sup>111</sup> NIFU 2024: 7

<sup>112</sup> HK-dir, 2024I

<sup>113</sup> HK-dir, 2024I



økning i antallet studenter som er tatt opp på utdanningen på grunnlag av yrkesfag eller realkompetanse.<sup>114</sup> Denne utviklingen er dels et resultat av at emner i ledelse, økonomi og markedsføring fra toårige tekniske fagskoleutdanninger i økende grad har blitt skilt ut som egne tilbud, og dermed havner i kategorien økonomi- og administrasjonsfag. Dette illustrerer hvordan fagskoler tilpasser utdanningene til behov og etterspørsmål fra arbeidsliv og studenter.

### 3.3.3 Utdanninger med fleksibel organisering

Utdanningstilbud som ikke tapper arbeidslivet for ressurser over lang tid

Omstilling, enten det skyldes teknologi, konkurransesituasjon, reguleringer eller annet kan føre til at folk trenger å ta videreutdanning for å tilegne seg den kompetansen som trengs. I et arbeidsmarked som allerede sliter med å få tak i nok folk, er det nødvendig at det finnes utdanningstilbud som ikke krever at folk må tre midlertidig ut av arbeidslivet for å tilegne seg ny kompetanse. Tre av fire utdanningstilbud ved fagskoler var deltidsutdanninger i 2023 og 72 prosent av studentene studerte på deltid. Kandidatundersøkelsen viser at mange fortsetter hos samme arbeidsgiver både under og etter utdanningen. Mange får imidlertid nye oppgaver eller går over i nye stillinger når de er ferdige med utdanningene.<sup>115</sup>

Mange fagskoler har tatt i bruk nettbasert undervisning for å gjøre utdanningstilbudene lettere tilgjengelig og enklere å fullføre for folk som står i arbeid. Det er særlig bruk av nettundervisning i kombinasjon med noen fysiske samlinger som ser ut til å være det mest foretrukne undervisningsopplegget for fleksible utdanninger av en viss varighet. På denne måten får studentene undervisning og veiledning på tidspunkt som passer, og det skapes et læringsfellesskap og en relasjon mellom underviseren og studenten. Tilstandsrapporten viser for eksempel at gjennomføringen i helse- og velferdsfag er bedre ved nettbaserte utdanninger med samlinger enn ved rent nettbaserte utdanningstilbud.<sup>116</sup>

Internasjonale undersøkelser viser at Norge er blant landene med høyest deltakelse i etter- og videreutdanning (EVU).<sup>117</sup> Mye av den kompe-

tansehevingen som regnes med, er ikke-formell og oftest bedriftsintern opplæring (etterutdanning), men det er også stadig flere som tar videreutdanning i voksen alder. I etter- og videreutdanningsstatistikken telles det meste av fagskoleutdanningen som videreutdanning.<sup>118</sup> I 2022 deltok 19 prosent av alle yrkesaktive i formell utdanning og 7 prosent i videreutdanning. Andelen er høy i salgs- og serviceyrker (34 prosent i formell utdanning) og blant kontoryrker (18 prosent) og håndverkere (15 prosent), men også prosess- og maskinoperatører og andre yrker deltar 10 prosent i formell utdanning.<sup>119</sup>

NIFUs Arbeidsgiverundersøkelse viser at 27 prosent av de undersøkte virksomhetene har benyttet seg av etter- og videreutdanningsstilbudene ved fagskolene. Andelen er størst innenfor helse- og sosialfaglige virksomheter (46 prosent), mens 29 prosent av tekniske virksomheter har benyttet seg av videreutdanning ved en fagskole.<sup>120</sup>

Utdanningstilbud som er forenelig med jobb og forpliktelser

I et samfunns- og arbeidsliv i stor endring må arbeidsstokken kunne videreutdanne og omstille seg hele livet. En del av denne omstillingen må skje gjennom det formelle utdanningssystemet. Det krever at utdanningstilbudene er forenelige med jobb og andre forpliktelser, og tilpasset studenter i alle aldre. Regjeringen legger stor vekt på levende lokalsamfunn og betydningen av at utdanning skal være tilgjengelig uavhengig av hvor i landet man bor.

Det finnes mange ulike former for fleksibilitet i gjennomføringen av en høyere yrkesfaglig utdanning. Deltidsutdanninger, utdanninger på nett med eller uten samlinger og oppdeling av en utdanning i kortere selvstendige enheter er noen sentrale verktøy for å gjøre det enklere å ta utdanning mens man står i jobb og/eller har familie.

Studentprofilen og veksten i sektoren tyder på at fagskolene har utdanningstilbud som er attraktive for voksne i jobb som ønsker eller trenger kompetanseheving.<sup>121</sup> Studentene i høyere yrkesfaglig utdanning er i gjennomsnitt 33 år gamle og er i stor grad etablerte arbeidstakere med lang

<sup>114</sup> HK-dir, 2023

<sup>115</sup> NIFU 2023: 3

<sup>116</sup> HK-dir, 2024I

<sup>117</sup> OECD, 2024c Chapter A5

<sup>118</sup> Fagskoleutdanning inngår som del av grunnutdanning for personer i alderen 22–34 år hvis de har hatt mindre enn tre års sammenhengende opphold i sitt studieløp fra de fylte 19 år.

<sup>119</sup> SSB tabell 12867

<sup>120</sup> NIFU 2024: 1

<sup>121</sup> HK-dir, 2024I

arbeidserfaring. Over 70 prosent av studentene studerer på deltid. Studentene på fleksible utdanninger er både eldre og i større grad i arbeid enn studenter som er tilknyttet skolebaserte fulltidsutdanninger.

Fleksibilitet er en vanlig form for tilrettelegging og tilgjengeliggjøring, men det følger med noen utfordringer ved blant annet gjennomføring,

oppfølging og studentmedvirkning/studentdemokrati. For studentene kan det være vanskelig å motivere seg for nettutdanninger hvor de ikke har direkte kontakt med medstudenter og forelesere, kanskje særlig hvis det er lenge siden sist de var i utdanning, eller har erfaring med svak motivasjon og mestring fra tidligere.



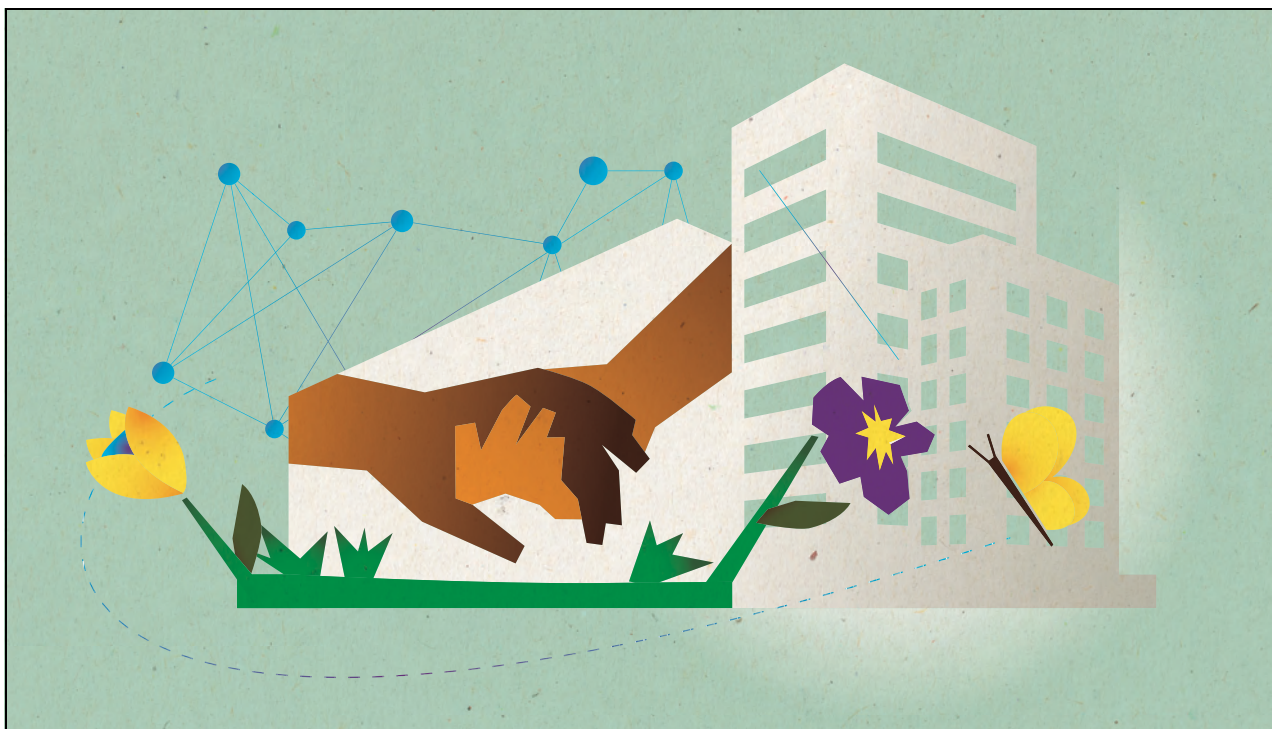


Figur 4.1

*Del II*  
*Regjeringens prioriteringer*



## 4 Utvikling og tilgang for å dekke arbeidslivets behov



Figur 4.2

Det er et mål for regjeringen å få flere fagskoleutdannede, slik at arbeidslivet får dekket kompetansebehovene i større grad enn i dag. Til tross for at det er blitt mange flere fagskolestudenter de siste årene, mener regjeringen at kapasiteten i fagskolene fortsatt må økes. Regjeringen ønsker at fylkeskommunene skal gi høyere yrkesfaglig utdanning en mer sentral plass i det kompetansepolitiske arbeidet.

Regjeringen vil tydeliggjøre fagskolenes arbeidsdeling med andre utdanningstyper og med fylkeskommunene, vurdere å lovfeste fagskolenes samfunnsoppdrag, og gi fagskolene mer fleksibilitet til å utvikle utdanninger som fører til mer kompleks kompetanse hos studentene.

### 4.1 Fylkeskommunene som kompetansepolitisk aktør

Fylkeskommunene har det helhetlige kompetansepolitiske ansvaret i regionene. Det kompe-

tansepolitiske ansvaret innebærer å utvikle analyser av hvilket kompetansebehov det regionale arbeidslivet har, og etablere strategier for og samarbeid med utdanningstilbydere regionalt og nasjonalt som kan tenkes å dekke disse behovene. Det omfatter blant annet videregående opplæring, inkludert fag- og yrkesopplæring, høyere yrkesfaglig utdanning og høyere utdanning. Noen av disse utdanningstilbyderne har fylkeskommunene også eieransvar for, herunder noen fagskoler og videregående skoler. Det kompetansepolitiske ansvaret for å skape balanse mellom det regionale arbeidslivets etterspørsel etter utdanning på den ene siden og tilgjengelige utdanningstilbud på den andre siden dekker imidlertid flere enn de utdanningsinstitusjonene som fylkeskommunene selv eier. Dette ansvaret ble tydeliggjort med regionreformen.<sup>1</sup> Kompetansepolitikk er en del av fylkeskommunenes ansvar for samfunnsutvikling. Den regionale kompetansepolitiske rollen

<sup>1</sup> Meld. St. 6 (2018–2019)

henger ikke bare sammen med utdanningspolitikken, men også med næringspolitikk, regional planlegging og integrering, noe fylkeskommunene også fikk forsterket ansvar for gjennom regionreformen.<sup>2</sup>

Fylkeskommunene skal kartlegge regionale kompetansebehov, formidle behov til tilbydere, som fagskoler, og tilrettelegge for etterspurte opplærings- og utdanningstiltak. Fordi fylkeskommunene har denne rollen, mener regjeringen at det er avgjørende at fylkeskommunene har ansvar for å dimensjonere høyere yrkesfaglig utdanning.<sup>3</sup> Av samme grunn er ansvaret for å forvalte driftsmidlene til fagskolene lagt til fylkeskommunene som et kompetansepolitisk virkemiddel. Les mer om forvaltning og finansiering i kapittel 7. I tillegg gjør eierskapet til flere av de store fagskolene at fylkeskommunene har et ytterligere virkemiddel i kompetansepolitikken regionalt.

Som et ledd i å styrke fylkeskommunenes virkemidler i kompetansepolitikken er midler til studiesentrene overført fra Kunnskapsdepartementet til Kommunal- og distriktsdepartementet fra 2025.<sup>4</sup> Fylkeskommunene skal forvalte tilskuddsordningen og fordele midlene til studiesentre, se omtale av ordningen i avsnitt 5.2.2.

Fylkeskommunene har definert en felles standard for det kompetansepolitiske arbeidet rundt tre søyler: 1) kompetansepolitisk plan eller strategi, 2) regionalt kompetanseforum og 3) oppdatert kunnskapsgrunnlag for fremtidige kompetansebehov.<sup>5</sup> Felles for mange av fylkeskommunenes kompetanseplaner eller strategier er at de beskriver det regionale utfordringsbildet og definerer mål. Ifølge Kompetansebehovsutvalget inneholder planene i liten grad konkrete tiltak. Dersom fagskolene er omtalt i fylkeskommunenes kompetanseplaner, er dette på et overordnet nivå.

Fylkeskommunene har etablert regionale kompetanseforum eller partnerskap for å ivareta fylkeskommunenes koordinerende rolle for den regionale kompetansepolitikken. På disse arenaene er det representanter fra blant annet utdanningsinstitusjoner inkludert fagskoler, Nav og representanter fra arbeidslivet. De regionale kompetanseforaene skal dele kunnskap om kompetanseutfordringer i regionen, bidra til bedre koordinering av kompetansepolitikken og skape et mer forpliktende sam-

arbeid om egnede tiltak for å øke tilgangen på kompetanse i de regionale arbeidsmarkedene. Oxford Research fremhever at kompetanseforaene kan utnyttes bedre.<sup>6</sup> Deltakerne i forumet har kunnskap og erfaringer om arbeidslivets kompetansebehov som er relevante blant annet for å vurdere dimensjonering av høyere yrkesfaglig utdanning. Fylkeskommunene bør vurdere hvordan dette kan utnyttes bedre i arbeidet med å styrke kunnskapsgrunnlaget om kompetansebehov i regionen, og formidle behovene til blant annet fagskolene. Fylkeskommunene er oppfordret til å drøfte planlagte tiltak og utlysninger i regionale kompetansefora og lignende partnerskap. Det at fylkeskommunene forvalter tilskuddet til studiesentrene, kan legge til rette for å utvikle og styrke strukturen for og tilbudet av desentralisert utdanning i distriktene ytterligere.<sup>7</sup>

Regjeringen vil støtte opp om fylkeskommunenes arbeid med å videreutvikle høyere yrkesfaglig utdanning gjennom det nasjonale virkemiddelapparatet. Det er et mål for regjeringen at staten ikke skal detaljstyre fylkeskommunene og deres kompetansepolitiske arbeid.<sup>8</sup> Det er også et mål at fylkeskommunene i rollen som kompetansepolitisk aktør ikke skal detaljstyre fagskolene, noe som er i tråd med tillitsreformen. Fagskolene har, og skal ha, en selvstendig rolle som tilbyder av høyere yrkesfaglig utdanning, som beskrevet i avsnitt 4.2.

Fylkeskommunene mottar et statlig tilskudd til drift av fagskoler. Når kommunesektoren bruker øremerkede tilskudd fra staten, må de rapportere i tråd med regelverket for dette. Endringene som foreslås i fylkeskommunenes forvaltning av driftsmidlene, skal bidra til å styrke fagskolesektoren. Dette er utdypet i kapittel 7. En forutsetning for at tilskuddet til drift av fagskoler skal bidra til å nå målene for sektoren, er at fagskolene og fylkeskommunene samarbeider på en god måte om å dekke kompetansebehovene i alle regionene.<sup>9</sup> Videre vil regjeringen styrke dialogen mellom fylkeskommunene og Kunnskapsdepartementet gjennom regelmessige møter. I møtene skal det blant annet kunne diskuteres hvordan man sikrer best mulig forvaltning og styring av fagskolesektoren over hele landet, i lys av de kompetansepolitiske analysene som fylkeskommunene legger til grunn for forvaltningen.

<sup>2</sup> Kompetansebehovsutvalget, 2022

<sup>3</sup> Meld. St. 27 (2022–2023)

<sup>4</sup> Prop. 1 S (2024–2025) for Kommunal- og distriktsdepartementet

<sup>5</sup> Kompetansebehovsutvalget, 2022

<sup>6</sup> Oxford Research 2024/4

<sup>7</sup> Meld. St. 27 (2022–2023)

<sup>8</sup> Meld. St. 27 (2022–2023)

<sup>9</sup> Prop. 1 S (2024–2025) for Kunnskapsdepartementet



## 4.2 Fagskolenes rolle i samfunnet

Fagskolene er, sammen med videregående skoler, lærebedrifter, universiteter og høyskoler, sentrale leverandører av kompetent arbeidskraft. Høyere yrkesfaglig utdanning spiller en stadig større rolle i det formelle utdanningssystemet. Fagskolene, høyskolene og universitetene rekrutterer i stor grad ulike grupper av studenter med tanke på både alder og bakgrunn. Ved å kunne tilby både fagskoleutdanning og universitets- og høyskoleutdanning etter videregående opplæring, sikres arbeidslivet tilgang på kandidater med kompetanse som utfyller hverandre.

Fagskolene bidrar til at personer med fag- eller svennebrev eller yrkeskompetanse fra videregående opplæring får gode muligheter til å utvikle egen kompetanse. Fagskolene dekker også behovet for utdanning hos andre som av ulike grunner ikke ønsker eller kan ta en universitets- eller høyskoleutdanning, samtidig som kandidater

fra universiteter og høyskoler også søker seg til fagskolene for å få relevant videreutdanning.

Den tydeligste tradisjonen og de fleste utdanningstilbud i fagskolesektoren finnes i utdanningene som bygger på fag- og yrkesopplæring. Disse fagskoleutdanningene beskrives gjerne som videreutdanninger, og er stort sett ett- eller toårige gradsutdanninger. De fleste finnes i helse- og velferdsfag og tekniske fag. Andre fagskoleutdanninger kvalifiserer til bestemte yrker, for eksempel lokfører, elkraftinstallatør, eller maskinoffiser. En tredje gruppe fagskoleutdanninger er praksisnære grunnutdanninger til yrker og oppgaver som ikke forutsetter at studentene har en yrkeskompetanse fra videregående opplæring. Dette kan for eksempel være utdanninger i økonomi og regnskap, sceneteknikk, kunst eller data/IT.

I en mangfoldig fagskolesektor som skal levere kandidater til et mangfoldig arbeidsliv, vil det naturlig nok være ulike aktører med ulike

### Boks 4.1 Hvordan dekke konkrete kompetansebehov

Fylkeskommunene har et strategisk ansvar for tilgang til utdanning og kompetanse i eget fylke. I dette ansvaret ligger det at fylkeskommunen, i samarbeid med det regionale kompetansepartnerskapet, utarbeider kunnskapsgrunnlag om regionale kompetansebehov, fylkeskommunale kompetanseplaner eller strategier og årlige handlingsplaner. Kunnskapsgrunnlaget må være på et slikt nivå at det kan formidles til fagskoler, og legges til grunn i forvaltningen av høyere yrkesfaglig utdanning. Fylkeskommunenes forvaltning av driftsmidler til fagskolene er et sentralt virkemiddel for å legge til rette for at fagskolene kan tilby de utdanningene arbeidslivet har behov for.

Fagskolene har den faglige og utdanningsfaglige kompetansen, og de har ansvar for å utvikle utdanningstilbudene i dialog og samarbeid med arbeidslivet. Fagskoler som mottar tilskudd til drift fra fylkeskommuner, må sørge for å ha en sammensetning av utdanningstilbud som er i tråd med fylkeskommunens forventninger. I tillegg kan fagskoler tilby utdanninger som finansieres av skolepenger, eller direkte av bedrifter eller andre som har konkrete kompetansebehov.

Dersom bedrifter, offentlige etater, kommuner, industriklynger eller andre har konkrete

kompetansebehov, kan de enten gå i dialog med fylkeskommunen om prioritering av ressurser til slike utdanningstilbud, eller de kan kjøpe tilbud direkte fra en fagskole. Arbeidsgivere kan også finansiere ansattes fagskoleutdanning ved å dekke skolepenger, skolemateriale, vikarer eller på andre måter legge til rette for at de kan ta utdanning.

Eksempler på slik tilrettelegging finnes for eksempel i Oslo der både Utdanningsetaten og Sykehjemsetaten finansierer klasser ved Fagskolen i Oslo for at ansatte skal få nødvendig kompetanseheving. I tillegg til å finansiere selve utdanningstilbudet, får de ansatte som tar utdanningen, fri med lønn, eller tid til utdanning integrert i turnusen. Det er arbeidsgiveren som, sammen med arbeidstakerorganisasjonene, identifiserer kompetansebehov og ansatte som skal få tilbud om utdanning. Et annet eksempel finnes i Innlandet, der Statsbygg kjøper utdanningstilbud hos Fagskolen Innlandet til grupper av sine ansatte, som et ledd i en systematisk kompetanseheving. På samme måte kjøper bygg- og anleggsbedriften Caverion utdanningstilbud til sine ansatte hos Fagskolen Innlandet og Fagskolen Vestfold og Telemark.

ambisjoner, muligheter og behov. Utviklingen siden 2017 har endret sektorbildet betraktelig, se avsnitt 2.2. I 2025 har mange fagskoler en annen kapasitet enn tidligere. Fagskolene har økt sin evne til å snu seg fort rundt, samarbeide tett og strategisk med arbeidslivet, og tilby utdanninger som dekker nye og skiftende kompetansebehov.

For den videre utviklingen av sektoren ønsker regjeringen å tydeliggjøre fagskolenes handlingsrom og klargjøre arbeidsdeling med andre utdanningstyper. For å bidra til dette, og for at fagskoleloven bedre skal gjenspeile sektoren slik den er i dag, vil regjeringen vurdere å lovfeste et samfunnsoppdrag for fagskolene. Regjeringen vil vurdere å tydeliggjøre formålet og forventningene for fagskolene i en egen paragraf, i tillegg til de grunnleggende kravene til fagskoleutdanningene.<sup>10</sup> Dette er nærmere omtalt i avsnitt 4.2.5. Regjeringen vurderer at dette vil kunne styrke fagskolene i deres arbeid og synliggjøre deres bidrag i samfunnet. Forslaget må ses i sammenheng med innføringen av institusjonsakkreditering og forslaget om å endre Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR), se avsnitt 4.4.

#### 4.2.1 Fagskolenes rolle i arbeidslivet

Fellesnevneren for fagskoleutdanningene er at kompetansen utdanningene gir, skal kunne brukes til å løse oppgaver i arbeidslivet uten ytterligere opplæringstiltak.<sup>11</sup> Utdanningene skal i tillegg dekke konkrete kompetansebehov i arbeidslivet. Dette forutsetter at utdanningene bygger på erfaring og kunnskap fra arbeidslivet.

Posisjonen fagskolene har som «arbeidslivets skole», er et resultat av at fagskolene utvikler utdanningstilbud som er rettet mot konkrete kompetansebehov i arbeidslivet, og at utdanningene utvikles i samarbeid med arbeidslivet. Den mest grunnleggende arenaen for samarbeid kan sies å være fagrådet for det enkelte utdanningstilbudet, som beskrevet i avsnitt 3.3.1. Fagskolene samarbeider regelmessig og systematisk med aktører fra relevant arbeidsliv for å identifisere behov for endringer i eksisterende utdanningstilbud. Samarbeidet gir fagskolene gode forutsetninger for å kunne drive faglig utvikling. Regjeringen mener fagskolenes stadig mer systematiske samarbeid med arbeidslivet om utviklingen av utdanningstilbudene er av stor betydning.

<sup>10</sup> Fagskoleloven § 4

<sup>11</sup> Fagskoleloven § 4 første ledd

Mange fagskoler spiller også en rolle i arbeidslivet gjennom å være en aktiv kompetanseaktør i ulike former for bedrifts- og innovasjonsnettverk, for eksempel næringsklynger og katapultsentre, se boks 4.1. Når fagskolene er til stede på arenaer der bedriftene jobber, produserer og driver utviklingsarbeid, kan fagskolene også styrke kunnskapen sin om bedrifters fremtidige kompetansebehov og bidra til at bedriftene selv blir bedre til å identifisere egne kompetansebehov.

Flere fagskoler har mye erfaring med å under vise arbeidstakere på arbeidsplassene. Dette kan være relevant når det er hensiktsmessig at studentene slipper å reise til fagskolen. Da holdes samlingene der studentene og utstyret er. Det finnes eksempler på dette i tilfeller der mange fagarbeidere ved store industribedrifter har hatt behov for utdanning, og i tilfeller der det oppstår et stort behov for et tilbud der det relevante kompetansemiljøet befinner seg et annet sted i landet.

#### 4.2.2 Arbeidslivets rolle i høyere yrkesfaglig utdanning

Arbeidslivet spiller en rolle i høyere yrkesfaglig utdanning, både formelt og uformelt. Svært mange av studentene har med seg relevant arbeidserfaring inn i klasserommet. Disse erfaringene er av betydning for kvaliteten i utdanningene og kan også gi studenter med mindre arbeidserfaring større utbytte. På samme måte er lærernes tilknytning til arbeidslivet et aspekt ved arbeidslivets rolle i fagskoleutdanningene. Nesten 40 prosent av alle lærerne i 2023 hadde også et arbeidsforhold i en annen virksomhet enn fagskole. I tillegg brukes ofte gjesteforelesere fra arbeidslivet i undervisningen.

En del av det uformelle samarbeidet mellom fagskolene og arbeidslivet er å utvikle og revidere utdanningstilbud i lokale fagråd. Det formelle samarbeidet innebærer at representanter fra arbeidslivet skal være representert i fagskolenes styrer. Dette kan være representanter fra privat og offentlig sektor. Kravet ble innført i fagskoleloven etter forrige melding til Stortinget og var et tiltak for å styrke og formalisere arbeidslivets eierskap til, og innflytelse på, utviklingen av den enkelte fagskole.<sup>12</sup>

Samtidig spiller arbeidslivet og dets parter en rolle nasjonalt i samarbeid med fagskolene, blant annet i Nasjonalt fagskoleråd og de nasjonale

<sup>12</sup> Meld. St. 9 (2016–2017) og Fagskoleloven § 10

### Boks 4.2 Mesterbrev

Mesterbrev er en lovbeskyttet tittel for håndverkere, og er gjerne assosiert med selvstendig næringsdrivende innenfor enkelte fag som for eksempel murer eller byggfag.<sup>1</sup> Mesterbrevnemnda avgjør hvem som kvalifiserer til tittelen mester, på grunnlag av bestemte kompetansekrav. En del fagskoleutdanninger er forhåndsgodkjent av Mesterbrevnemnda, og kandidatene kan søke om mestertittelen om de ønsker det. I perioden 2021–2023 fikk én av tre nye mestere godkjent mestertittel på bakgrunn av en fagskoleutdanning. Det finnes også ikke-formell opplæring som, sammen med arbeidserfaring, gir grunnlag for mestertittelen. Disse tilbudene er godkjent av Mesterbrevnemnda, men ikke akkreditert som utdanning av NOKUT. For å bruke mestertittelen må man betale en årlig avgift. Dette skiller mesterbrevtittelen fra en vitnemålsgivende formell utdanning.

<sup>1</sup> Mesterbrevloven

fagrådene, som omtalt i avsnitt 6.4.2. Partene i arbeidslivet er også sentrale i tilskuddsordningen for treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling og det øremerkede tilskuddet til ordningen Industrifagskolen. Gjennom disse ordningene bidrar partene til å identifisere behov for kortere utdanningstilbud på utvalgte og skiftende kompetanseområder.

Arbeidslivet har også innvirkning på høyere yrkesfaglig utdanning gjennom arbeidet med læreplanene for videregående fag- og yrkesopplæring. Disse læreplanene avgjør hva slags sluttkompetanse fagarbeiderne har fra videregående opplæring, og peker samtidig ut sentrale fagområder i arbeidslivet.<sup>13</sup>

#### 4.2.3 Fagskoler, arbeidsliv, innovasjon og gründerskap

I en rapport til EU-kommisjonen fra september 2024 om fremtidens konkurransekraft i Europa, Draghi-rapporten, beskrives utfordringene med arbeidskraft, kompetanse og innovasjon som

<sup>13</sup> Dette arbeidet skjer gjennom Samarbeidsråd for yrkesfag (SRY).

omfattende og alvorlige.<sup>14</sup> Beskrivelsene av utfordringene gjenspeiler beskrivelsene i utsynsmeldingen<sup>15</sup>, perspektivmeldingen<sup>16</sup> og gründermeldingen<sup>17</sup>. Draghi-rapporten peker på at utfordringene Europa står overfor, krever at arbeidslivet får dekket behovet for nok og korrekt kompetanse, og at det trengs en storstilt satsing på innovasjon for å tette innovasjonsgapet til resten av verden, og særlig til USA.

Innovasjonsforskning har vist hvordan fagskoler, særlig innenfor tekniske fag og industri miljøer, kan bidra i såkalte regionale innovasjonssystemer.<sup>18</sup> Denne forskningen viser hvordan fagskoler inngår i dynamiske systemer rundt industriklynger, der innovasjon skjer basert på erfaringsbasert kunnskap i interaksjon mellom bedrifter og utdanningsinstitusjoner. Fagskoler spiller en rolle i å tilgjengeliggjøre og systematisere erfaringsbasert og taus kunnskap i bedrifter eller i å ta i bruk ny teknologi på en måte som effektiviserer driften. I forskningen er samspillet mellom bedrifter og utdanningsinstitusjoner særlig synliggjort gjennom casestudier i forbindelse med implementering av teknologi for industri og produksjonslinjer.<sup>19</sup>

Fagskolene spiller også en stadig større rolle i å løse utfordringer med mangel på fagfolk i omsorgsoppgaver. Helsepersonellkommisjonen peker på behovet for å bruke de menneskelige ressursene våre smartere og bedre i møte med store samfunnsutfordringer som den aldrende befolkningen.<sup>20</sup> Blant annet trengs det bedre oppgavedeling mellom yrkesgrupper og mer målrettet kompetanseutvikling, men det kan også handle om å løse oppgaver på en smartere måte og ta i bruk teknologi på nye områder. Enkelte fagskoler, som Fagskolen i Rogaland, har etablert opplærings- og simuleringssenter for helsefag, som også brukes i utviklings- og innovasjonsarbeid i samarbeid med bedrifter. En del utdanningstilbud ved fagskoler er også relevant videreutdanning for fagarbeidere og andre grupper ansatte i barnehage, skole, SFO og for yrkesfaglærere og instruktører i bedrifter.

Av alle gründere i landet har 33 prosent videregående opplæring som høyeste fullførte utdan-

<sup>14</sup> Draghi, 2024

<sup>15</sup> Meld. St. 14 (2022–2023)

<sup>16</sup> Meld. St. 31 (2023–2024)

<sup>17</sup> Meld. St. 6 (2024–2025)

<sup>18</sup> Asheim og Coenen, 2005), Lund og Karlsen, 2019 og Fafo rapport 2021: 30

<sup>19</sup> Lund og Karlsen, 2019

<sup>20</sup> NOU 2023: 4

ning.<sup>21</sup> Disse utgjør den største gruppen av gründere. Mange fagarbeidere, særlig innenfor håndverksfagene, etablerer egne bedrifter. Av alle gründere har 10 prosent en yrkesfaglig videregående opplæring, mens 23 prosent har generell studiekompetanse.<sup>22</sup> Gründere med fagskoleutdanning som høyeste fullførte utdanning utgjør 5 prosent av alle gründere. Sett i lys av at bare 3 prosent av befolkningen har fagskoleutdanning som høyeste fullførte utdanning, er andelen gründere forholdsvis høy.<sup>23</sup> De tradisjonelle toårige tekniske fagskoleutdanningene inneholder emner som ledelse, økonomi og markedsføring, nettopp for å forberede fagarbeidere på å drive egen virksomhet. En del av fagskolekandidatene er også registrerte mestere på grunnlag av oppnådd fagskoleutdanning, se boks 4.2.

Virkemiddelapparatet for innovasjon og gründerskap er i hovedsak rettet mot bedrifter og enkeltpersoner og forvaltes av Innovasjon Norge. Det finnes både tilskuddsordninger og rådgivningstjenester som er relevante for fagfolk og fagskolestudenter som ønsker å starte egen bedrift.

<sup>21</sup> SSB tabell 08194

<sup>22</sup> SSB tabell 08194 tilpasset uttrekk på bestilling november 2024.

<sup>23</sup> SSB tabell 08921

Innovasjon foregår i økende grad i samspill mellom bedrifter, kunder, leverandører og kunnskapsmiljøer.<sup>24</sup> Flere fagskoler deltar i ulike nettverk, klynger og lignende. Slike samspill er vanligst i industri- og teknologisektoren, men regjeringen har varslet i Meld. St. 6 (2024–2025) *Gründere og oppstartsbedrifter* at den vil jobbe for å legge til rette for at også helsenæringen kan få bedre utbytte av spesielt katapultordningen Norsk Katapult, som forvaltes av Siva.<sup>25</sup>

#### 4.2.4 Kunnskapsbasen og arbeidsdeling mellom utdanningsaktører

Oppdraget til fagskoleutdanningene er definert som å gi kompetanse som kan tas i bruk for å løse oppgaver i arbeidslivet uten ytterligere opplæringstiltak.<sup>26</sup> Fagskoleutdanningen skal være praksisnær og imøtekomme behovet for kompetent arbeidskraft i samfunnet. Fagskoleutdanning skal bygge på kunnskap og erfaring fra ett eller flere yrkesfelt og være i samsvar med relevante pedagogiske, etiske, kunstfaglige og vitenskapelige prinsipper.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> Innovasjon Norge, 2024

<sup>25</sup> Siva – Selskapet for industrivekst er et statlig foretak som utvikler, eier og finansierer en nasjonal infrastruktur for innovasjon og næringsutvikling.

<sup>26</sup> Fagskoleloven § 4 første ledd

<sup>27</sup> Fagskoleloven § 4 tredje ledd

### Boks 4.3 Ungt Entreprenørskap

Høsten 2024 arrangerte stiftelsen Ungt Entreprenørskap innovasjonskonkurranser i hele landet.<sup>1</sup> Utfordringene som møter deltakerne, er konkrete problemstillinger som næringslivet selv har lagt frem. En av konkurransene ble gjennomført hos Fagskolen i Oslo.<sup>2</sup> 70 studenter fra ulike fagområder ved Fagskolen i Oslo, Fagskolen og Høyskolen Kristiania, OsloMet og Norges Idrettshøyskole deltok. Studentene representerte ulike fagmiljøer i den tverrfaglige konkurransen om å finne den beste løsningen på bærekraftig og konkurransefremmende ressursbruk i bygg- og anleggsbransjen. Det var første gang fagskolestudenter fra Fagskolen i Oslo deltok på arrangementet. Erfaringene med konkurransen demonstrerte blant annet merverdien av å jobbe tverrfaglig og verdien av konkret erfaring fra arbeidslivet og bransjen.

Den årlige konkurransen som Ungt Entreprenørskap initierer, viser blant annet betydningen av å knytte arbeidsliv og utdanning tett sammen og la studentene jobbe med reelle problemstillinger som bedrifter og bransjer står overfor. For å få et tettest mulig samarbeid med arbeidslivet er det mange fagskoler som driver utdanningstilbudene sine i tilknytning til ulike klynger og næringsparker, der det mottakende arbeidslivet holder til. Fagskolen i Oslo flytter sine utdanninger innenfor bygg og anlegg til det nye bygget til næringsklyngen Construction City Cluster (CCC) i 2025.<sup>3</sup> Her samles bedrifter og kunnskapsmiljøer innenfor bygg og anlegg, blant annet med mål om å oppnå tverrfaglighet.

<sup>1</sup> Ungt Entreprenørskap, 2025

<sup>2</sup> Fagskolen i Oslo, 2024

<sup>3</sup> Fagskolen i Oslo, 2023

#### Boks 4.4 Innovasjon Norge og kommunale næringsfond

Innovasjon Norge skal stimulere til innovasjon og gründerskap i norsk arbeids- og næringsliv.<sup>1</sup> Gründerskap handler om det private initiativet. For å løse de ulike utfordringene samfunnet står overfor, slik som klimakrisen, økt global konkurranse og mangel på folk, trengs mange som kan prøve ut nye idéer og utforske nye løsninger i markedet.

Innovasjon Norge forvalter økonomiske støtteordninger rettet mot bedrifter og enkeltpersoner som jobber med innovative produkter eller tjenester. Enten det er bedrifter som trenger rådgivning eller tilgang på kapital for å realisere et vekstpotensial, eller det er mennesker som skal i gang med å etablere sin egen bedrift, har Innovasjon Norge rådgivnings-

tjenester, nettverk og tilskuddsmidler som kan være til hjelp på veien.

Det finnes tilskuddsordninger, nettverk og fagmiljøer rundt i hele landet som tilbyr støtte til folk som etablerer bedrifter uten at det er krav om et klart innovativt element. Innovasjon Norge har en oversikt over nettverk og oppstartsmiljøer, for eksempel inkubatorer, næringshager og andre som tilbyr etablerer-veiledning. I tillegg har kommuner et næringsfond som kan gi tilskudd til gründere i etableringsfasen.<sup>2</sup> Tilskudd fra slike næringsfond kan blant annet brukes til etablering, produktutvikling, markedsføring og investeringer.

<sup>1</sup> Innovasjon Norge, 2025

<sup>2</sup> Regionforvaltning.no, 2025

Kunnskapsbasen til høyere yrkesfaglig utdanning er et kjennetegn på utdanningenes egenart.<sup>28</sup> Kunnskapsbasen er det faglige grunnlaget utdanningen bygger på.<sup>29</sup> Kunnskapsbasen til fagskoleutdanninger består først og fremst av studentenes tidligere yrkesutdanning og arbeidslivserfaring, lærernes sterke praksisorientering og den tette koblingen til arbeidslivet.<sup>30</sup> Denne egenarten har lange og dype røtter i fagopplæringstradisjonen og laugsvesenet og kan trolig tilskrives sektoren selv og arbeidslivets behov mer enn politikktutvikling.

Fagskolene har en tett kobling til arbeidslivet, blant annet ved at utdanningene utvikles i samspill med arbeidslivet, og ved at lærere i stor grad rekrutteres fra relevante yrker i arbeidslivet. Denne tette koblingen mellom fagmiljøene og arbeidslivet er vesentlig for utdanningenes relevans og kvalitet og utgjør en kjerne i fagskoleutdanningenes kunnskapsbase.

Universiteter og høyskoler har et bredere mandat for utdanning, forskning og formidling. Formålet er definert i universitets- og høyskoleloven, og innebærer å formidle og tilby høyere

utdanning, utføre forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid på høyt internasjonalt nivå, se boks 4.5.

Det er et stort mangfold av ulike fagdisipliner i universitets- og høyskoleutdanning. Studentene skal, på bakgrunn av fagdisiplin, læres opp i vitenskapelige metoder, kritisk tenkning og akademisk skriving, og gjennomføre praksis i utdanninger der det er relevant, for å sikre økt grad av arbeidslivsrelevans. Universitets- og høyskoleutdanning skal være forskningsbasert på alle nivåer, og være tilrettelagt for at studentene kan kvalifisere til videre utdanning. Samtidig skal kandidatene ved fullført grad kunne gå ut i arbeidslivet og bidra til å dekke samfunnets og arbeidslivets kompetansebehov.

I noen av profesjonsutdanningene i universitets- og høyskolesektoren har det over tid vært en utfordring med koblingen mellom fagmiljø og praksisfeltet. I Meld. St. 19 (2023–2024) *Profesjonsnære utdanninger over hele landet* beskrives denne utviklingen som en «akademisering», der det har blitt lagt vekt på teori, selvstudier og forelesninger på bekostning av klasseromsundervisning og en-til-en veiledning.<sup>31</sup> Ifølge profesjonsmeldingen står det praktiske og praksisnære som utgjør den erfaringsbaserte kunnskapsbasen, i et spenningsforhold til det teoretiske og abstrakte som utgjør den forskningsbaserte kunnskaps-

<sup>28</sup> Kunnskapsbase er i NIFUs rapport *Fagskoleutdanningens kunnskapsbase* (NIFU 2019: 22) forstått som de faktorene som til sammen danner grunnlaget for den kunnskapen og de ferdighetene studentene tilegner seg gjennom en fagskoleutdanning.

<sup>29</sup> NOKUT, 2018

<sup>30</sup> NIFU 2019: 22 og NOKUT, 2018

<sup>31</sup> Meld. St. 19 (2023–2024)

### Boks 4.5 Universiteter og høyskoleers oppgaver

Universiteter og høyskoler skal<sup>1</sup>

- tilby høyere utdanning basert på det fremste innenfor forskning, faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid og erfaringskunnskap
- utføre forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid
- bidra til å spre og formidle resultater fra forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid
- bidra til livslang læring og tilby etter- og videreutdanning
- legge til rette for at institusjoners ansatte og studenter kan delta i samfunnsdebatten
- bidra til innovasjon og verdiskaping basert på resultater fra forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid
- samarbeide med relevante aktører internasjonalt, nasjonalt, regionalt og lokalt nivå for bedre kvaliteten på virksomheten og gjøre den mer relevant

For universiteter og høyskoler står internasjonalt samarbeid sentralt. Gjennom Bologna-prosessen stilles det en rekke krav til kvalitets-sikring og kvalitetsarbeid. Kandidater med full-

ført bachelorgradsutdanning skal blant annet kunne anvende faglig kunnskap og relevante resultater fra forsknings- og utviklingsarbeid på praktiske og teoretiske problemstillinger og treffe begrunnede valg.<sup>2</sup> For at studentene skal kunne nå dette læringsutbyttet, stilles det strenge krav til de ansattes kompetanse både for forskning og det utdanningsfaglige, for å sikre kvaliteten og forskningsforankringen i utdanningene.

Europarådet har definert fire fundamentale formål for høyere utdanning og høyere utdanningsinstitusjoner, som alle er likeverdige: forberedelse til arbeidslivet («bærekraftig sysselsetting»); forberedelse til livet som aktive borgere i demokratiske samfunn; personlig utvikling; og utvikling og vedlikehold, gjennom undervisning, læring og forskning, av en bred, avansert kunnskapsbase.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Universitets- og høyskoleloven § 2-1

<sup>2</sup> Forskrift om NKR og EQF, vedlegg 1, NKR-nivå 6.2

<sup>3</sup> Recommendation CM/Rec(2007)6 of the Committee of Ministers to member states on the public responsibility for higher education and research

basen. I samme melding varsler regjeringen tiltak for å få flere profesjonsutøvere inn i fagmiljøene for å skape en tettere kobling mellom arbeidslivet og utdanningene.

Selv om fagskoleutdanning og universitets- og høyskoleutdanning er regulert i ulike lover, kan det i enkelte tilfeller være uklart hvem som bør dekke de forskjellige kompetansebehovene i arbeidslivet. Dette blir for eksempel synlig i utdanningstilbud innenfor økonomi og administrasjon, IT og kunstfag. Det finnes også videreutdanninger ved fagskolene som er like relevante for fagarbeidere som for dem med profesjonsutdanning fra universitet eller høyskole.

I de toårige tekniske fagskoleutdanningene finnes det også utdanninger som har flere likhetstrekk med enkelte universitets- og høyskoleutdanninger, og innenfor maritime utdanninger gir noen de samme sertifikatene. Det er likevel vesentlige forskjeller i utdanningene, som henger sammen med utdanningenes lengde, kunnskapsbase og hvilke jobber kandidatene tilsettes i.

Skillet mellom fagskoleutdanning og universitets- og høyskoleutdanning i tekniske fag forklares vanligvis ved at de sistnevnte utfører mer avanserte beregninger og prosjektering. NIFU viser i sin rapport *Fagskoleutdanningens kunnskapsbase* at fagskoleutdannede bruker mer tabeller og standarder.<sup>32</sup> Samtidig har fagskoleutdanningene oftere en tettere kobling til praksisfeltet. Studieplanene kan ligne mye når det gjelder emner, men fører ikke frem til de samme sertifikatene, tiltaksklassene eller kompetansenivåene basert på beregninger. Dette henger sammen med at nivået på matematikkfaget er forskjellig mellom de ulike utdanningene. Et unntak er de maritime fagene, som fører til identiske sertifikater og stillinger på båt enten man studerer ved fagskole eller høyskole/universitet. Kravene til maritime fag er styrt av internasjonale sertifikater og er derfor like for begge utdanningstyper bortsett fra kravene til kunnskap om økonomi og ledelse. Disse er høyere i en bachelorutdanning

<sup>32</sup> NIFU 2019: 22

og fører til at bachelorutdanningen gir kompetanse for personalledelse og andre stillinger i rederier og kontrollinstanser på land. Kandidater med bachelorutdanning må ha lengre praksistid på båt før de kan ha en ledende stilling, enn de med fagskoleutdanning. Det er fordi de fagskoleutdannede har mye praksis fra tidligere ettersom de har startet med fag- eller svennebrev som er opptakskrav på disse utdanningene.<sup>33</sup>

Fagskolestudentene skal først og fremst forberedes på hvordan kunnskap anvendes i praksis, og hvilke praktiske implikasjoner kunnskap har for å løse konkrete oppgaver i arbeidslivet. Det betyr at universitet- og høyskoleutdanning kan være praksisnær, eller at fagskolene kan bruke forskningsresultater i utdanningene. Selv om fagskolestudentene ikke får opplæring i vitenskapelige metoder, til forskjell fra studenter i universitets- og høyskoleutdanning, kan fagskolestudentene læres opp til å ha en kritisk tilnærming til forskningsbasert kunnskap og hvordan den anvendes på konkrete oppgaver i arbeidslivet.

Arbeidsdelingen mellom høyere yrkesfaglig utdanning og høyere utdanning innebærer blant annet at det ofte er forskjeller i hvilke studenter som tas opp, hvilke yrker og oppgaver de utdannes til, og hvilket personale som ansettes ved utdanningsinstitusjonene. I tillegg kommer det oppgaver utover det å drive utdanning som utgjør et vesentlig skille mellom disse to utdannings typene, for eksempel at universitetene og høyskolene skal drive forskning, noe fagskolene ikke har som oppgave.<sup>34</sup>

Universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven signaliserer en arbeidsdeling og ulike krav til utdanningene som skal sikre at vi får kompetanse som bygger på ulike, supplerende kunnskapsbaser, videre inn i norsk arbeidsliv. Hva slags oppgaver som skal løses av hvem i arbeidslivet, er det derimot i hovedsak bransjene og fagdepartementene som må avgjøre gjennom for eksempel stillingsutlysninger, forskrifter og lignende.

Regjeringen ønsker at fagskolene skal vokse og videreutvikles med utgangspunkt i den tette koblingen mellom fagmiljø og arbeidsliv og den erfaringsbaserte kunnskapsbasen som kjenner tegner fagskoleutdanningen i dag.

#### 4.2.5 Fagskolenes samfunnsoppdrag

Fagskoleloven definerer de grunnleggende kravene til fagskoleutdanning.<sup>35</sup> Disse kravene ble videreutviklet da fagskoleloven ble revidert i 2021.<sup>36</sup> Kravene til fagskoleutdanningene har bidratt til å forme egenarten for høyere yrkesfaglig utdanning og er førende blant annet ved akkreditering av utdanningstilbudene.

Ved å åpne for institusjonsakkreditering legger regjeringen til rette for mer solide fagskoler med en bredere oppgaveportefølje enn tidligere. Fagskolene kan få flere fullmakter og blir mer synlige institusjoner i samfunnet. Regjeringen vurderer å tydeliggjøre formål, oppgaver og ansvar for fagskolene i en egen bestemmelse i fagskoleloven, noe som til sammen vil utgjøre fagskolenes samfunnsoppdrag.

Regjeringen mener at det å gi fagskolene et samfunnsoppdrag, som legger klare forventninger til fagskolenes bidrag til samfunnet, kan styrke utviklingen i sektoren. Fagskolenes rolle vil bli synliggjort, og det vil gi en tydeligere arbeidsdeling med andre utdanningsinstitusjoner. Det vil dessuten være nyttig i fagskolenes strategiske arbeid.

Fagskolene har tradisjon for å tilby utdanninger med et innhold og en utforming som er formålstjenlig for den enkelte og for bedriftene, og som i tillegg bidrar til samfunnsøkonomisk nytte. Det er ønskelig at dette elementet videreføres og styrkes på en måte som gjør det relevant og attraktivt å ta flere korte utdanningsløp gjennom yrkeskarrieren heller enn ett langt løp i starten av yrkeslivet.

Regjeringen mener at et samfunnsoppdrag for fagskolene må bygge på fagskolelovens grunnleggende krav til fagskoleutdanning.<sup>37</sup> Alle fagskoler skal tilby praksisnær utdanning som imøtekommer behovet for kompetent arbeidskraft i samfunnet, og som sikrer utdanningenes kvalitet og relevans for arbeidslivet ved å samarbeide med relevante aktører på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå, og at alle fagskoler skal tilby livslang læring, særlig i form av fleksible arbeidslivsrelevante utdanningstilbud.

Det kan være aktuelt å vurdere om en differensiert oppgavebeskrivelse for ulike fagskoler er hensiktsmessig. Regjeringen mener at fagskoler som får innvilget myndighet til å akkreditere utdanninger selv eller utvikle fagskole-

<sup>33</sup> NIFU 2019: 22

<sup>34</sup> Universitets- og høyskoleloven §§ 1-1 og 2-1

<sup>35</sup> Fagskoleloven § 4

<sup>36</sup> Prop. 111 L (2020–2021)

<sup>37</sup> Fagskoleloven § 4

utdanning med et mer avansert læringsutbytte, bør kunne møte noen høyere krav og forventninger enn øvrige fagskoler. En formåls- og oppgavebestemmelse må utformes slik at det tar høyde for vedvarende institusjonelle forskjeller i sektoren. Det er ikke rimelig eller ønskelig å forvente at alle fagskolene har de samme ambisjonene. Fagskoler med fagområde- og institusjonsakkreditering bør få i oppdrag å opprettholde og videreutvikle fagtradisjoner, og støtte relevante bransjer slik at de kan utøve sitt virke på en miljømessig, sosialt og økonomisk bærekraftig måte. Videre vil det være ekstra forventninger til disse fagskolene om å sikre utdanningenes kvalitet og relevans ved å delta i relevante faglige nettverk og prosjekter og samarbeide med relevante aktører. For disse fagskolene vil internasjonalt samarbeid være et relevant verktøy i utviklings- og kvalitetsarbeidet.

Regjeringen ønsker også at fagskolenes rolle som pådrivere for faglig utvikling og innovasjon i samarbeid med relevant arbeidsliv vurderes som oppgaver for de fagskolene som har myndighet til selv å akkreditere utdanninger.

Regjeringen vil i arbeidet med å utforme et forslag til samfunnsoppdrag for fagskolene legge vekt på å sette en tydelig retning for den store delen av sektoren som har oppnådd fagområdeakkreditering. Dette forslaget innebærer ikke at sektoren deles i ulike institusjonskategorier, men at fagskolene gis ulike forventninger i samfunnsoppdraget.

Regjeringen mener at et samfunnsoppdrag for fagskolene kan bidra til å tydeliggjøre fagskolenes rolle og ansvar opp mot fylkeskommunens rolle som kompetansepolitisk aktør og fylkeskommunens ansvar for å sikre at det finnes høyere yrkesfaglige utdanningstilbud. Et samfunnsoppdrag vil derfor bidra til å utfylle fagskolelovens beskrivelse av fylkeskommunens ansvar.<sup>38</sup> Dette kan ses i sammenheng med grepene som gjøres for å styrke forvaltningen av høyere yrkesfaglig utdanning og tydeliggjøre fagskolestyrenes rolle og ansvar, se kapittel 7. Regjeringen vil sende på høring et forslag om å lovfeste fagskolenes samfunnsoppdrag.

<sup>38</sup> Fagskoleloven § 3

#### Boks 4.6 Forskningsrådets prosjekter

Forskningsrådet utlyser en god del midler til kompetanse- og samarbeidsprosjekter.<sup>1</sup> Denne typen prosjekter forutsetter prosjektsamarbeid mellom forskningsmiljøer og relevante aktører utenfor forskningssektoren. Her kan det være aktuelt for fagskolene å være samarbeidspartner, forutsatt at fagskolene tilfredsstillende andre krav og føringer i de enkelte utlysningene. Videre kan fagskolene søke på ordningen offentlig sektor-ph.d.<sup>2</sup> og på ordningen innovasjonsprosjekter i offentlig sektor<sup>3</sup> der dette er relevant.

<sup>1</sup> Forskningsrådet, 2025a

<sup>2</sup> Forskningsrådet, 2025b

<sup>3</sup> Forskningsrådet, 2025c

### 4.3 Utbygging for å dekke kompetansebehovene

Det finnes kunnskapsgrunnlag som underbygger behovet for flere fagskolekandidater, særlig i fagområder som helse, velferd og teknologi. Bedre tilgang til relevante utdanninger i distriktene vil kunne bidra til å styrke bedriftene lokalt, og dermed også bidra til grunnlaget for bosetting. Økningen i statlig tilskudd har i all hovedsak gått til utdanningene som er prioritert i Meld. St. 14 (2022–2023) *Utsyn over kompetansebehovet i Norge*, se avsnitt 3.2. Samtidig er det deler av fagskolesektoren som vokser som følge av studentetterspørsel og skolepenger. Arbeidslivet, fagmyndigheter og bransjeorganisasjoner har en rolle i å synliggjøre etterspørselen etter kandidater. Ikke bare gjennom å identifisere kompetansebehov og bidra til utviklingen av utdanningstilbud, men også ved å legge til rette for at de som har nytte av høyere yrkesfaglig utdanning, stimuleres til å starte på og gjennomføre utdanningen. Kunnskapsdepartementets og fylkeskommunens roller er å tilrettelegge for at flere får muligheten til å ta fagskoleutdanning.



### 4.3.1 Kapasiteten er økt betydelig siden 2017

Det har blitt mange flere fagskolestudenter de siste årene. Antallet er doblet fra 2017 til 2023.<sup>39</sup> Den store veksten skyldes dels politiske prioriteringer gjennom statsbudsjettet, dels sterk vekst i private skolepengefinansierte utdanninger. I perioden 2018–2025 har Stortinget bevilget midler til 4 100 nye toårige studieplasser og 600 ettårige studieplasser til fagskolene. Ifølge *Tilstandsrapporten for høyere yrkesfaglig utdanning* har midlene til de nye studieplassene først og fremst gått til tekniske fag og helse- og velferdsfag – utdanninger som er i tråd med de overordnede prioriteringene fra regjeringen.<sup>40</sup> I tillegg har det blitt bevilget mer enn 500 millioner kroner<sup>41</sup> i utviklingsmidler til sektoren, noe som blant annet har bidratt til at det er utviklet nye og oppdaterte utdanningstilbud i tråd med arbeidslivets behov.

I perioden 2018–2025 har tildelingen av midler til nye studieplasser lagt til rette for å øke kapasiteten med om lag 7 300 fagskolestudenter (målt i heltidsekvivalenter).<sup>42</sup> En stadig større del av fag-

skolestudentene tar deltidsutdanninger, og mange av disse tar utdanninger på mindre enn 60 studiepoeng per år. Med utgangspunkt i dette fylte i gjennomsnitt 1,7 student en ettårig studieplass på 60 studiepoeng i 2023, mens gjennomsnittet var 1,4 student i 2017, jf. figur 4.3. Dersom det for tildelingen av midler til nye studieplasser til fagskolene i perioden 2018–2025 legges til grunn et gjennomsnitt på 1,5 student per ettårig studieplass, vil de nye studieplassene i denne perioden ha muliggjort anslagsvis 11 000 flere fagskolestudenter. Veksten har vært klart størst for de fullstendig offentlig finansierte utdanningstilbudene.

### 4.3.2 Videre økning av kapasiteten

Tross veksten de senere årene ser regjeringen et behov for enda høyere kapasitet i fagskolene. Figur 4.4 sammenstiller tall fra rapporten *Arbeidsgiverundersøkelsen 2022* og tall for utdanningsnivået i den norske befolkningen i 2023.<sup>43</sup> Figuren viser hvor mange virksomheter som rapporterer

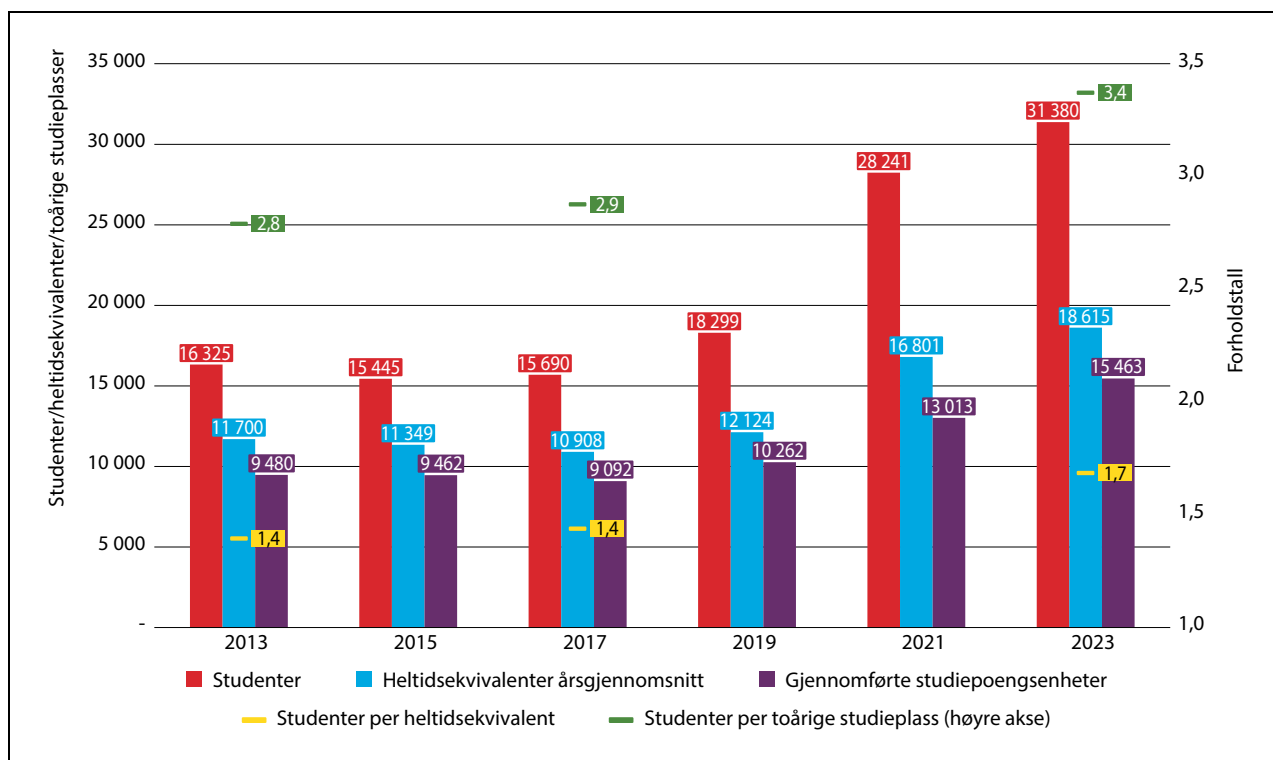
<sup>39</sup> HK-dir, 2024I

<sup>40</sup> HK-dir, 2024I

<sup>41</sup> I 2025-kroneverdi

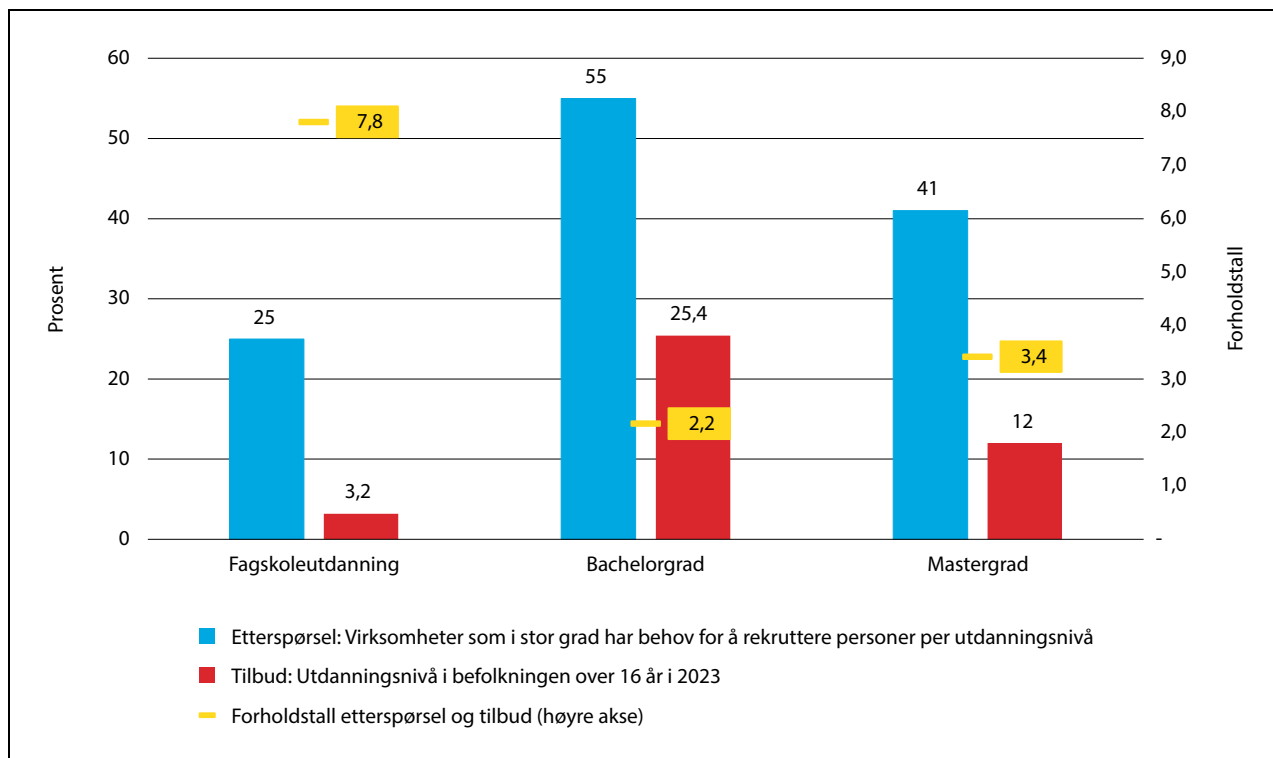
<sup>42</sup> En student på ett års fulltidsstudium teller som en heltidsekvivalent, mens en student på 50 prosent deltid teller som en halv heltidsekvivalent.

<sup>43</sup> NIFU 2024: 1 og SSB, 2023



Figur 4.3 Vekst i fagskolesektoren i perioden 2013–2023

Kilde: HK-dir/DBH-F



Figur 4.4 Etterspørsel og tilbud av arbeidstakere med fagskoleutdanning, bachelorgrad og mastergrad

Kilde: NIFU 2024: 1 og SSB, 2023

et stort behov for å rekruttere ansatte med ulike typer utdanning.<sup>44</sup>

Tallene viser hvor stor andel av de spurte bedriftene som etterspør ulike utdanningsnivåer, og hvor stor andel av befolkningen som har slik utdanning som etterspørres. Tallene indikerer at det er en ubalanse mellom hvor mange virksomheter som etterspør høyere yrkesfaglig kompetanse, og andelen av befolkningen som har en slik kompetanse. I 2023 hadde 3,2 prosent av befolkning høyere yrkesfaglig utdanning som høyeste fullførte utdanning. Blant virksomhetene rapporterer 25 prosent om et stort behov for slik kompetanse. Til sammenligning etterspurte over halvparten av alle bedriftene kandidater med en bachelorgrad, mens om lag 25 prosent av befolkningen har en slik utdanning. Selv om bedriftenes etterspørsel etter kompetanse ikke sier noe om hvor mange personer de etterspør, kan forholdstallet likevel si oss noe om skjevheten mellom tilbud og etterspørsel etter de ulike utdanningstypene. Etterspørselen etter arbeidstakere med

bachelor- og mastergrad er størst, og tilgangen på slik kompetanse er relativt god. For fagskoleutdannede er etterspørselen mindre, og tilgangen på fagskoleutdannede er relativt lavere. Samtidig er gapet mellom tilgang og etterspørsel betydelig større for fagskoleutdannede.

Mengden arbeid som samfunnet ønsker å få utført, vil i årene fremover overstige tilgangen på arbeidskraft. Med lave fødselstall og mindre forutsigbar arbeidsinnvandring må oppgavene løses ved at arbeidsstokken og ressursene brukes mer effektivt enn i dag. Kompetanseheving gjennom høyere yrkesfaglig utdanning er en av nøklene til å kunne øke produktiviteten på en samfunnsøkonomisk effektiv måte. Kapasiteten i høyere yrkesfaglig utdanning må økes for å realisere dette potensialet.

#### 4.3.3 Utbygging av høyere yrkesfaglig utdanning i bestemte sektorer

Regjeringen ønsker å legge til rette for gode og varierte fagskoleutdanninger som ivaretar bredden i arbeidslivets behov for kompetanse. Regjeringen ønsker å legge til rette for at yrkesfag og praktiske utdanninger og ferdigheter skal få økt anerkjennelse, og gi fagskolene en viktigere rolle i

<sup>44</sup> I tolkingen av tallene må man ta hensyn til at de ikke viser volumet av etterspørsel etter personer siden det ikke er tatt hensyn til størrelsen på bedriftene. En virksomhet med 1 ansatt teller like mye som en virksomhet med 500 ansatte.

arbeidet med livslang læring. Dette er en ambisjon som setter fart og retning på arbeidet med å videreutvikle blant annet Forsvarets fag- og funksjonsutdanning og fagskoleutdanninger innenfor helse og velferd. Utdanningene innenfor helse og velferd, herunder oppvekstfag, er prioritert i henhold til utsynsmeldingen, se avsnitt 3.2.1. Det er etablert en ny fagskoleutdanning for heltidspersonell i brann- og redningsvesenet og nødmeldesentralene (110-sentralene), se boks 5.3.

#### Høyere yrkesfaglig utdanning i Forsvaret

Forsvaret har en omfattende fag- og funksjonsutdanning og er landets største lærebedrift med læreplasser over hele landet. Hvert år gjennomføres omtrent 3 800 kurs med 38 000 kursdeltakere, men hittil har ikke Forsvarets fagutdanninger blitt akkreditert etter fagskoleloven. Forsvaret har imidlertid jobbet lenge med tilpasning til sivile krav og startet en pilot for akkreditering av minedykkerutdanningen i Sjøforsvaret i 2022. Det første kullet ble uteksaminert sommeren 2024, og erfaringene var svært positive, både i Sjøforsvaret og blant studentene. Innsikt fra piloten er et utgangspunkt for det videre arbeidet med kvalitet og akkreditering av fagutdanning i Forsvaret.

Undersøkelser gjort av Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) tyder på at mange unge i Forsvaret ønsker en utdannelse som gir anerkjennelse også i sivil sektor, og at dette er en årsak til at mange slutter.<sup>45</sup> Akkreditering kan bidra til å synliggjøre militære utdanningsløp og utvikle kvaliteten på Forsvarets utdanninger. Ved å være akkreditert vil de aktuelle utdanningene bli underlagt et nasjonalt regelverk og system og bli gjenstand for tilsyn fra NOKUT.<sup>46</sup> Gjennom å være studiepoenggivende kan fagskoleutdanninger i Forsvaret bidra til økt anerkjennelse av spesialistkarrieren, både i og utenfor forsvarssektoren. Dette grepet legger dermed til rette for større mobilitet mellom det sivile og det militære arbeidslivet, og det kan styrke forsvarssektorens evne til å rekruttere og beholde personell. Høyere yrkesfaglig utdanning i Forsvaret skal bidra til å dekke forsvarssektorens kompetansebehov. Arbeidet med akkreditering styrker kvalitetsarbeidet i disse utdanningene, samtidig som personellet ønsker om formalisert kompetanse ivaretas.<sup>47</sup>

Forsvaret har en rekke pågående prosesser knyttet til akkreditering. I tillegg til Sjøforsvarets minedykkerutdanning samarbeider Hæren med Fagskolen Innlandet om akkreditering av en toårig lagførerutdanning, og Luftforsvaret er i gang med å identifisere aktuelle utdanninger. De tre grenvise våpenskolene samarbeider tett, særlig når det gjelder akkreditering, og danner et militært fagmiljø sammen med de operative avdelingene. Forsvaret legger opp til en stegvis innføring, hvor våpenskolene først søker om akkreditering av enkeltutdanninger, deretter fagområdeakkreditering og etter hvert også institusjonsakkreditering. De militære fagskolene vil også samarbeide med sivile fagskoler. Regjeringen vil fortsette å bygge ut fagskoleutdanning i Forsvaret.

Forsvaret legger vekt på nordisk samarbeid, og dette har blitt enda mer aktuelt etter at Finland og Sverige ble tatt opp som medlemmer av NATO i henholdsvis 2023 og 2024. Det nordiske forsvarssamarbeidet inkluderer kartlegging av mulighetene for samarbeid om felles utdanning, trening og øving, standardisering av kvalitetssystem for fag- og funksjonsutdanning og utveksling av lærere eller studenter mellom landene.

#### Høyere yrkesfaglig utdanning i barnevernet

Barnevernsinstitusjon er et tilbud til barn og ungdom som trenger særskilt oppfølging og som av ulike grunner ikke kan bo hjemme hos sine foreldre. Institusjonene har de siste årene hatt utfordringer med å rekruttere egnet personell og sette sammen en personalgruppe med bred nok kunnskap, erfaring og ferdigheter til å møte behovene og interessene til ungdommene. Det er spesielt vanskelig å rekruttere menn og personer med minoritetsbakgrunn. Barne- og familiedepartementet vil derfor vurdere tiltak som kan bidra til en mer mangfoldig personalgruppe i institusjonene.<sup>48</sup> Dette er også i tråd med NOU 2023: 24 *Med barnet hele veien – Barnevernsinstitusjoner som har barnas tillit* som anbefalte at det bør åpnes mer opp for å ansette personer med ulike typer bakgrunn, kompetanse og erfaringer.<sup>49</sup>

Det videre arbeidet vil innebære å vurdere om det kan utvikles en fagskoleutdanning spesielt rettet mot arbeid i barnevernsinstitusjonene. Et eventuelt utdanningstilbud må dekke kompetanseområder som miljøterapi, relasjonsbygging, kulturforståelse, håndtering av utfordrende atferd, psykiske problemer og rusproblemer blant

<sup>45</sup> Prop. 87 S (2023–2024), punkt 7.2

<sup>46</sup> Kunnskapsdepartementet, 2023a

<sup>47</sup> Prop. 87 S (2023–2024)

<sup>48</sup> Barne- og familiedepartementet, 2024b

<sup>49</sup> NOU 2023: 24

ungdom og vektlegge ferdigheter innenfor brukermedvirkning. Fagskoletilbudet vil kunne rette seg mot andre målgrupper enn de som vanligvis tar en sosialfaglig høyere utdanning og styrke tilgangen på kvalifisert personell. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet vil få i oppdrag å etablere dialog med relevante fagskoler om muligheten for å utvikle slike tilbud.

#### Høyere yrkesfaglig utdanning i barnehage, skole og SFO

Regjeringen innfører et nytt og helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling i barnehage- og grunnopplæring som skal fases inn i 2025 og 2026. Forslagene i NOU 2022: 13 *Med videre betydning* og høringen til denne er et grunnlag for arbeidet.

I Meld. St. 34 (2023–2024) *En mer praktisk skole* legger regjeringen vekt på å bygge sterke lag rundt elevene for å snu den negative utviklingen i trivsel, skolemiljø og læringsresultater. Å sørge for at alle ansatte i barnehager og skoler kan delta i kompetanseutvikling blir viktig for å snu denne trenden og vil også bidra til å styrke arbeidet i fellesskap med lærerne.

Det nye systemet skal gi muligheter for kompetanseutvikling til ledere, lærere, fagarbeidere og andre yrkesgrupper som er omfattet av lovverket for barnehage- og grunnopplæring. Systemet skal innrettes slik at det gir gode muligheter for å utvikle tiltakene ut fra lokale kompetansebehov, det skal være langsiktig og forutsigbart, og det skal legge til rette for helhet og sammenheng mellom kompetansetiltakene.

Fra høsten 2026 vil målgruppen for videreutdanningene utvides, slik at flere lærere og ansatte i andre yrkesgrupper, herunder fagarbeidere og yrkesfaglærere, får mulighet for å ta videreutdanning med like vilkår, det vil se minimum 25 prosent permisjon med lønn for å kunne gjennomføre en videreutdanning på 30 studiepoeng. Regjeringen legger til grunn at dette vil føre til økt etterspørsel etter videreutdanning ved fagskolene, spesielt innenfor oppvekstfagene. Regjeringen vil legge til rette for at flere ansatte i barnehage, SFO og skole tar videreutdanning på fagskoler ved å gi de ansatte like vilkår for deltakelse på videreutdanning.

#### Høyere yrkesfaglig utdanning i helse- og omsorgstjenesten

Fagarbeideren er en avgjørende ressurs i helse- og omsorgstjenestene, og helsefagstudentene

utgjør en stor andel av fagskolestudentene. Fagskoletilbudene i det som den gang ble omtalt som helse og sosial, ble etablert i 2006 og har vokst seg til å bli det nest største fagområdet i høyere yrkesfaglig utdanning.<sup>50</sup> Utdanningene bygde i utgangspunktet direkte på de tidligere videreutdanningene<sup>51</sup> i hjelpepleie. Videreutdanningene i hjelpepleie ble i stor grad etablert etter mønster fra videreutdanningene som var bygget opp innenfor sykepleie, som spesialisering på toppen av en generalistutdanning.<sup>52</sup> Fagskoleutdanningene som tilbys i dag tilsvarende de tidligere videreutdanningene. Samtidig har mange nye utdanningstilbud som retter seg mot fagarbeidere i de kommunale helse- og omsorgstjenestene, blitt utviklet. Fagskolene spiller og vil spille en sentral rolle for å rekruttere og beholde arbeidskraft i helse- og omsorgssektoren over hele landet.

I arbeidet med personell- og kompetanseutfordringene i helse- og omsorgstjenestene har regjeringen blant annet lansert et fagarbeiderløft som innebærer at det skal utredes hvordan det kan legges til rette for systematisk, standardisert og dokumenterbar kompetanseutvikling for fagarbeidere med kompetanse som er relevant for helse- og omsorgstjenesten.<sup>53</sup> Det er også tiltak relatert til å rekruttere og beholde fagarbeidere i kommunene.<sup>54</sup> Fagarbeiderne er også en viktig ressurs for de regionale helseforetakene. De regionale helseforetakene fikk i 2024 i oppdrag å legge til rette for systematisk og dokumenterbar kompetanseutvikling for fagarbeidere i helseforetak. Formålet med kompetanseutviklingen var å ivareta lokale, regionale og nasjonale kompetansebehov.

De regionale helseforetakene skal etablere et samarbeid for å identifisere nasjonale kompetansebehov som kan ivaretas av fagarbeidere. I samarbeid med øvrige sentrale aktører, særlig fagskolene, skal de utvikle nasjonale videreutdanningsløp. Disse videreutdanningsløpene skal omtales som spesialutdanninger. Utdanningene skal være tjenestenære og skje i et ansettelsesforhold i helse- og omsorgstjenestene. Sam-

<sup>50</sup> Rekrutteringsplan for helse- og sosialpersonell 2003–2006: «For å gjøre det lettere å klatre på karrierestigen for hjelpepleiarar, omsorgsarbeidarar o.a. vil regjeringa foreslå å innpasse vidareutdanningar i helse- og sosialfag i den nye fagskuleordninga.» (Sosial- og helsedirektoratet 2005). Helsedirektoratet bevilget penger til en slik fagskoleutdanning i helse- og sosialfag, som startet opp i 2006.

<sup>51</sup> Videreutdanningene forsvant ut av videregående opplæring blant annet som følge av Reform 94.

<sup>52</sup> NIFU 2017: 25

<sup>53</sup> Helse- og omsorgsdepartementet, 2023

<sup>54</sup> Meld. St. 9 (2023–2024)

arbeidet skal også bidra til at det utvikles god bestillerkompetanse til fagskolene og andre relevante samarbeidspartnere.<sup>55</sup>

Tilsvarende skal Helsedirektoratet utrede hvordan det kan legges til rette for systematisk, standardisert og dokumenterbar kompetanseutvikling for fagarbeidere.<sup>56</sup> Uavhengig av hvordan kompetansen tilegnes, skal det legges vekt på at kompetanseutviklingen har arbeidsrelevans, foregår tjenestært og hovedsakelig inngår som del av et arbeidsforhold. Fagarbeidere er sentrale i arbeidet med å fremme hensiktsmessig oppgavedeling og god organisering av arbeidsprosesser. Kompetanseutvikling og videreutdanning for fagarbeidere skal ivareta nasjonale, regionale og lokale behov.<sup>57</sup>

I 2023 ble det etablert en regional koordinatorrolle hos statsforvalterne for å gi støtte og veiledning til kommuner i deres arbeid med strategisk kompetanseutvikling i helse- og omsorgstjenestene. Strategisk kompetanseutvikling sikrer at kommunene når sine kompetansemål, og er særlig viktig i distriktkommuner. Tiltaket inngår i Regjeringens handlingsplaner *Kompetanseløft 2025* og *Opptrappingsplan for heltid og god bemanning i omsorgstjenesten*.<sup>58</sup> Det ble bevilget 12 millioner kroner i 2024, og bevilgningen er videreført i 2025.

#### 4.4 Utvikling for å dekke behov for mer avansert kompetanse

Regjeringen legger til grunn at behovene for mer kompleks kompetanse vil øke fremover, og at flere vil ha behov for å supplere kompetansen sin gjennom yrkeslivet, se avsnitt 3.2. Regjeringen vil gi fagskolene mer fleksibilitet til å utvikle utdanninger av ulikt omfang og læringsutbytte for å møte fremtidige kompetansebehov. Det skal bidra til at fagskolekandidatene er bedre rustet til å løse oppgaver i et arbeidsliv i stadig omstilling. Videre kan mer fleksibilitet til å utvikle og tilby mer komplekse utdanninger gjøre fagskoleutdanning relevant og attraktivt for en større gruppe, særlig for flere yrkesaktive som trenger praktisk kompetanse og muligheter til å delta i livslang læring.

##### 4.4.1 Fagskolestudentenes læringsutbytte

Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR) gir en ramme for å beskrive læringsutbytte i form av kunnskap, ferdigheter og generell kompetanse, se boks 4.7. Koblingen mellom akkreditering og NKR-nivå skal sikre at fagskolestudentene får et utdanningstilbud som gir dem et læringsutbytte på riktig nivå, som ikke kan være mindre komplekst enn det som er fastsatt og forventet.

Fagskolene skal utvikle høyere yrkesfaglig utdanning i tråd med NKR-nivå 5 og nivået er todelt. Læringsutbyttebeskrivelsene på disse delnivåene ble utarbeidet for å ta høyde for at fagskoleutdanninger varierer i omfang.<sup>59</sup> Ettårig fagskoleutdanning skal ha et læringsutbytte tilsvarende NKR-nivå 5.1, og toårig fagskoleutdanning skal ha et læringsutbytte som tilsvarende NKR-nivå 5.2. NKR-nivået definerer fagskolenes handlingsrom til å variere utdanning i både omfang og læringsutbytte. Selv om det er lagt til rette for at enkelte læringsutbyttebeskrivelser kan ligge på et mer avansert NKR-nivå, kan studentene ikke få dokumentert og synliggjort alt de har lært, om det går ut over fagskoleutdanningens ramme.<sup>60</sup>

NKR-delnivåene begrenser fagskolenes handlingsrom til å tilpasse hvor komplekst studentenes læringsutbytte skal være, og hvor mange studiepoeng studentene vil trenge for å oppnå dette læringsutbyttet. Det er i dag ikke mulig å utvikle og tilby kortere fagskoleutdanninger på NKR-nivå 5.2, se avsnitt 4.5.1. Videre krever de overordnede læringsutbyttebeskrivelsene en viss bredde i fagskolestudentenes læringsutbytte. Det kan gjøre det vanskelig for fagskoler som ser behov for å utvikle utdanninger med enda mer spisset faglig fordypning og et smalere læringsutbytte. Dette ville innebære at den korte utdanningen ikke dekker samtlige av de overordnede læringsutbyttebeskrivelsene.<sup>61</sup>

Videre kan det være utfordrende å vurdere om fagskoleutdanninger med et omfang på 60 studiepoeng skal utvikles i tråd med NKR-nivå 5.1 eller 5.2. I tillegg har flere fagskoler meldt tilbake at delingen av NKR-nivå 5 kan være unødvendig kompliserende i møte med andre aktører og virker å gi lite mening for arbeidslivet.<sup>62</sup>

<sup>55</sup> Helse- og omsorgsdepartementet, 2024a

<sup>56</sup> Helse- og omsorgsdepartementet, 2024b

<sup>57</sup> Helse- og omsorgsdepartementet, 2023

<sup>58</sup> Helse- og omsorgsdepartementet, 2022a, Helse- og omsorgsdepartementet, 2022b

<sup>59</sup> NOKUT, 2011

<sup>60</sup> Prinsippet kalles «best fit» og gjelder alle utdanningskvalifikasjoner som er innplassert i NKR.

<sup>61</sup> NOKUT, 2023

<sup>62</sup> NOKUT, 2023

### Boks 4.7 Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring

Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR) er samlet og systematisk beskrivelse av kvalifikasjoner som oppnås gjennom det formelle utdanningssystemet. NKR er delt inn i syv nivåer (2–8), og hvert nivå er beskrevet gjennom overordnede læringsutbyttebeskrivelser. Læringsutbyttebeskrivelsene skal gjøre det enklere å forstå hva en person vet, kan og er i stand til å gjøre ved fullført opplæring eller utdanning, uavhengig av hvordan personen har lært dette, eller hvor lang tid personen har brukt.

NKR angir hvilke utdanningskvalifikasjoner som er plassert på de ulike nivåene, for eksempel et svennebrev eller en bachelorgrad, og dermed hvordan disse er plassert i forhold til hverandre. De innplasserte kvalifikasjonene skal ha et dokumentert læringsutbytte på et bestemt NKR-nivå, og læringsutbyttet er vurdert etter bestemte kriterier og formelt godkjent av en ansvarlig myndighet. Læringsutbyttet er inndelt i tre kategorier:<sup>1</sup>

- *Kunnskap* er forståelse av teorier, fakta, begreper, prinsipper og prosedyrer innenfor fag, fagområder og / eller yrker / yrkesfelt eller bransjer.
- *Ferdigheter* er evnen til å anvende kunnskap for å løse problemer og oppgaver. Det er ulike typer ferdigheter – kognitive, praktiske, kreative og kommunikative.
- *Generell kompetanse* er evnen til å anvende kunnskap og ferdigheter på selvstendig vis i ulike situasjoner gjennom å vise samarbeidsevne, ansvarlighet, evne til refleksjon og kritisk tenkning i utdannings- og yrkesammenheng.

NKR ble fastsatt av Kunnskapsdepartementet i 2011 og er forankret i en egen forskrift. NKR er henvist til Det europeiske kvalifikasjonsrammeverket for livslang læring (EQF). De overordnede beskrivelsene for EQF-nivåene legger til rette for ulike former for læring, blant annet gjennom praktisk og erfaringsbasert utdanning, slik at ulike typer kvalifikasjoner kan plasseres på samme nivå. Flere europeiske land har innplassert flere ulike typer kvalifikasjoner, både erfaringsbaserte og akademiske, på samme nivå i sine nasjonale kvalifikasjonsrammeverk. Derfor finnes det både utdanningskvalifikasjoner som er en del av universitets- og høyskoleutdanning og kvalifikasjoner som ikke er det, som andre land har henvist til EQF-nivåene 5 og 6. Se vedlegg 3 om høyere yrkesfaglig utdanning i Danmark, Sverige og Tyskland.

Kunnskapsdepartementet har i tillegg selvsertifisert NKR-nivå 6–8 til kvalifikasjonsrammeverket for Det europeiske området for høyere utdanning (QF-EHEA), også kalt Bologna-rammeverket (se boks 6.7 for Bologna-samarbeidet). Både EQF og QF-EHEA har som formål å gjøre det lettere å forstå og sammenligne kvalifikasjoner på tvers av landegrensene, styrke koblingen mellom utdanning og arbeidsliv, fremme livslang læring og mobilitet, samt modernisere og bidra til kvalitet i utdanningssystemet.

<sup>1</sup> NOKUT, 2011 og Kunnskapsdepartementet, 2011

Siden NKR ble innført i 2011, har fagskolesektoren utviklet seg i et raskt tempo. I 2023 leverte NOKUT sin rapport *Kvalifikasjoner på ramme alvor* med en evaluering av hvordan NKR har påvirket utdanningskvalitet, mobilitet og livslang læring. Se omtale av dette i vedlegg 1 om kunnskapsgrunnlag for meldingen.<sup>63</sup> I evalueringen går NOKUT gjennom konkrete behov som aktører i fagskolesektoren har trukket frem, for fagskoleutdanning på et mer avansert NKR-nivå. NOKUT mener at behovet for slike utdanninger

er begrenset, men reelt og peker på at åpningen oppover i NKR bør gjøres med tanke på fremtidig utvikling i høyere yrkesfaglig utdanning.<sup>64</sup>

Kunnskapsdepartementet mangler et grunnlag for å anslå hvor stort behovet for et mer komplekst læringsutbytte for fagskolekandidater kommer til å være i fremtiden, og hvilke fagområder dette vil gjelde for. Behovet kommer til å

<sup>63</sup> NOKUT, 2023

<sup>64</sup> NOKUT, 2023. utfordringer oppstår først og fremst med utdanning som skal sette kandidatene i stand til å utøve et yrke hvor det stilles kvalifikasjonskrav blant annet gjennom maritime konvensjoner, internasjonale bransjesertifiseringer og bransjenes egne regelverk.

bli konkretisert i samarbeidet mellom arbeidslivet og fagskolene fremover, se avsnitt 3.3. Det vil fortsatt være størst behov for fagskoleutdanninger med læringsutbytte på NKR-nivå 5.<sup>65</sup>

#### 4.4.2 Mer komplekst læringsutbytte

Det er ønskelig å legge til rette for at høyere yrkesfaglig utdanning kan svare på økende krav til fagskolekandidatenes kompetanse og omstillingsevne. Fagskolene bør få mer fleksibilitet til å utvikle utdanninger som kan gi studentene et mer komplekst læringsutbytte. Det bidrar til å utstyre fagskolekandidatene med kunnskap, ferdigheter og generell kompetanse som vil være nødvendig for å løse oppgavene i et fremtidig arbeidsliv. Samtidig vil det skape flere muligheter for livslang læring og videreutdanning for en større yrkesaktiv gruppe, og kan stimulere til karriereveier gjennom høyere yrkesfaglig utdanning. Regjeringen vil derfor åpne for at høyere yrkesfaglig utdanning kan utvikles i tråd med NKR-nivå 6 og 7, i tillegg til NKR-nivå 5.

Fagskolestudentenes læringsutbytte fra praksisnær utdanning vil i prinsippet kunne være like komplekst som det som oppnås gjennom universitets- og høyskoleutdanning. Flere av læringsutbyttebeskrivelsene som i dag ligger på et høyere NKR-nivå, for eksempel innovasjon og nytenkning, vil også kunne være aktuelle for fagskoleutdanning. I tillegg vil flere fagskolekandidater ha behov for mer avansert digital kompetanse i yrkeslivet.

Fagskoleutdanning og universitets- og høyskoleutdanning har forskjellig egenart, se avsnitt 4.2. Derfor har disse utdanningene ulik tilnærming til hva slags læringsutbytte studentene oppnår. Fagskoleutdanning bør ikke utvikles i tråd med dagens NKR-nivå 6–8, fordi beskrivelsene på disse NKR-nivåene ble utformet for å passe universitets- og høyskoleutdanning og behovene samfunnet har for den forskningsbaserte kompetansen.<sup>66</sup> Hvis høyere yrkesfaglig utdanning skal ha et høyere NKR-nivå enn i dag, må det utarbeides nye overordnede læringsutbyttebeskrivelser. Det betyr at eksisterende fagskoleutdanninger på NKR-nivå 5.2 ikke vil bli

løftet til et nytt NKR-nivå 6, men at fagskolene må utvikle utdanninger i tråd med de nye overordnede læringsutbyttebeskrivelsene.

Fagskoler som etter hvert vil kunne tilby utdanninger med et læringsutbytte på NKR-nivå 6 og 7, vil få krav om å utvikle og kvalitetssikre utdanningene i tråd med de nye overordnede læringsutbyttebeskrivelsene. Det vil innebære at fagskolene blant annet må tilpasse rammene for utdanningen slik at studentene kan oppnå et mer komplekst læringsutbytte. Som før må utviklingen av utdanningstilbudene være forankret i konkrete behov i arbeidslivet.

Regjeringens ønske om å tydeliggjøre fagskolenes rolle og sikre en god arbeidsdeling i utdanningssektoren, se avsnitt 4.2, tilsier at det ikke er hensiktsmessig å åpne for fagskoleutdanning på NKR-nivå 8. De fleste europeiske landene reserverer det øverste nivået i sine nasjonale kvalifikasjonsrammeverk for doktorgrad, mens noen også har åpnet for andre kvalifikasjoner, i hovedsak spesialiseringer for leger, psykologer og lignende.

Det er viktig at en åpning for høyere yrkesfaglig utdanning på et høyere NKR-nivå ikke automatisk utløser lengre utdanninger i form av flere studiepoeng. Det kan være at fagskolene må bruke mulighetsrommet med spesielle opptakskrav for å sikre at studentene er studieklare og har evnen til å gjennomføre utdanning med et mer avansert læringsutbytte, se avsnitt 5.2.2. Videre må fagmiljøet ved fagskolen og lærernes kompetanse tilsi at det er realistisk at utdanninger kan gi studentene et mer komplekst læringsutbytte enn i dag, se avsnitt 6.6.

Kunnskapsdepartementet vil sette i gang arbeidet med å utarbeide nye overordnede læringsutbyttebeskrivelser for NKR-nivåene 5–7. I denne prosessen vil Kunnskapsdepartementet også vurdere å utvikle delnivåene 5.1 og 5.2 og utarbeide nye læringsutbyttebeskrivelser for et samlet NKR-nivå 5. Samtidig er det nødvendig at fagskolene viderefører utdanninger som er utviklet i tråd med dagens NKR-nivå 5.1, der disse er relevante for arbeidslivet.

NKR-forskriften ble fastsatt før fagskolegradene ble innført<sup>67</sup>, og NKR-nivåene viser derfor ikke til dem. Fagskolegradene er i dag utelukkende knyttet til utdanningens lengde, hvor fullført fagskoleutdanning på ett til halvannet år (60–90 studiepoeng) fører til en «fagskolegrad»,

<sup>65</sup> Nasjonalt fagskoleråd, 2020 viser særlig til behov for utdanninger i helse og økonomi og administrasjon på NKR-nivå 5.

<sup>66</sup> Dagens overordnede læringsutbyttebeskrivelser på NKR-nivå 6–8 er utarbeidet med utgangspunkt i beskrivelsene for de ulike syklusene i Bologna-rammeverket (Qualifications Framework for the European Higher Education Area, QF-EHEA), samtidig som disse nivåene henvises til EQF-nivåene 6–8.

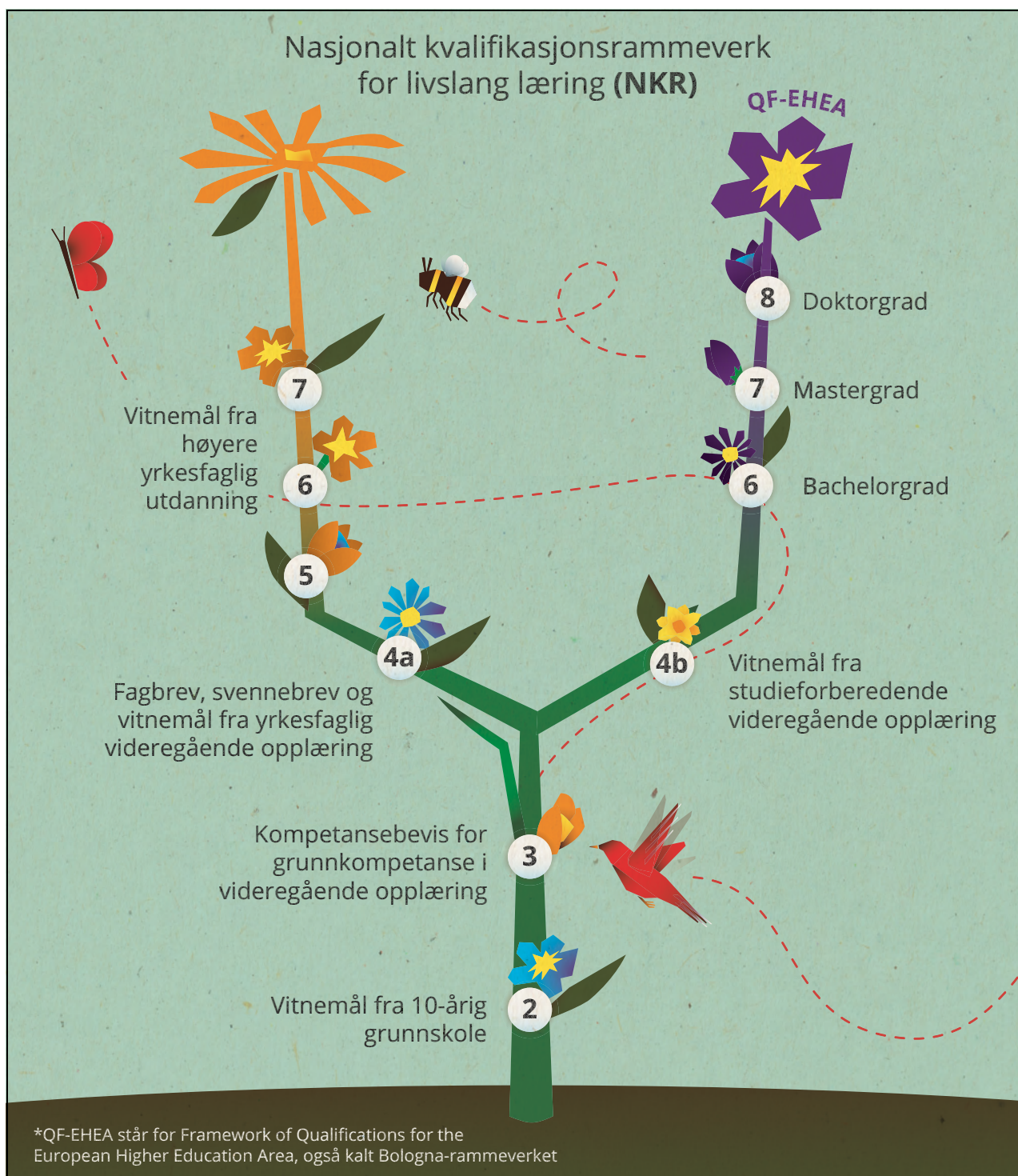
<sup>67</sup> Gradsbetegnelser for fagskoleutdanning ble forskriftsfestet i 2018 og videreført i gjeldende fagskoleforskrift § 41 i 2019.

og hvor fullført toårig fagskoleutdanning (minimum 120 studiepoeng) fører til en «høyere fagskolegrad».<sup>68</sup> Gradene som oppnås gjennom universitets- og høyskoleutdanning er bachelorgrad og mastergrad. Det er avgjørende å unngå forvirring rundt gradsbetegnelser for at kandidatene

<sup>68</sup> Fagskoleforskriften § 41

fra begge utdanningstypene lykkes med å formidle sin kompetanse overfor arbeidsgivere, og for at flere i arbeidslivet får et bevisst forhold til høyere yrkesfaglig utdanning.

De foreslåtte endringene i NKR betyr ikke at det innføres nye gradsbetegnelser for høyere yrkesfaglig utdanning. Det kan derimot være behov for å tydeliggjøre at fagskolegradene fører



Figur 4.5 Forslag til ny struktur for nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring



til ulikt læringsutbytte i de tilfellene der fagskoleutdanningene ligger på ulike NKR-nivå. Regjeringen vil derfor vurdere om dagens fagskolegrader må tilpasses de nye NKR-nivåene, og hvilke forventninger det stilles til høyere yrkesfaglig utdanning som ikke er en gradsgivende utdanning.

#### 4.4.3 Innføre to søyler i NKR

For at høyere yrkesfaglig utdanning også skal kunne utvikles på NKR-nivå 6 og 7, må det utarbeides nye overordnede læringsutbyttebeskrivelsene for disse nivåene, her omtalt som nivåbeskrivelser. Det kan gjøres gjennom å lage enten felles eller parallelle nivåbeskrivelser med utgangspunkt i nivåbeskrivelsene for dagens NKR-nivå 6 og 7. Felles nivåbeskrivelser vil føre til en struktur som ligner på dagens, mens parallelle nivåbeskrivelser vil endre NKRs struktur slik at det dannes to søyler for de øvre NKR-nivåene, se figur 4.6.

Søylemodellen er den som tydeligst vil kunne synliggjøre arbeidsdelingen mellom fagskoleutdanning og universitets- og høyskoleutdanning, samtidig som nivåplasseringen vil vise deres sammenheng og likeverd. Parallelle nivåbeskrivelser vil i større grad enn felles nivåbeskrivelser ivareta utdanningenes egenart ved at ett sett med nivåbeskrivelser gjelder for fagskoleutdanning og et annet gjelder for universitets- og høyskoleutdanning. Søylene som favner fagskoleutdanning, vil ha et eget sett med nivåbeskrivelser som vil kunne legge sterkere vekt på praktisk og erfaringsbasert læring og praksisnær utdanning. Den andre søylene vil kunne skille ut nivåbeskrivelsene for universitets- og høyskoleutdanning og bidra til å tydeliggjøre og sikre selvsertifisering til Bologna-rammeverket (QF-EHEA). Samtidig må det fremdeles være en sammenheng mellom søylene og med de overordnede beskrivelsene i Det europeiske kvalifikasjonsrammeverket for livslang læring (EQF), slik at alle kvalifikasjonene i NKR kan henvises til EQF.

Søylemodellen er også best egnet til å få frem ulike muligheter for progresjon innenfor det norske utdanningssystemet. Når praksisnær opplæring og utdanning samles i en egen søyle, vil det tydeliggjøre en utdanningsvei for dem som har et fag- eller svennebrev eller yrkeskompetanse fra videregående opplæring. På lengre sikt kan dette også bidra til å synliggjøre mulighetene for andre yrkesaktive grupper som trenger og ønsker mer praktisk utdanning for å styrke sin posisjon i arbeidslivet.

## 4.5 Fleksible utdanningstilbud

For å møte behovene til en mangfoldig studentgruppe og et like mangfoldig arbeidsliv må fagskolene fortsette å organisere utdanningsstilbudene på en måte som er fleksibel og lett tilgjengelig for studentene. Regjeringen ønsker at fagskolene har fleksibilitet til å tilby utdanninger med ulik omfang i studiepoeng og læringsutbytte.

Fagskolene skal sørge for en faglig sammenheng i de ulike delene i utdanningen, slik at studentene kan oppnå den kompetansen som trengs i arbeidslivet. Fagskolestudenter skal ha en progresjon og modning, hvor kunnskap, ferdigheter og generell kompetanse bygger videre på hverandre, slik at nivået på læringsutbyttet blir stadig mer komplekst utover i utdanningsløpet.<sup>69</sup> Det er imidlertid en ulempe for både fagskolestudenter og arbeidslivet dersom studentene må ta unødvendig lange utdanningsløp for å kunne dokumentere den kompetansen de trenger for å løse en bestemt oppgave. Terskelen for å starte en utdanning er også lavere om utdanningsløpene er korte.<sup>70</sup>

### 4.5.1 Kortere utdanninger

I 2021 vedtok Stortinget en endring i fagskoleloven for å imøtekomme arbeidslivets ønske om kortere utdanninger. Fagskoler skulle få tilby vitnemålsgivende utdanninger som hadde et mindre omfang enn 30 studiepoeng, her omtalt som kortere utdanninger.<sup>71</sup> Før 2021 var det kun mulig å tilby kortere emner som var en del av en akkreditert fagskoleutdanning. Kortere utdanninger har blitt mer etterspurt, og i perioden 2020–2023 har det vært en oppgang i antall studenter ved slike tilbud. Elleve fagskoler tilbyr slike kortere utdanninger per januar 2024. I 2023 rapporterte fagskolene at om lag 2 300 studenter fullførte utdanningstilbud med mindre enn 30 studiepoeng, noe som tilsvarte 7 prosent av totalt antall uteksaminerte fagskolestudenter.<sup>72</sup> I perioden 2020–2023 har over 7 000 studenter fullført en kortere fagskoleutdanning. Rapporteringen viste at disse kortere utdanningene ikke finnes innenfor samferdsel eller kreative fag, men ellers på alle de andre fagområdene.<sup>73</sup>

<sup>69</sup> NOKUT, 2011 kapittel 5.2

<sup>70</sup> Rambøll, 2024

<sup>71</sup> Fagskoleloven § 4 a andre ledd

<sup>72</sup> HK-dir, 2024b

<sup>73</sup> HK-dir, 2024c

På oppdrag fra Kunnskapsdepartementet har Rambøll Management Consulting (Rambøll) og Fafo utredet kortere utdanninger i høyere yrkesfaglig utdanning.<sup>74</sup> Utredningen så på endringer i fagskoletilbudet som følge av satsing på kortere utdanningstilbud, kvalitet i kortere utdanningstilbud, og merverdi og utfordringer ved kortere utdanningstilbud.

Ifølge Rambøll ser kortere utdanninger ut til å være et godt virkemiddel for å få flere til å ta fagskoleutdanning. Informantene i Rambølls undersøkelse forteller at det er stor etterspørsel etter de kortere utdanningene. En merverdi er at kortere utdanninger er enkle å kombinere med hel- eller deltidsarbeid som igjen fører til at kunnskapen raskt kan tas i bruk i arbeidslivet – noe som er et av de grunnleggende kravene til fagskoleutdanning.<sup>75</sup> De kortere utdanningene brukes til kompetanseutvikling som gjør de ansatte bedre i stand til å utføre eksisterende arbeid, men som også kan gjøre dem i stand til å ta på seg nye oppgaver. Videre kan slike kortere utdanninger bidra til at terskelen for å ta mer utdanning senere blir lavere, og at arbeidstakerne ser at det er over-

kommelig å heve egen kompetanse gjennom å ta mer høyere yrkesfaglig utdanning.

Fagskolens evne og kapasitet til å relativt raskt svare på behovene i arbeidslivet har vært en av suksessfaktorene. Noe av intensjonen med å åpne for kortere vitnemålsgivende utdanninger var at fagskolene enklere skulle kunne utvikle og tilby målrettet kompetanseheving til ansatte i bedrifter, gjerne der mange hadde behov for spesifikk kompetanseheving heller enn en tradisjonell fagskoleutdanning. Videre har fagskolene et stort handlingsrom til å variere lengden til vitnemålsgivende fagskoleutdanning og tilby deler av en akkreditert fagskoleutdanning, se boks 4.8. Det har imidlertid ført til spørsmål om hva utdanningene bør kalles, hvordan de kan utvikles og tilbys slik at de senere kan inngå i en grad, og hvilke studenter som har rett til vitnemål.

Fagskolene som oppfyller kravene for å kunne tilby kortere utdanninger under 30 studiepoeng, kan hente deler fra en eller flere eksisterende utdanninger og sette dem sammen til en kortere utdanning. Alternativt kan disse fagskolene utvikle og tilby nye kortere utdanninger som ikke overlapper med eksisterende utdanninger i faget eller fagområdet. Alle kortere utdanninger, også når utdanningene består av eksisterende emner

<sup>74</sup> Rambøll, 2024

<sup>75</sup> Fagskoleloven § 4 første ledd andre punktum

#### Boks 4.8 Handlingsrom for fleksible utdanninger

Noen myter og misforståelser<sup>1</sup> om fagskoleutdanning og hvordan utdanningen skal dokumenteres, kan oppklares for fagskolene uten videre utredning.

Kunnskapsdepartementet ønsker å presisere at

- en fagskoleutdanning kan variere i omfang opp til 120 studiepoeng og trenger ikke å ha et omfang på akkurat 30, 60, 90 eller 120 studiepoeng<sup>2</sup>
- alle akkrediterte fagskoleutdanninger, uavhengig av deres omfang, må føre til et vitnemål
- emner (inkludert moduler, fag, enheter og sertifikater<sup>3</sup>) ikke skal dokumenteres med vitnemål, men karakterutskrift<sup>4</sup>
- verken ordningen Industrifagskolen eller bransjeprogram krever at utdanningen er vitnemålsgivende<sup>5</sup>
- vitnemål kan utstedes digitalt, og det er kun nødvendig å produsere skriftlig vitnemål til dem som spesifikt ber om det<sup>6</sup>

- alle gjennomførte studiepoeng teller med i beregningen av resultatbasert uttelling så lenge det er offentlig finansierte tilbud, også når det er finansiert gjennom for eksempel bransjeprogram og Industrifagskolen
- informasjon om resultater fra fagskoleutdanning kan tilgjengeliggjøres via Vitnemålsportalen om fagskolen har tilrettelagt for det<sup>7</sup>
- fagskolestudenter kan få nasjonalt studentbevis på mobil om fagskolen har tilrettelagt for det<sup>8</sup>

<sup>1</sup> Enkelte misforståelser ble innført eller opprettholdt i NOU 2019: 12 kapittel 11.1.

<sup>2</sup> Fagskoleloven § 4 bokstav a

<sup>3</sup> Fagskoleforskriften § 2 A

<sup>4</sup> Fagskoleloven § 19

<sup>5</sup> HK-dir, 2022 og HK-dir, 2024d

<sup>6</sup> Fagskoleloven § 19

<sup>7</sup> Sikt, 2024a

<sup>8</sup> Sikt, 2024b

som er satt sammen på nye måter, må akkrediteres. Fordi mengden akkrediteringssøknader hos NOKUT har økt betydelig de siste årene, noe som har medført lenger saksbehandlingstid, kan det føre til forsinkelser i når kortere utdanninger kan opprettes. Fagskoler med fagområdeakkreditering, og på sikt institusjonsakkreditering, kan selv akkreditere kortere utdanninger på under 30 studiepoeng.

Per november 2024 er det 29 akkrediterte fagområder fordelt på 14 fagskoler, og til sammen dekker disse fagskolene en stor andel av kapasiteten i sektoren.<sup>76</sup> NOKUT har flere søknader om fagområdeakkreditering under behandling, slik at det antakeligvis vil bli stadig flere fagskoler som kommer i posisjon til å kunne akkreditere kortere utdanninger selv.

Fagskoler med fagområde- og institusjonsakkreditering har kommet lengst i kvalitetsarbeidet og har gode strukturer for å utvikle, akkreditere og endre utdanninger selv. Det gjør disse fagskolene bedre i stand til å dekke arbeidslivets behov på en smidig måte og svare raskt på etterspørsel etter kortere utdanninger. Det er derfor ønskelig å begrense muligheten for å opprette kortere fagskoleutdanninger til de fagskolene som har fagområde- og institusjonsakkreditering. Å endre reglene slik at det kun er fagskoler med fullmakt til å opprette utdanninger selv som kan opprette kortere utdanninger, vil også forhindre økning av saksbehandlingsskøen hos NOKUT. Videre vil det gi et tydelig insentiv til andre fagskoler om å jobbe for å få på plass en slik akkreditering. Regjeringen vil derfor foreslå å stille krav om at en fagskole må ha fagområde- eller institusjonsakkreditering for å tilby vitnemålsgivende utdanninger på mindre enn 30 studiepoeng.

#### 4.5.2 Begrepsbruk

Vitnemålsgivende utdanninger som er kortere enn en fagskolegrad på 60 studiepoeng, har ikke lovregulert betegnelse. Rambølls utredning viser at det varierer hva fagskolene kaller kortere utdanninger med mindre enn 30 studiepoeng, og at forståelsen av hva som gir rett til vitnemål, praktiseres ulikt.<sup>77</sup> For studentene og arbeidslivet kan disse forskjellene gjøre det uoversiktlig og uforutsigbart hva slags utdanningstilbud studentene har fullført og hvilken kompetanse de har oppnådd. Det gjør det også vanskelig å innhente og syste-

#### Boks 4.9 Micro-credentials

Å gjøre kompetanseheving tilgjengelig for flere, gjennom hele yrkeslivet, er et sentralt mål også i EUs politikk.<sup>1</sup> Som et ledd i å legge til rette for at flere kan få ta del i fleksible og tilpassede opplæringsløp, har EU-kommisjonen vedtatt en rekommendasjon om bruk av såkalte «micro-credentials».<sup>2</sup> Med «micro-credentials» menes dokumentasjon på oppnådde kvalifikasjoner gjennom et kvalitets-sikret utdanningsopplegg som er kort og fleksibelt. Ett av målene med en felles europeisk politikk for dette er å legge til rette for individuelle læringsstier, særlig knyttet til etter- og videreutdanning. Kortere utdanninger og emner som tilbys av fagskoler, er kvalitets-sikret og gir dokumentasjon enten i form av vitnemål eller karakterutskrift. Innretningen på slike kortere utdanningstilbud fremstår kompatible med EU-kommisjonens mål med individuelle læringsstier og «micro-credentials».

<sup>1</sup> EU-kommisjonen, 2021

<sup>2</sup> Rådet for Den europeiske union, 2021

matisere informasjon om høyere yrkesfaglig utdanning fra myndighetenes side.

Fagskoleutdanninger, uavhengig av lengde, kan være delt opp i emner som fagskoleforskriften definerer som «minste resultatbærende enhet». Samtidig gis det rom for at fagskolene kan bruke andre begreper for å beskrive denne enheten (for eksempel modul, fag eller sertifikat).<sup>78</sup> Disse enhetene kan variere i omfang. Fagskolen skal gi studiepoeng for emner, dokumentere dem på karakterutskrift, og oppføre dem på vitnemålet for en fullført utdanning.<sup>79</sup> Fagskolene bør tydelig skille mellom disse minste resultatbærende enhetene og vitnemålsgivende utdanninger.

Det kan være at kortere vitnemålsgivende utdanninger og emner har samme omfang, for eksempel 15 studiepoeng, faglig overlapp og til og med samme tittel. Noen fagskoler har begynt å bruke begrepet modul uten å formidle tydelig om det dreier seg om et emne eller en kortere utdan-

<sup>76</sup> NOKUT, 2024d

<sup>77</sup> Rambøll, 2024

<sup>78</sup> Fagskoleforskriften § 2 bokstav a

<sup>79</sup> Fagskoletilsynsforskriften § 2-7 første ledd

ning. Dette bidrar til å skape forvirring rundt begrepsbruken og fører til usikkerhet rundt hvilken utdanning som skal dokumenteres med enten vitnemål og karakterutskrift eller kun karakterutskrift.

Alle fagskoler har mulighet til å tilby enkelt-emner, som er en mindre enhet av en eksisterende fagskoleutdanning, uten at disse behøver å være akkreditert som kortere utdanninger. Studentene kan i prinsippet ta alle emnene til en gradsutdanning, dersom fagskolen har lagt opp til denne muligheten. Studentene får utstedt karakterutskrift med studiepoeng for hvert av emnene, men ikke et vitnemål for fullført utdanning. Å kunne starte på et enkeltemne gir en lav terskel inn i utdanningen, samtidig som studentene har mulighet til å bygge videre til en lengre utdanning eller grad når muligheten eller behovet inntreffer. I slike tilfeller må fagskolen sikre at læringsutbyttet til en student som tar enkeltemner, tilsvarer læringsutbyttet til en student som tar fagskoleutdanningen i et sammenhengende løp. Det er ikke mulig å sette sammen to utdanninger som er utviklet i tråd med NKR-nivå 5.1, til en utdanning på NKR-nivå 5.2. Det er fordi studentene har et mer komplekst læringsutbytte på NKR-nivå 5.2 som ikke vil kunne oppnås ved å ta mer utdanning som gir et læringsutbytte på et lavere NKR-nivå.

Regjeringen vil vurdere å tydeliggjøre skillet mellom emner som er en mindre enhet i en akkreditert utdanning, og selvstendige kortere akkrediterte utdanninger ved å endre de definerte begrepene i forskriften og foreslå et eget begrep for kortere utdanninger.

## 4.6 Vitnemål og karakterutskrifter

Å få dokumentert kompetansen sin er en vesentlig del av å ta formell utdanning. Regler om *vitnemål* er fastsatt i fagskoleloven, der det heter at «[f]agskolen skal utstede vitnemål for fullført fagskoleutdanning». En student som ikke har fullført fagskoleutdanning, kan be om en *karakterutskrift* som viser beståtte emner og prøver og andre vurderinger studenten har fått.<sup>80</sup>

Et vitnemål er dokumentasjon på fullført utdanning, det vil si oppnådde resultater og kvalifikasjoner. En fagskole har plikt til å utstede vitnemål for fullført fagskoleutdanning. Det er ikke definert hva som er «en fullført fagskoleutdanning», utover at det må være en utdanning som er akkreditert gjennom de vanlige prosessene enten

av NOKUT eller ved en fagskole selv. Det er ikke satt noen nedre grense for antall studiepoeng som er tilstrekkelig for å gi studenten rett til vitnemål.

Det er fastsatt flere innholds krav til vitnemål i fagskoletilsynsforskriften.<sup>81</sup> Et krav er at det overordnede læringsutbyttet for utdanningen, utdanningens emner og eventuell praksis og antall studiepoeng og eventuell gradsbetegnelse skal fremgå, i tillegg til andre krav. Disse kravene gjelder også for kortere utdanning under 30 studiepoeng, se avsnitt 4.5.1.

Informantene i Rambølls undersøkelse viser til at flesteparten av fagskolene ikke utsteder vitnemål for utdanninger under 30 studiepoeng, og at de oppfatter dette som uproblematisk for arbeidsgivere og studenter.<sup>82</sup> Rambøll-rapporten viser også at det er studiepoengene, og ikke vitnemålet, som er avgjørende for studentene i denne sammenheng. Samtidig kan det være nyttig for studenter å få et vitnemål med mer utfyllende informasjon. Selv om studiepoengene teller mest på kort sikt, vil et dokument som viser læringsutbytte, ha noe å si for den enkelte på lengre sikt, særlig når hen bytter arbeidsgiver og/eller bransje. Dokumentert læringsutbytte vil også være nyttig dersom personen senere vil ta mer utdanning og eventuelt søker om innpass i en annen utdanning. Karakterutskrifter oppgir ikke læringsutbytte, kun studiepoeng. Det er ikke gitt at studieplanen eller annen dokumentasjon på forventet læringsutbytte er lett tilgjengelig i ettertid.

Selv om vitnemål for kortere utdanning i liten grad er etterspurt og ikke er tatt opp som et problem, har studentene like fullt rett til å få et vitnemål. Fagskolene må ha en plan for hvordan vitnemål skal se ut og lages, og oppfylle de fastsatte innholds kravene til vitnemål.

### 4.6.1 Tilgjengeliggjøring og lagring av vitnemål og karakterer

Portal for deling av vitnemål og dokumentasjon av kompetanse (Vitnemålsportalen) skal sikre sannferdig formidling av vitnemål og karakterer med videre, og skal bidra til å forhindre bruk av forfalskede vitnemål og karakterutskrifter.<sup>83</sup> Portalen ble tatt i bruk av universiteter og høyskoler i 2017, og enkelte private fagskoler bruker

<sup>81</sup> Fagskoletilsynsforskriften § 2-7 bokstav e og f

<sup>82</sup> Rambøll, 2024, s. 4 og 10 viser til at informantene ikke er oppdatert på regelverket om at studentene skal få vitnemål for fullført utdanning.

<sup>83</sup> Vitnemålsportalen er regulert i universitets- og høyskoleloven § 15-1

<sup>80</sup> Fagskoleloven § 19

portalen. Målet med å etablere et digitalt system for utveksling av informasjon om vitnemål og karakterer var å skape en tjeneste der personer på en enkel måte og etter eget valg kan dele sine resultater for arbeidsgivere, utdanningsinstitusjoner og andre som har bruk for dem, og der mottakerne kan stole på at resultatene er korrekt gjengitt. De fleste universiteter og høyskoler, inkludert alle de statlige, bruker det studieadministrative systemet Felles studentsystem (FS). FS er koblet til Vitnemålsportalen og henter resultatene derfra. De fleste fagskolene mangler fortsatt et system som Vitnemålsportalen kan bruke som kilde.

Den nasjonale databasen for vitnemål og annen dokumentasjon av kompetanse (NVB) er en tjeneste der vitnemålsdata fra videregående skoler blir samlet inn og lagret.<sup>84</sup> Sikt – Kunnskapssektorens tjenesteleverandør er ansvarlig for driften av både Vitnemålsportalen og NVB.<sup>85</sup> NVB er i dag hoveddatakilden for kvalitetssikret vitnemålsdata fra videregående opplæring. Dette sikrer blant annet at tidligere elever vil ha mulighet til å gjenfinne dokumentasjonen, selv om skolen de har gått på, blir lagt ned eller data-systemene endres uten overføring av gamle opplysninger. Databasen har fire formål. Den skal legge til rette for

- samling og oppbevaring av sannferdige opplysninger om vitnemål mv.
- kontroll av vitnemålsføring
- opptak til høyere utdanning og høyere yrkesfaglige utdanning
- deling av vitnemål og annen dokumentasjon av kompetanse

Fylkeskommuner og andre tilbydere av videregående opplæring har plikt til å levere vitnemål og andre resultater til databasen. Regelverket åpner for at databasen kan kobles til Vitnemålsportalen slik at vitnemål og karakterer kan tilgjengeliggjøres via portalen.

Fagskoleloven åpner for at vitnemål og karakterer fra høyere yrkesfaglig utdanning kan lagres i NVB.<sup>86</sup> Bakgrunnen for dette er både arkiveringsformål og for at resultater skal kunne tilgjengeliggjøres via Vitnemålsportalen. Fylkeskommunale fagskoler er omfattet av arkivloven, men private fagskoler er ikke pålagt å arkivere vitnemål og karakterer. Dersom en fagskole legger ned eller går konkurs, vil det dermed bli vanskelig for tid-

ligere studenter å finne tilbake til dokumentasjon av sin kompetanse når de får behov for det. Ettersom de fleste fagskolene ikke er tilknyttet et studieadministrativt system som kan være kilde for Vitnemålsportalen, er det en stor fordel at NBV kan benyttes til dette formålet. NVB har imidlertid i dag ikke tekniske system for å kunne ta imot og lagre vitnemål fra fagskoler.

Både den enkelte fagskolestudenten og samfunnet har interesse av at studentenes progresjon gjennom en akkreditert fagskoleutdanning kan dokumenteres i ettertid, også etter at fagskoletilbyderen ikke lenger eksisterer. Regjeringen vil utforske mulighetene som finnes for å finne kostnadseffektive løsninger på dette.

#### 4.7 Overganger mellom fagskole-, høyskole- og universitetsutdanning

Fagbrev, svennebrev eller annen yrkeskompetanse fra videregående opplæring er hovedveien inn i høyere yrkesfaglig utdanning. Litt over 20 prosent av fagskolestudentene har generell studiekompetanse som opptaksgrunnlag til fagskoleutdanningen, og litt under 20 prosent kommer inn på realkompetansevurdering. Noen av de som kommer inn på realkompetansevurdering har bakgrunn fra universitet- og høyskoleutdanning.

Fagskolekandidater med 120 studiepoeng oppnår samtidig generell studiekompetanse og kan dermed kvalifisere seg for opptak til universitets- og høyskoleutdanning.<sup>87</sup> I tillegg er det en del av fagskolestudentene som er tatt opp til fagskoleutdanning på grunnlag av generell studiekompetanse, og som dermed allerede er kvalifisert til å søke opptak ved et universitet eller en høyskole.

Det store flertallet av fagskolestudenter går ut i arbeid etter utdanningen, eller har studert på deltid ved siden av sin vanlige jobb.<sup>88</sup> Hver høst de siste fire årene er det imidlertid rundt 10 prosent av de nyutdannede fagskolekandidatene som starter på en universitets- eller høyskoleutdanning.<sup>89</sup> I 2023 var det litt over 9 650 studenter som avsluttet fagskoleutdanningen sin, og 892 av disse startet på en utdanning ved et universitet eller høyskole samme høst. Av kullet som ble uteksaminert i 2017, var det 23 prosent som i perioden frem til og med 2023 hadde startet på en

<sup>84</sup> NVB er regulert i opplæringsloven § 25-2

<sup>85</sup> Sikt, 2024c

<sup>86</sup> Fagskoleloven § 41

<sup>87</sup> Forskrift om opptak til høyere utdanning § 2-4

<sup>88</sup> NIFU 2023: 3

<sup>89</sup> HK-dir, 2024l

utdanning ved et universitet eller høyskole. Flertallet av fagskolekandidatene som går videre til et universitet eller en høyskole, kommer fra de kreative utdanningene, fra økonomi- og administrasjonsfag og fra kategorien «andre fagområder».<sup>90</sup> Dette er utdanningstilbud der en høy andel av studentene hadde oppnådd generell studiekompetanse allerede før fagskoleutdanningene.

Mens en tiendedel av fagskolekandidatene søker seg inn på universitets- eller høyskoleutdanning, er det også mange studenter som kommer fra universiteter og høyskoler til fagskoler. Blant dem som kommer fra universiteter og høyskoler, er personer som har avbrutt sin utdanning og personer som har fullført en universitets- eller høyskoleutdanning.<sup>91</sup> Høsten 2023 var det 4 636 nye fagskolestudenter som tidligere har vært registrert ved et universitet eller høyskole. Av disse hadde 45 prosent en fullført universitets- eller høyskoleutdanning, mens resten ikke hadde fullført. Disse tallene indikerer at fagskoleutdanning er et relevant utdanningsvalg for personer som ikke gjennomfører utdanningen sin ved universiteter og høyskoler, og at det finnes relevante videreutdanninger for dem som allerede har en utdanning. Blant kandidatene som startet på en fagskoleutdanning etter fullført universitets- og høyskoleutdanning, er det flest (62 prosent) som fullførte en universitets- eller høyskoleutdanning innenfor humanistiske og estetiske fag, økonomiske og administrative fag, eller lærerutdanning/annen pedagogisk utdanning.<sup>92</sup> Disse kandidatene fordeler seg på alle fagområder i fagskolene, men med en klar overvekt på økonomisk-administrative fag og data/IT-fag. Studentene som ikke fullførte universitets- eller høyskoleutdanningen sin før de startet på en fagskoleutdanning, fordeler seg jevner på fagområdene.<sup>93</sup> Også blant disse er det et flertall som startet på fagskoleutdanninger innenfor data/IT-fag og økonomi- og administrasjonsfag. I avsnitt 5.2.2 omtales muligheten for fagskoler til å legge til universitets- og høyskoleutdanning som et særskilt opptakskrav til fagskoleutdanning.

<sup>90</sup> HK-dir, 2024m

<sup>91</sup> Alle tall om overganger fra universitet/høyskole til fagskole er fra HK-dir, eget uttrekk.

<sup>92</sup> Totalt er det 12 806 studenter som, i perioden mellom 2009 og 2023, har startet på en fagskoleutdanning etter først å ha fullført en utdanning ved et universitet eller høyskole.

<sup>93</sup> Totalt er det 15 024 studenter som, i perioden mellom 2009 og 2023, har startet på en fagskoleutdanning etter først å ha startet på, men ikke fullført, en universitets- eller høyskoleutdanning.

For å unngå at enkelte studenter bruker tid på å lære det samme om igjen eller bruker lengre tid enn nødvendig på å skaffe seg kompetanse, er det ønskelig at de som velger å ta utdanning i en annen del av utdanningssystemet, får godkjent deler av sin tidligere utdanning der det er mulig. Derfor er det lagt til rette for at fagskoler kan gi studenter fritak for emner på grunnlag av utdanning de har tatt ved et universitet eller en høyskole, og universiteter og høyskoler kan godkjenne deler av en fagskoleutdanning som del av en utdanning som tilbys ved institusjonen.<sup>94, 95</sup> Ved godkjenning eller fritak trenger ikke studenten å ta tilsvarende emner på nytt. Dette forutsetter a) at studenten har fått opptak til en utdanning ved fagskolen, høyskolen eller universitetet, og b) at deler av studentens tidligere oppnådde læringsutbytte tilsvarer læringsutbyttet i denne utdanningen.

Det som brukes som kvalifiseringsgrunnlag for å få opptak til universitets- eller høyskoleutdanning, kan ikke samtidig godkjennes som del av studiet.<sup>96</sup> Det betyr at søkere som får opptak til utdanning ved et universitet eller en høyskole på grunnlag av at toårig fagskoleutdanning gir generell studiekompetanse,<sup>97</sup> ikke samtidig kan få uttelling for den samme fagskoleutdanningen. Søkere som får opptak på bakgrunn av at de har generell studiekompetanse fra videregående opplæring, kan derimot få deler av en tidligere fagskole-, høyskole- eller universitetsutdanning vurdert og godkjent av lærestedet.

For å få godkjenning eller fritak for deler av tidligere utdanning ved overgang fra fagskoleutdanning til universitets- og høyskoleutdanning, og fra universitets- og høyskoleutdanning til fagskoleutdanning, må studentens læringsutbytte fra den ene utdanningen overlappes eller samsvares med læringsutbyttet som skal oppnås i den andre utdanningen. Det vil alltid være en individuell vurdering basert på studentens læringsutbytte fra tidligere utdanning og kompetanse, og denne vurderingen gjøres ved institusjonen studenten har fått opptak til å ta utdanningen ved. Fagskoler, høyskoler og universiteter står fritt til å avgjøre om og i hvilken grad den tidligere utdanningen kan henholdsvis godkjennes, godskrives eller gis fritak for i egne utdanninger. Utdanningsinstitusjonene har også mulighet til å vurdere søkerens

<sup>94</sup> Fagskoleloven § 8 andre ledd

<sup>95</sup> Universitets- og høyskoleloven § 9-2 første ledd

<sup>96</sup> Universitets- og høyskoleloven § 9-2 med tilhørende merknad og Prop. 126 L (2022–2023)

<sup>97</sup> Forskrift om opptak til høyere utdanning § 2-4

### Boks 4.10 Samarbeid om overganger

I 2021 fikk syv samarbeidsprosjekter midler for å utvikle, prøve ut og evaluere mulige overganger mellom høyere yrkesfaglig utdanning og universitets- og høyskoleutdanning. Prosjektene hadde som overordnet mål å gjøre veier mellom utdanningstypene tydeligere og mer forutsigbare for studentene. De fleste av prosjektene så nærmere på muligheter til å tilpasse emner i fagskole- og bachelorutdanningen, begrense frie emner i bachelorutdanningen for fagskolekandidater og opprette nye emner. Noen så også på muligheter til å stille særskilte opptakskrav for fagskolestudenter. Prosjektdeltakerne pekte på flere utfordringer, blant annet at det er ressur-

skrevende å sammenligne læringsutbytte fra de ulike utdanningene og opprettholde overgangsordninger når utdanningene utvikler seg stadig videre. Prosjektene har vist at det i enkelte tilfeller kan jobbes videre med å finne lokale løsninger for å gjøre overganger mer forutsigbart for fagskolekandidater, og at det er en krevende prosess for både fagskolen og høyskolen eller universitetet. HK-dir har sammestilt erfaringer fra samarbeidsprosjektene i *Overgangsordninger mellom høyere yrkesfaglig utdanning og universitets- og høyskoleutdanning*.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> HK-dir, 2024l

realkompetanse både ved opptak til utdanninger og for godkjenning som del av grad.<sup>98</sup>

Fagskoleutdanning og universitets- og høyskoleutdanning skal sørge for at arbeidslivet har tilgang på kompetanse som bygger på ulike og supplerende kunnskapsbaser, se avsnitt 4.2.4. Studentenes læringsutbytter er forskjellige, og der det er overlapp i læringsutbyttebeskrivelser, kan likevel rammene for å oppnå det samme læringsutbyttet være ulike. Det kan også være utfordrende å skille ut det som overlapper mellom utdanningene, slik at det kan gis uttelling i studiepoeng, eller å legge til rette for at den enkelte studenten får godkjenning eller fritak for hele emner. Det kan være at studenten mangler deler av et læringsutbytte, for eksempel en vitenskapelig metode eller erfaring med praktisk anvendelse av teoretiske konsepter, og dermed ikke kan gis fritak eller godkjenning.

<sup>98</sup> Fagskoleloven §§ 8 og 16 og universitets- og høyskoleloven §§ 8-2 og 9-2

Regjeringen vil

- støtte opp under fylkeskommunenes kompetansepolitiske rolle og ansvar for høyere yrkesfaglig utdanning
- videreutvikle en strategisk dialog mellom Kunnskapsdepartementet og fylkeskommunene om forvaltning og styring av høyere yrkesfaglig utdanning
- legge frem et forslag om å endre fagskoleloven for å tydeliggjøre fagskolenes samfunnsoppdrag
- bygge ut kapasiteten i høyere yrkesfaglig utdanning i tråd med kompetansebehovene i hele landet
- fortsette å utvikle fagskoleutdanning i Forsvaret
- åpne for at høyere yrkesfaglig utdanning kan tilbys også på nivå 6 og 7 i Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring, og innføre en to-søylemodell
- gjennomgå begrepsbruk for emner og utdanninger i høyere yrkesfaglig utdanning

## 5 Fagskoleutdanning for flere



Figur 5.1

Perspektivmeldingen tar til orde for at alle må jobbe smartere, men at det også er behov for å mobilisere en større del av arbeidsstyrken og bygge kompetanse nedenfra.<sup>1</sup> Gjennom målrettet kompetanseutvikling kan samfunnet utnytte ressursene sine bedre, og på den måten løse flere oppgaver med den tilgjengelige arbeidsstyrken. Forskning viser en økende tendens til at personer med høyere utdanning utkonkurrerer personer med lavere utdanning også til stillinger der lavere utdanning gir tilstrekkelig kompetanse.<sup>2</sup>

Fagskoler tilbyr fleksible og relevante utdanningstilbud som kan gi yrkesaktive mulighet til å skaffe seg mer praktisk kompetanse, styrke sin omstillingsevne og åpne nye karriereveier. Det gjelder både for fagarbeidere og for dem som tidligere har fullført universitets- og høyskoleutdanning. Mange utdanningstilbud er også relevante for personer som mangler formell utdanning, men

som har realkompetanse. Høyere yrkesfaglig utdanning kan skape mer økonomisk og faglig trygghet, og gi tilgang til mer avanserte arbeidsoppgaver.

Stadig flere fagarbeidere tar høyere yrkesfaglig utdanning, og andelen i befolkningen vil øke i takt med veksten i fagskolesektoren. Hvis flere sysselsatte med videregående opplæring som høyeste fullførte utdanning, tar fagskoleutdanning, kan det være en motor for sosial mobilitet og styrke livskvaliteten hos den delen av befolkningen som tradisjonelt har gått gjennom yrkeslivet uten mange muligheter for videreutdanning.

Regjeringen vil løfte frem yrkesfag og praksisnære utdanninger gjennom hele utdanningsløpet. Regjeringen skal satse på fagfolks kompetanse gjennom yrkeslivet og et godt, desentralisert utdanningstilbud tett på det regionale og lokale arbeidsmarkedet. En del av regjeringens løft for yrkesfagene og kompetansepolitikken er å styrke høyere yrkesfaglig utdanning.

<sup>1</sup> Meld. St. 31 (2023–2024)

<sup>2</sup> Horowitz, 2018 og Markussen, 2024





Figur 5.2 Kart med studiesteder

Kilde: HK-dir, eget uttrekk.

## 5.1 Videreutdanning for fagarbeiderne og andre praktikere

Fagfolk med fag- eller svennebrev og andre med praktiske kunnskaper og ferdigheter skal ha gode muligheter til å videreutdanne seg og spesialisere seg gjennom høyere yrkesfaglig utdanning. Samfunnet trenger at flere kan stå i et langt yrkesliv og klarer å tilpasse seg skiftende kompetansebehov i arbeidslivet.

### 5.1.1 Fag- og yrkesopplæring

Fag- og yrkesopplæring i videregående opplæring skal gi elever og lærlinger den kompetansen de trenger i arbeidslivet som kvalifiserte fagarbeidere, og samtidig ruste den enkelte for livet og til å møte både arbeidslivet og samfunnets behov. Fag- og yrkesopplæringen har lange tradisjoner i Norge, og den skiller seg fra skolesystemet ellers ved at opplæringen foregår i eller i tett samarbeid med arbeidslivet. Fullført videregående opplæring med studiekompetanse eller et fag- eller svennebrev er en avgjørende faktor for å komme inn i eller forbedre sin posisjon på arbeidsmarkedet. Regjeringen gjennomfører fullføringsreformen og legger til rette for at flere ungdommer og voksne skal kunne få et fag- eller svennebrev. Opplæringsloven som trådte i kraft 1. august 2024, utvidet rettighetene til videregående opplæring og la bedre til rette for at flere kan fullføre.<sup>3</sup> Endringen innebærer blant annet at den enkelte har rett til videregående opplæring helt fram til oppnådd studie- eller yrkeskompetanse. I tillegg er det innført en rett til yrkesfaglig rekvalifisering. Dette innebærer en rett til fag- og yrkesopplæring for personer som har studie- eller yrkeskompetanse fra før, men som trenger eller ønsker en ny yrkeskompetanse, for eksempel for å bedre sin posisjon på arbeidsmarkedet eller møte krav til omstilling.

Læreplass er avgjørende for at yrkesfag-elevne til slutt gjennomfører fag- og yrkesopplæringen med et fag- eller svennebrev. Regjeringen har derfor styrket fylkeskommunenes arbeid for flere læreplasser med 480 millioner kroner i 2024. Tilskuddet videreføres på om lag samme nivå i 2025. Fylkeskommunene kan bruke tilskuddet til å styrke det lokale arbeidet for flere læreplasser og bidra til kvalifisering og formidling til læreplass. Målet er å gi ekstra støtte til kvalifisering for elever som man ser allerede i Vg1 har risiko for ikke å få læreplass, elever i Vg2 som trenger ekstra støtte for å kvalifisere seg til læreplass, og

<sup>3</sup> Opplæringsloven §§ 5-1, 18-3 og 18-4

elever som er i Vg3 og får opplæring i skole fordi de ikke er blitt lærling, og som fortsatt trenger å kvalifisere seg til læreplass. Regjeringen arbeider også med å opprette et nytt nasjonalt senter for yrkesfag, se boks 6.2.

### 5.1.2 Fagskoleutdanning styrker yrkesfagene

De fleste fagskolestudentene har fag- og svennebrev eller tilsvarende realkompetanse som opptaksgrunnlag til utdanningene. I 2023 hadde totalt 77 prosent av alle de nye studentene fått opptak på disse to grunnlagene. Litt over 20 prosent av nye studenter får opptak på grunnlag av generell studiekompetanse, og denne andelen har sunket etter hvert som sektoren har vokst. Til sammenligning er generell studiekompetanse i all hovedsak opptakskrav for alle grunnutdanninger ved universiteter og høyskoler, med enkelte unntak.<sup>4</sup>

De fleste fagskolestudentene er litt over 30 år, er sysselsatt i helse- og velferdssektoren, håndverksbransjer eller industrien og har fagbrev fra videregående opplæring. Det er typisk for høyere yrkesfaglig utdanning at tilbudene er mest relevante for dem som allerede har en del arbeidserfaring. Derfor er det relevant å se på utdanningsnivået blant sysselsatte for å vurdere andelen i befolkningen som kan ha nytte av høyere yrkesfaglig utdanning, i større grad enn blant årskullene på videregående opplæring.

Om lag 850 000 sysselsatte i alderen 15–61 år har høyeste fullførte utdanning fra videregående opplæring. Av disse har mer enn 660 000 sysselsatte yrkesfaglig videregående opplæring som høyeste fullførte utdanning, de fleste i tekniske fag og helse- og velferdsfag. For de fleste i denne gruppen vil høyere yrkesfaglig utdanning være den mest tilgjengelige arenaen for mer utdanning når de trenger det. Den teknologiske og demografiske utviklingen og signalene fra arbeidslivet gjennom ulike undersøkelser og kartlegginger av kompetansebehov, indikerer at mange av disse sysselsatte vil ha behov for yrkesrelevant utdanning i løpet av karrieren.

Samtidig er det et jevnt tilsig av nye fagarbeidere fra videregående opplæring, som etter hvert

<sup>4</sup> Noen få universitets- og høyskoleutdanninger åpner for muligheten til å vurdere å sette fag- og svennebrev som opptakskrav i tillegg til generell studiekompetanse, for eksempel enkelte hotell- og reiselivsfag. Det finnes tilrette-lagte universitets- og høyskoleutdanninger for studenter med fag- og svennebrev, for eksempel innenfor paramedisinutdanning, jf. forskrift om opptak til høyere utdanning § 3-11.

Tabell 5.1 Antall sysselsatte 15–61 år med høyeste fullførte utdanning fra videregående opplæring eller høyere yrkesfaglig utdanning, fordelt på fagområde.<sup>1</sup> November 2023

	Videregående opplæring inkl. grunnutd, nivå 3 <sup>2</sup> og 4	Høyere yrkesfaglig utdanning, nivå 5	Sum, nivå 3–5
Generell studiekompetanse (GSK)	179 513	5 497	185 010
Humanistiske og estetiske fag	23 429	4 944	28 373
Lærerutdanninger og pedagogikk	892	684	1 576
Samfunnsfag og juridiske fag	7 833	1 033	8 866
Økonomiske og administrative fag	71 103	15 707	86 810
Naturvit., håndverks- og tekniske fag	326 320	43 625	369 945
Helse-, sosial- og idrettsfag	141 703	11 494	153 197
Primærnæringsfag	24 656	751	25 407
Samferdsels-, sikkerhets- og servicefag	50 441	10 962	61 403
Uoppgitt fagkode	19 703	1 464	21 167
<b>Totalt</b>	<b>845 602</b>	<b>96 162</b>	<b>941 764</b>

<sup>1</sup> Fagområdene og utdanningsnivåer basert på Standard for utdanningsgruppering (NUS), en standard som alle utdanninger i Norge plasseres inni av Statistisk Sentralbyrå. Denne kategoriseringen skiller seg fra fagområdeinndelingen som er brukt ellers i meldingen, og gir ikke et like gjenkjennelig bilde av fagskolesektoren.

<sup>2</sup> Grunnutdanninger på videregående nivå (NUS-kode 3) omfatter utdanning på 11. og 12. klassetrinn, grunnkurs og VKI i videregående utdanning, utdanning ved folkehøyskole, realskoleutdanning, utdanning som ikke krever fullført treårig videregående opplæring før opptak, framhaldsskole og utdanning fra utlandet som tilsvarer videregående grunnutdanning eller andre del av obligatorisk utdanning i det aktuelle landet.

Kilde: microdata.no, 2024. Eget uttrekk desember 2024.

vil ha behov for høyere yrkesfaglig utdanning. På Vg1 fordeler elevene seg med om lag 50 prosent i yrkesfaglige og 50 prosent i studieforberedende fagretninger, og elever i distriktene velger oftere yrkesfag.<sup>5</sup> Likevel er det bare halvparten av alle som startet på yrkesopplæring som fullførte med en yrkeskompetanse innen normert tid pluss to år.<sup>6</sup> Noe av forklaringen ligger i at en firedel tok påbygg og fullførte med studiekompetanse.<sup>7</sup> Hvis elever får bedre kjennskap til fagarbeideres muligheter til å videreutdanne seg ved fagskoler, vil det kunne bidra til at det blir mer attraktivt å fullføre videregående opplæring med en yrkeskompetanse.

Selv om høyere yrkesfaglig utdanning har blitt bedre kjent de senere årene, er det trolig fremdeles et stort potensial for å bli en tydelig og godt kjent utdanningsvei, både blant arbeidsgivere og blant potensielle studenter. Det er grunn til å tro at tilbøyeligheten i befolkningen for å ta høyere

yrkesfaglig utdanning vil stige etter hvert som tilbudet blir enda bedre kjent. Partene i arbeidslivet, inkludert det lokale organisasjonsarbeidet, spiller også en rolle i å gjøre tilbudet kjent. Flere fagskoleutdanninger er også relevant som videreutdanning for folk som har en utdanning fra et universitet eller høyskole fra tidligere. Se omtale av overganger mellom universitet/høyskole og fagskole i avsnitt 4.7.

Arbeidsgivere og ansatte eller ansattrepresen-tanter må være bevisste på hvilken kompetanse som er nødvendig for å ivareta oppgaver og gjøre-mål i deres virksomhet, og er tjent med en systematisk tilnærming til ansattes kompetanse-utvikling. Når ansatte får ny kompetanse gjennom for eksempel fagskoleutdanning, er det viktig at arbeidsgivere vurderer om oppgaver kan løses på andre og personellbesparende måter, for eksempel i kommunale helse- og omsorgstjenester, se avsnitt 4.3.3. Arbeidsgivere, ledere, tillitsvalgte og ansatte selv bør være bevisste fagskoletilbud som er relevante for ansattes kompetanseutvikling og de langsiktige karrieremulighetene som høyere yrkesfaglig utdanning kan åpne for fagarbeidere.

<sup>5</sup> SSB analyse 2023/1

<sup>6</sup> OECD, 2023, Table B3.2

<sup>7</sup> Udir, 2018

Høyere yrkesfaglig utdanning kan bidra til at arbeidsgivere klarer å rekruttere og beholde ansatte.

## 5.2 Vi trenger mange, og vi trenger mangfold

Flere må få mulighet til omstilling og kompetansepåfyll gjennom hele livet, uavhengig av hvilken videregående opplæring eller grunntutdanning de har. Utdanningstilbudene bør ha et faglig mangfold, slik at flere ansatte i mange næringer og sektorer får mulighet til relevant praktisk utdanning som kan kombineres med arbeid eller andre forpliktelser.

### 5.2.1 Synliggjøre utdanning

Høyere yrkesfaglig utdanning skal være et reelt alternativ både for unge som er ferdig med videregående opplæring, og for voksne som trenger kompetansepåfyll. Derfor er det avgjørende at potensielle søkere og relevante aktører har tilgang på god og kvalitetssikret informasjon om fagskoleutdanningene. Fagskoleutdanningen må bli mer synlig i informasjons-, rådgivnings- og karriereveiledningstjenestene. Det vil kunne gjøre fagskolen til et mer attraktivt utdanningsvalg og en mulig karrierevei for elever som vurderer å ta fag- og yrkesopplæring.

Det er ønskelig at både skoleungdom og voksne i jobb har tilgang på god, oppdatert og brukerorientert informasjon og veiledning om mulighetene for å ta høyere yrkesfaglig utdanning og hvilke muligheter utdanningene åpner i

arbeidsmarkedet. Karriereveiledning foregår blant annet i grunnskole og videregående opplæring, 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 informasjon på offentlige nettsider en rolle, for eksempel [www.karriereveiledning.no](http://www.karriereveiledning.no), [www.utdanning.no](http://www.utdanning.no), og [www.vilbli.no](http://www.vilbli.no). Både [Utdanning.no](http://www.utdanning.no) og [Karriereveiledning.no](http://www.karriereveiledning.no) brukes som veiledningsplattformer av rådgivere i skoler, karrieresentre, Nav-veiledere, og veiledere i privat sektor.

Det er ønskelig å formidle mer kunnskap om koblingen mellom fag- og yrkesopplæringen og høyere yrkesfaglig utdanning gjennom utvikling av digitale verktøy som viser sammenhengen mellom utdanningsnivåene. På samme måte må digitale verktøy som formidler fagskoleutdanningsrelevans for arbeidslivet videreutvikles. I tildelingsbrevene til fagskolene fra fylkeskommunene ligger det krav om at fagskolene skal oppdatere informasjonen på [Utdanning.no](http://Utdanning.no). Det er imidlertid ikke utviklet automatiserte systemer for overføring av data for fagskoletilbud til [Utdanning.no](http://Utdanning.no), og det er kritisk at fagskolene følger dette opp.

Arbeidslivet har imidlertid også en rolle i å bidra til at informasjonen når ut til ledere i virksomheter, ansatte og lærlinger. Bransjene og fagskolene må bidra til at tilgjengeliggjort informasjon er korrekt og oppdatert. For å møte elevers og studenters behov for korrekt og oppdatert informasjon i ulike kanaler, og for at veiledere i ulike sektorer skal kunne gi god og bruker-

### Boks 5.1 Forsøk med fagarbeiderstipend

I 2022 og 2023 ble det gjennomført et forsøk med et eget stipend til fagarbeidere. Forskere ved Frischsenteret og Fafo undersøkte hvordan stipend og informasjon påvirker beslutningen om å ta mer utdanning blant 300 000 fagarbeidere. Hovedforsøket ble gjennomført som en randomisert kontrollert studie i samarbeid med HK-dir og Lånekassen og viste blant annet tydelig at synlighet og informasjon alene har effekt på deltakelse i høyere yrkesfaglig utdanning. Fafos rapport fra forsøket konkluderer med at økonomiske insentiver, men også kun informa-

sjon om videreutdanning og utdanningsmuligheter, kan ha en positiv effekt på antallet fagarbeidere som søker opptak til videreutdanning.<sup>1</sup> Over halvparten av fagarbeiderne i forsøket som startet på videreutdanning, startet på en fagskoleutdanning. Så langt er det for tidlig å si noe om fullføringsgraden for deltakerne i prosjektet, men forsøket viste at både informasjonstiltak og tilgang til finansieringsmuligheter – alene og i kombinasjon – har effekt på fagarbeideres deltakelse i høyere yrkesfaglig utdanning.

<sup>1</sup> Frischsenteret 4/2023

### Boks 5.2 Realkompetanse og læring i arbeidslivet

Mye læring skjer i arbeidslivet. Læringen kan skje gjennom ikke-formell opplæring som kurs, seminarer og konferanser organisert av arbeidsgiveren eller som uformell læring på arbeidsplassen. Grensen mellom høyere yrkesfaglig utdanning og ikke-formell læring må ses i sammenheng med behovene i arbeidslivet.

Arbeidserfaring og ikke-formell læring som skjer i regi av arbeidslivet selv, er av betydning for de sysselsattes kompetanseutvikling og bidrar til at de opparbeider seg realkompetanse. Realkompetanse er all den kompetansen en person har tilegnet seg gjennom formell læring ved skolegang og utdanninger, ikke-formell læring som ulike typer kurs eller uformell læring som læring gjennom ulike typer lønnet eller ulønnet arbeid, i omsorgsarbeid hjemme eller i aktiviteter i fritiden.

For mange er realkompetanse et grunnlag for videre utdanning. Høyere yrkesfaglig utdan-

ning er en god måte å få formalisert og dokumentert den kompetansen den enkelte har opparbeidet seg, noe som kan være avgjørende for den videre karriereveien. Realkompetansevurdering er prosessen for å vurdere og verdsette den udokumenterte kompetansen som personer har tilegnet seg i arbeidslivet. Realkompetansevurdering kan skje på ulike nivåer i utdanningssystemet, og ulike lovverk regulerer bruken av realkompetansevurdering på de ulike nivåene.<sup>1</sup> HK-dir (tidligere Kompetanse Norge) har utarbeidet en veileder for opptak til og fritak i høyere yrkesfaglig utdanning på grunnlag av realkompetanse.<sup>2</sup> Mer informasjon finnes på HK-dirs ressursside om kvalitet i realkompetansevurdering:

<https://hkdir.no/kvalitet-i-realkompetansevurdering>.

<sup>1</sup> HK-dir, 2024e

<sup>2</sup> HK-dir, 2020a og HK-dir, 2020b

tilpasset veiledning, er det nødvendig å forbedre og tilgjengeliggjøre informasjon om fagskoleutdanning. Regjeringen vil derfor styrke kunnskapen om fagskoleutdanning blant rådgivere og veiledere i statlige etater, fylkeskommuner og kommuner.

#### 5.2.2 Tilgjengeliggjøre tilbudene for flere kvalifiserte grupper

Høyere yrkesfaglig utdanning er godt tilrettelagt for yrkesaktive ettersom de fleksible utdanningsformene og den praksisnære utdanningen passer godt med manges behov og livssituasjon. Mange er formelt sett kvalifisert for høyere yrkesfaglig utdanning ved å ha fullført videregående opplæring, se avsnitt 5.1. Høyere yrkesfaglig utdanning kan også være relevant for personer med realkompetanse og personer som tidligere har fullført universitets- eller høyskoleutdanning. For mange, både sysselsatte og personer utenfor arbeidslivet, kan fagskolene bli deres arena for å kunne videreutdanne seg. Utdanningen vil kunne gjøre dem tryggere i jobben, kvalifisere dem til nye arbeidsoppgaver eller stillinger, ofte hos samme arbeidsgiver, eller lette deres (gjen)inntreden i arbeidslivet.

Utviklingen de siste årene viser at fagskolene har vært gode til å tilpasse utdanningstilbudene til målet om livslang læring. For å sikre at flest mulig har tilgang til relevant fagskoleutdanning, vil regjeringen legge til rette for at det ikke er unødige hindringer for verken opptak eller tilgang til utdanning.

Regjeringen er opptatt av at befolkningen også i distriktene skal ha god tilgang til utdanning, og satsingen på høyere yrkesfaglig utdanning er et betydelig bidrag til dette.

#### Opptaksregelverket

Opptak til høyere yrkesfaglig utdanning krever enten «relevant fag- eller svennebrev, treårig yrkesfaglig opplæring eller generell studiekompetanse».<sup>8</sup> Fagskolene kan i tillegg sette spesielle opptakskrav for den enkelte utdanningen.<sup>9</sup> De spesielle opptakskravene må være relevante for

<sup>8</sup> Fagskoleforskriften § 7. Generell studiekompetanse er regulert i forskrift om opptak til høyere utdanning § 2-1, samt §§ 2-3 og 2-4 om opptak på grunnlag av henholdsvis fullført høyere utdanning (60 studiepoeng fra universitets- eller høyskoleutdanning) og fullført fagskoleutdanning (minimum 120 studiepoeng fra fagskoleutdanning).

<sup>9</sup> Fagskoleforskriften § 7 fjerde ledd.

den høyere yrkesfaglig utdanningen og kan være «krav om bestemte fag, fagbrev, svennebrev, karakterer, poeng, opptaksprøver, arbeids-erfaringer, autorisasjoner, sertifiseringer eller andre yrkesgodkjenninger». Ordlyden tilsier at opplistingen er uttømmende, slik at styret ikke kan stille andre spesielle opptakskrav enn dem som er nevnt.

Regjeringen ser at listen over hvilke spesielle opptakskrav som kan stilles, gjør at utdanninger som også kan ha relevans for ulike høyere yrkesfaglige utdanninger, ikke kan bli vektlagt i opptaket. For eksempel er det ikke mulig å sette universitets- og høyskoleutdanning som et spesielt opptaksgrunnlag til høyere yrkesfaglig utdanning. I stedet må personer som har universitets- eller høyskoleutdanning, søke om opptak på grunnlag av sitt vitnemål fra videregående opplæring eller realkompetanse. Den høyere utdanningen deres blir ikke tillagt vekt i opptaket selv om den kunne hatt stor relevans inn i den høyere yrkesfaglig utdanningen. Autorisasjoner kan settes som spesielle opptakskrav, slik at en autorisasjon fra et helsefag oppnådd gjennom universitets- eller høyskoleutdanning kan telle med i et opptak, men ikke universitets- og høyskoleutdanningen i seg selv. Enkelte fagskoler sier at opptaksregelverket er til hinder for å få studenter med ulik fagbakgrunn inn i fagskoleutdanningen. Regjeringen vil vurdere hvordan dette kan tilrettelegges for, uten å endre at yrkeskompetanse er hovedveien inn i fagskoleutdanning.

Fag- og svennebrev gir høy uttelling i form av tilleggs-poeng når søkerne skal rangeres. Selv om det å bruke tilleggs-poeng på denne måten var et virkemiddel for rangering som fikk tilslutning av høringsinstansene da forskriften ble hørt, kan det ha kommet erfaringer siden opptaksregelverket ble innført som tilsier at vektingen bør vurderes på nytt, eller at det bør innføres kvoter for søkere med ulikt opptaksgrunnlag eller bakgrunn for å sikre større mangfold i utdanningene. Dagens regler gir ikke hjemmel for noen typer kvotering.

Innføring av kvoter innebærer en positiv særbehandling for en bestemt gruppe, noe som i utgangspunktet er forbudt etter likestillings- og diskrimineringsregelverket, ut fra prinsippet om at alle skal ha like muligheter til utdanning på grunnlag av kvalifikasjoner. Det kan imidlertid foreligge legitime grunner til å behandle folk forskjellig. Forskjellsbehandling som har et saklig formål, som er nødvendig for å oppnå formålet og som ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles, er lov. Regjeringen foreslår at det juridiske handlings-

### **Boks 5.3 Brann- og redningsfagskolen**

I 2024 startet en ny fagskoleutdanning for utdanning av heltidspersonell til brann- og redningsvesenet og 110-sentralene opp ved Brann- og redningskolen i Tjeldsund kommune. Fagskolestudentene skal etter endt utdanning ha gjennomført en praktisk og teoretisk utdanning hvor alle relevante brann- og redningsfaglige områder er representert. Regjeringen har et mål om at brann- og redningsvesenet og 110-sentralene i årene fremover skal speile befolkningssammensetningen i langt større grad enn i dag. Det er et mål at den nye fagskoleutdanningen skal gi et mye bredere rekrutteringsgrunnlag for brann- og redningsvesenet enn den tidligere etatsutdanningsmodellen gjorde. Fagskoleutdanningen blir en sentral arena for kulturbygging og skal bidra til et mer mangfoldig og inkluderende brann- og redningsvesen.

rommet for å innføre kvoter i forbindelse med opptak til høyere yrkesfaglig utdanning utredes.

Regjeringen vil vurdere å endre regelverket for å kunne gi kvalifiserte søkere med ulike bakgrunner opptak til fagskoleutdanning. Regjeringen vil i denne sammenhengen vurdere mulig-

### **Boks 5.4 Fleksibilitet i et samordnet opptak**

Stortinget har bevilget midler til å utvikle et nytt og moderne teknisk opptakssystem. Dette vil åpne for en gjennomføring av opptak til grunnutdanninger i høyere utdanning som er mer brukerorientert og fleksibelt enn dagens system er lagt til rette for. Fase to av dette prosjektet er å utvikle løsninger for alle typer opptak, inkludert tilpassing til fagskolenes behov. Dette vil tilrettelegge for fleksible løsninger i opptaket og gi gevinster ved at både søkere og fagskoler sparer tid. Det nye systemet skal være tilpasset dagens krav til sikkerhet, brukervennlighet og universell utforming.

heten for å innføre hjemmel for noen typer kvotering.

### Studiesentre

Studiesentrene spiller en rolle for utdanning og kompetanseheving lokalt og regionalt.<sup>10</sup> For å legge til rette for fleksible utdanningstilbud har regjeringen satset på studiesentre. Studiesenter er en betegnelse som ofte brukes om lokale aktører som koordinerer og legger til rette for utdanningstilbud lokalt. Også andre betegnelser, som kompetansesenter, utdanningscenter, karrieresenter og ressurscenter, blir brukt.<sup>11</sup> Studiesentrene kan ikke selv stå som ansvarlig for høyere yrkesfaglig utdanning eller høyere utdanning. Det kan kun fagskoler, høyskoler og universiteter. Studiesentrene legger til rette for utdanning og er avhengige av å samarbeide med en institusjon som tilbyr utdanningstilbud.

Studiesentrene er etablert etter lokale eller regionale initiativ med mål om å bedre tilgangen på kompetent arbeidskraft i arbeidslivet. Studiesentrene varierer i eierskap, lokalisering, størrelse, finansiering og målgruppe. Den statlige delen av finansieringen til studiesentrene overføres fra Kunnskapsdepartementet til Kommunal- og distriktsdepartementet fra 2025. Finansieringen inngår i kapittel 553, post 60 Tilgang på kompetent arbeidskraft, og skal ses mer i sammenheng med fylkeskommunenes mobilisering og tilrettelegging for utdannings- og kompetanseutvikling lokalt, inkludert for personer som står utenfor arbeidslivet. Midlene forvaltes av fylkeskommunene ut fra en helhetlig forståelse av regionale kompetansebehov. Støtten til studiesentrene skal fortsatt være søknadsbasert.

### Kompetansepiloter

Kompetansepiloter er en tilskuddsordning som skal bidra til at det utvikles gode modeller og metoder for bedre samsvar mellom virksomheters behov for (etterspørsel etter) og tilbudet av kompetanseutviklende tiltak i Distrikts-Norge.<sup>12</sup>

Målet med ordningen Kompetansepiloter (2021–2023) har vært å identifisere og mobilisere virksomheters behov for kompetansehevende tiltak og koble og tilrettelegge for et tilpasset etter- og videreutdanningstilbud i Distrikts-Norge. Alle fylkeskommunene med unntak av Oslo mottok

<sup>10</sup> Oxford Research 2022/6

<sup>11</sup> Diku, 2021

<sup>12</sup> Samfunnsøkonomisk analyse, 2021

### Boks 5.5 Studiesenteret Lister Kompetanse

Studiesenteret Lister Kompetanse er et eksempel på et studiesenter som tilrettelegger for desentraliserte og fleksible utdanninger på universitet, høyskole- og fagskolenivå i sin region. Studiesenteret har sin virksomhet i Lister-regionen, som består av kommunene Farsund, Flekkefjord, Hægebostad, Kvinesdal, Lyngdal og Sirdal. Disse seks kommunene jobber operativt og strategisk gjennom ordningen «Listersamarbeidet», som Lister Kompetanse er og skal fortsette å være en viktig del av. Lister Kompetanse er 50 prosent eid av disse kommunene, mens resten av selskapet er eid av Agder fylkeskommune.

Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementet

midler over Kommunal- og distriktsdepartementets budsjetter. Kompetansepilotene skulle også støtte fylkeskommunenes strategiske rolle og ansvar for regional kompetansepolitikk. Fylkeskommunene gjorde ulike avgrensninger av målgruppene, noen har geografiske nedslagsfelt, mens for eksempel Møre- og Romsdal rettet piloten inn mot å styrke samarbeidet mellom fagskole og arbeidsliv.<sup>13</sup> Arbeidet videreføres gjennom Kommunal- og distriktsdepartementets budsjettkapittel 552.53.

### Generell godkjenning av utenlandsk fagskole- utdanning

Godkjenning av utdanning skal bidra til at personer med utenlandsk utdanning kan ta i bruk kompetansen sin på det norske arbeidsmarkedet, og at arbeidsgivere får god informasjon om personenes medbrakte kompetanse. Generell godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning tilbys som et hjelpemiddel til enkeltpersoner, og det er opp til arbeidsgivere å kreve godkjenning av jobbsøkere eller ansatte. Godkjenningsordningen ble opprettet i 2019 og overført fra NOKUT til HK-dir i januar 2023.

Godkjenning innebærer at en utenlandsk utdanning blir vurdert som sidestilt dersom den har samme nivå og omfang som norsk fagskole-

<sup>13</sup> Samfunnsøkonomisk analyse, 2022b

utdanning og er kvalitetssikret i det landet utdanningen er fullført. Godkjenningsvedtaket opplyser også om utdanningens fagområde og som regel hvilket yrke eller hvilken bransje eller sektor utdanningen kvalifiserer til i landet der utdanningen er fullført. I 2023 leverte NIFU en evaluering av godkjenningsordningen, som blant annet viser at ordningen er lite kjent i arbeidslivet, og at den ikke er godt nok kommunisert til søkere.<sup>14</sup> I 2024 fikk HK-dir i oppdrag å utvikle en digital rådstjeneste for arbeidsgivere som trenger informasjon i forbindelse med å ansette personer med ukrainske utdanninger som tilsvarer norsk høyere yrkesfaglig utdanning. Godkjenning kan også bidra til at flere utenlandske arbeidstakere med godkjent utenlandsk fagskoleutdanning senere vil ta mer høyere yrkesfaglig utdanning for å enten supplere eller bygge videre på sin kompetanse fra utlandet, se neste avsnitt.

#### Kvalifisering av innvandrere

Innvandrere som tar formell utdanning i Norge, gjør det ofte bedre på det norske arbeidsmarkedet enn innvandrere uten norsk utdanning.<sup>15</sup> Det er arbeidsgiveren som vurderer og eventuelt verdsetter utenlandsk utdanning. Høyere yrkesfaglig utdanning kan bidra til at flere innvandrere får et mer stabilt fotfeste i det norske arbeidslivet, og samtidig bidra til å møte arbeidslivets kompetansebehov.

Andelen innvandrere blant fagskolekandidatene har økt på alle fagområder i perioden 2010–2021, særlig innenfor helse og oppvekst.<sup>16</sup> Innvandrere er imidlertid i liten grad en del av de senere årenes vekst i antall fagskolestudenter. Få tar teknisk fagskoleutdanning sammenlignet med hvor mange som er sysselsatt i relevante bransjer, for eksempel i bygg- og anleggsnæringen.<sup>17</sup> At ikke flere innvandrere deltar i høyere yrkesfaglig utdanning, kan ha flere ulike og sammensatte årsaker. Det kan for eksempel være at innvandrere er lite kjent med eller lite interessert i muligheter for videreutdanning ved fagskoler, eller at de mangler formell kompetanse for å oppfylle opptakskravene for relevante høyere yrkesfaglige utdanninger. Disse forholdene er derimot ikke særskilt for innvandrerbefolkningen. Mange arbeidsinnvandrere<sup>18</sup> og flyktninger<sup>19</sup> mangler

imidlertid tilstrekkelig språkkompetanse for å kunne få opptak til og gjennomføre høyere yrkesfaglig utdanning, og det er en del innvandrere som ikke har fullført videregående opplæring.<sup>20</sup>

I 2023 var 236 000 innvandrere registrert med videregående opplæring som høyeste utdanningsnivå. I tillegg var 11 800 innvandrere registrert med høyere yrkesfaglig utdanning som høyeste utdanningsnivå, noe som utgjorde 8 prosent av befolkningen med dette utdanningsnivået.<sup>21</sup> Det er derimot lite informasjon tilgjengelig som viser hvilken andel av disse som har relevant yrkesfaglig opplæring, relevant arbeidserfaring eller annen realkompetanse for å kunne kvalifisere seg til høyere yrkesfaglig utdanning. I årene som kommer, kan både den utvidede retten til å fullføre videregående opplæring og rekvalifisering i fag- og yrkesopplæring, og modulstrukturert videregående opplæring for voksne bidra til at flere innvandrere fullfører videregående opplæring. Flere vil dermed også kunne kvalifisere seg til opptak til høyere yrkesfaglig utdanning.

For flyktninger og andre som har rett til å delta i introduksjonsprogram, kan dette være en mulig vei til både språkkompetanse og høyere yrkesfaglig utdanning. Målet med introduksjonsprogrammet er å gi deltakerne grunnleggende ferdigheter i norsk, grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv og forberede dem til arbeid eller utdanning.<sup>22</sup> I september 2024 foreslo Arbeids- og inkluderingsdepartementet enkelte endringer for å tydeliggjøre hensikten med introduksjonsprogrammet.<sup>23</sup> Det skal presiseres at programmet kan innrettes slik at deltakere som fra før har utdanning på videregående nivå eller høyere, forberedes på videre utdanning, inkludert høyere yrkesfaglig utdanning eller yrkesfaglig rekvalifisering. Særlig for deltakere som allerede har gjennomført fag- og yrkesopplæring kan høyere yrkesfaglig utdanning være en ønsket videre utdanningsvei.

Videre kan kortere utdanningstilbud senke terskelen for innvandrere som har fullført fag- og yrkesopplæring i utlandet, for å begynne på en høyere yrkesfaglig utdanning, se avsnitt 4.5. Skulle det oppstå behov for særskilte tilpasninger rettet mot innvandrere i en bransje eller sektor, har fagskoler mulighet til å utvikle emner eller til-

<sup>14</sup> NIFU 2023: 9

<sup>15</sup> SSB analyse 2021/06, NIFU 2022: 28 og Bratsberg, Nyen, og Raaum, 2020

<sup>16</sup> NIFU, 2023: 3, kapittel 3.3.1

<sup>17</sup> NIFU, 2023: 3

<sup>18</sup> NOU 2022: 18, kapittel 12

<sup>19</sup> Nav, 2024b

<sup>20</sup> SSB tabell 09430

<sup>21</sup> SSB tabell 09430

<sup>22</sup> Meld. St. 17 (2023–2024)

<sup>23</sup> Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2024b



### Boks 5.6 Pilotprosjekter i helsefag for flyktninger

I 2023 tildelte HK-dir midler til to prosjekter for å utvikle modulbasert høyere yrkesfaglig utdanning i helsefag rettet mot flyktninger og andre innvandrere. Prosjektene skal utvikle, prøve ut og evaluere et fleksibelt studietilbud for denne gruppen. Slik kan høyere yrkesfaglig utdanning spille en rolle i å komplettere og formalisere flyktningers og andre innvandreres kompetanse og bidra til at de deltar i arbeidslivet.

Fagskolene ble bedt om å se på samarbeidsformer mellom fagskolene, offentlige myndigheter, frivillig sektor og næringsliv for å best

mulig inkorporere nødvendig praksiserfaring og språktrening i utdanningen.

Prosjektet ved AOF Østfold skal gi flyktninger tilrettelagt utdanning i psykisk helsearbeid (60 studiepoeng), og prosjektet ved Fagskolen Diakonova bygges rundt utdanningen «Aktiv omsorg for eldre» (15 studiepoeng). Begge har utviklet tilbud som kan gis i korte emner, inneholder praksis i bedrift og kombinerer praksis med språktrening. Prosjektene startet hver sin klasse med studenter i 2024.

Kilde: hkdir.no, AOF Østfold, Fagskolen Diakonova

passe eksisterende tilbud. Disse kan for eksempel inneholde språktrening eller yrkesnorsk (se boks 5.6) eller supplere innvandreres kunnskap om norsk regelverk eller fagtradisjoner.

## 5.3 Muliggjøre utdanning gjennom livsopphold

Flertallet av fagskolestudentene er voksne som er i arbeid, og som har økonomiske forpliktelser. For mange er inntektssikring avgjørende for at de begynner på og gjennomfører høyere yrkesfaglig utdanning.

Personer som står utenfor arbeidsmarkedet blir enten forsørget av andre, eller mottar en livsoppholdsyttelse. Personer som mottar arbeidsavklaringspenger, uføretrygd eller introduksjonsstønad, har muligheter til å kombinere livsoppholdsyttelse med utdanning. I 2021 ble det iverksett endringer i dagpengeregelverket som gir bedre mulighet til å kombinere dagpenger med opplæring og utdanning i ledighetsperioden. Fagskoleutdanning kan være en vei inn for personer som sliter med å finne tilbake til arbeid, men mange har trolig begrenset kjennskap til mulighetene som finnes blant fagskolenes utdannings-tilbud.

### 5.3.1 Kompetanselån

Mye av kompetansen samfunnet trenger, må utvikles blant dem som allerede er i arbeidsmarkedet. Derfor må fleksibel videreutdanning utvikles i tråd med arbeidslivets behov.<sup>24</sup> Samtidig

er det godt dokumentert at mange voksne ikke ser seg økonomisk i stand til å ta videreutdanning.<sup>25</sup> Inntektsbortfall er en vesentlig hindring for mange som trenger utdanning, men som ikke kan ta helt fri fra jobb på grunn av økonomiske forpliktelser. Mange arbeidsgivere finansierer videreutdanning for egne ansatte, men norsk næringsliv består også av mange små og mellomstore bedrifter som ikke har råd til å finansiere kompetanseheving for sine ansatte. De vil likevel også ha nytte av et høyere kompetansenivå i befolkningen. Derfor bør voksne kunne ta utdanning som ikke nødvendigvis er relevant for nåværende arbeid, og som arbeidsgiveren ikke dekker. Arbeidstakere må selv vurdere om de vil og kan investere i sin egen kompetanse.

Lånekassen er statens virkemiddel for å stimulere til etterspørsel etter utdanning, men utdanningsstøtteordningene har tradisjonelt ikke vært spesielt godt tilpasset arbeidstakere som ønsker å ta korte utdanninger, for eksempel utdanninger med varighet under ett semester som ikke gir rett til ordinær utdanningsstøtte. Det er nødvendig med større fleksibilitet og bedre vilkår for dem som har behov og motivasjon for å ta mer utdanning i kombinasjon med jobb. Regjeringen har som mål at ordningene i Lånekassen skal være mer relevante for voksne som har behov for kompetansepåfyll gjennom arbeidslivet, spesielt dem som ikke får dekket utgiftene til dette fra arbeidsgiveren sin. I 2025 legger derfor regje-

<sup>24</sup> Frisch rapport 2023/4

<sup>25</sup> NOU 2018: 13, NOU 2019: 12, Meld. St. 14 (2019–2020), Meld. St. 16 (2020–2021) og Meld. St. 14 (2022–2023)

ringen frem et forslag om en helt ny låneordning: kompetanselånet. Låneordningen er relevant for voksne i arbeidslivet som vil ta korte og fleksible utdanningstilbud, og som har behov for å kompensere for inntektsbortfall i en periode.

Lånet skal også kunne gis ved utdanninger som varer kortere enn ett semester – noe som ikke dekkes av dagens utdanningsstøtteordning. Lånet blir tilgjengelig uavhengig av inntekten til den enkelte og er ikke omfattet av de ordinære inntektsgrensene i Lånekassen. Slik skal utdanningsstøtteordningene bli bedre tilpasset til ulike grupper studenter, gi flere mulighet til å ta utdanning og stimulere etterspørselen etter arbeidslivsrelevante og korte utdanninger. Ordningen vil ha en høyere låneramme enn andre lån fra Lånekassen, men uten stipenddel og med løpende rente, og kan brukes til korte utdanninger i høyere yrkesfaglig utdanning og høyere utdanning.

Kompetanselånet vil kunne være et betydelig supplement til den ordinære utdanningsstøtteordningen. Det kan være særlig relevant for fagarbeidere og andre ansatte i små og mellomstore bedrifter som ikke får dekket kompetanseheving av arbeidsgiver. Kompetanselånet innføres som en utprøvende ordning og kan justeres raskt ved behov. Ordningen er et helt nytt kompetansepolitisk virkemiddel og skal evalueres. Regjeringen vil derfor følge med på bruken av kompetanselånet og justere innretningen etter behov.

### 5.3.2 Ny gjeldssletteordning i distriktene

Regjeringen jobber for å sikre kompetanse til distriktene og gjøre det mer attraktivt å bosette seg og arbeide rundt omkring i hele landet. Utdanningssystemet er det fremste virkemiddelet myndighetene har for å dekke kompetansebehovet i samfunnet. God tilgang på kompetanse er avgjørende for at bedrifter skal kunne skape verdier, og for at offentlige virksomheter skal kunne levere likeverdige tjenester av høy kvalitet i hele landet. Samtidig er det til dels store forskjeller i utdanningsnivå mellom sentrale strøk og distrikter. De som vokser opp i distriktene, tar mindre universitets- og høyskoleutdanning og har svakere gjennomføring.<sup>26</sup> Samtidig har utdanning på høyere nivå flere sentraliserende virkninger.<sup>27</sup> Unge fra distriktene søker seg i større grad til utdanning utenfor hjemfylket enn unge fra universitetsbyene.<sup>28</sup> For å bidra til god tilgang til kompe-

tanse og skape levedyktige lokalsamfunn i hele landet gjelder det både å rekruttere flere med utdanning til å bosette seg i distriktene og sikre et godt utdanningstilbud for dem som allerede bor der. Kompetansearbeidsplasser blir ofte etablert i de store arbeidsmarkedene, og mens høyere utdanningsinstitusjoner ofte ligger i de større byene, finnes det fleksible utdanningstilbud i høyere yrkesfaglig utdanning rundt omkring i hele Norge. Ved å gjøre det mer attraktivt å bo og arbeide i distriktene vil regjeringen bidra til god tilgang på kompetanse og skape levedyktige lokalsamfunn i hele landet.

Finansieringen av utdanning skal ikke stå i veien for at de som bor i distriktene, også får hevet kompetansen sin. Det skal være gunstige ordninger som gjør distriktene til et attraktivt sted for en familie å etablere seg og bo etter endt utdanning. Regjeringen har derfor foreslått å innføre en ny ordning for sletting av utdanningsgjeld i distriktene. Gjennom ordningen kan personer som bor i de minst sentrale kommunene i landet, få slettet 25 000 kroner av studiegjelden sin hvert år. Det vil bli stilt krav om at man er yrkesaktiv, og ordningen har en opptjeningstid med krav om bosetting i tolv måneder. Alle kommunene i sentralitetsklasse 5 og 6 i SSBs sentralitetsindeks vil være omfattet av ordningen. Det er et krav at man skal både ha bodd i en omfattet kommune og vært yrkesaktiv de siste tolv månedene for å få slettet gjeld, og opptjeningen av retten til gjeldssletting begynte allerede 1. januar 2025.

Regjeringen er også opptatt av å sikre et sterkt, livskraftig og kompetent Nord-Norge, og har gjort samfunnsutviklingen i denne landsdelen til et nasjonalt mål. I tillegg til å opprette denne nye ordningen vil regjeringen forbedre villkårene i den eksisterende gjeldssletteordningen for dem som bor og jobber i Finnmark og Nord-Troms betydelig fra 2026. Her vil den årlige satsen for gjeldssletting dobles, fra 30 000 kroner til 60 000 kroner.

### 5.3.3 Opplæring som arbeidsmarkedstiltak

I alt har 167 000 personer i arbeidskraftreserven videregående opplæring som høyeste utdanningsnivå. Selv om høyere yrkesfaglig utdanning kan være aktuelt for mange i denne gruppen, er det avhengig av deres tidligere utdanning og realkompetanse. Fagskolene kan vurdere søkere for opptak på grunnlag av realkompetanse (se boks 5.2), og på denne måten kan fagskolene

<sup>26</sup> SSB tabell 07113

<sup>27</sup> NIBR, 2009 og SSB 2022/9

<sup>28</sup> SSB 2022/9

### Boks 5.7 Ordinær utdanningsstøtte for fagskolestudenter

Lånekassen tilbyr lån og stipend til livsopphold under utdanning. For å gi rett til utdanningsstøtte må utdanningen ha et omfang på minst et halvt år som gir 30 studiepoeng på heltid. For å ha rett til omgjøring til stipend må studenten ha inntekt under Lånekassens inntektsgrenser.

Alle satser i Lånekassen gjelder heltidsutdanning. Beløpene blir redusert ved deltidsutdanning i henhold til deltidsprosenten. Ved deltidsutdanning fortsetter rentene å løpe på eventuelt tidligere lån i Lånekassen, og avdrag må betales under utdanning.

En fagskolestudent som er over 30 år, har ett barn og studerer på deltid (50 prosent) i kombinasjon med jobb, *kan* ha rett til følgende lån og stipend til livsopphold per studieår (50 prosent av satser for 2024–2025):

- basislån på 75 845 kroner
- barnestipend for ett barn på 12 254 kroner
- tilleggslån på 63 734 kroner

Det gir et samlet årlig beløp på 151 833 kroner. Lån og stipend utbetales månedlig over ti måneder.

Kilde: Lånekassen

bidra til å formalisere kompetanse til personer som har relevant arbeidserfaring, enten de er sysselsatt eller har falt ut av arbeidslivet og utdanning. Det kan også gis dispensasjon etter fagskoleloven fra kravet om fullført og bestått videregående opplæring i særskilte tilfeller, som for eksempel på grunn av langvarig sykdom, funksjonsnedsettelse eller liknende.<sup>29</sup>

Personer som mottar arbeidsavklaringspenger, uføretrygd eller introduksjonsstønad, har muligheter til å kombinere livsoppholdsyttelse med utdanning. I 2021 ble det iverksatt endringer i dagpengeregelverket som gir bedre mulighet til å kombinere dagpenger med opplæring og utdanning i ledighetsperioden. Fagskoleutdanning kan være en vei inn for personer som sliter med å finne tilbake til arbeid, men mange har trolig begrenset kjennskap til mulighetene som finnes blant fagskolenes utdanningstilbud.

Opplæring som arbeidsmarkedstiltak i arbeids- og velferdsetaten tildeles på grunnlag av en behovs- eller arbeidsevnevurdering, hvor Navveilederen på skjønnsmessig grunnlag avgjør om tiltak er hensiktsmessig og nødvendig for å komme i arbeid. Opplæringstiltak i arbeids- og velferdsetaten representerer en mulighet for arbeidssøkere med manglende kvalifikasjoner til å tilegne seg nødvendig kompetanse for å komme i arbeid. Opplæringstiltaket kan blant annet være høyere yrkesfaglig utdanning. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har foreslått å tydeliggjøre forskjellen mellom fag- og yrkesopplæring og

høyere yrkesfaglig utdanning i tiltaksforskriften.<sup>30</sup> For at flere arbeidssøkere skal få mulighet til å delta i opplæring og utdanning som kvalifiserer til ledige jobber, er det behov for et godt samspill mellom virkemidler og systemer i utdanningssektoren og i arbeids- og velferdsetaten.

Opplæringstiltaket er ett av arbeidsmarkedstiltakene som har vist størst positiv effekt på sannsynligheten for sysselsetting og ført til sterkere og mer stabil tilknytning til arbeidslivet. For å bedre bruken av arbeidsmarkedstiltak er det sentralt å videreutvikle kunnskapen om hva som er god tiltaksbruk. Regjeringen vil innhente mer kunnskap om opplæringstiltak, blant annet bruk av formell utdanning for ulike målgrupper og erfaringer med ulike typer, hvor en av dem er høyere yrkesfaglig utdanning.

## 5.4 Flest mulig gjennom utdanningene

Livet rundt utdanningene spiller en stor rolle for å muliggjøre utdanning og tilrettelegge for å fullføre utdanning. En studentbarnehage eller studiefinansiering kan tilrettelegge for å kunne søke seg inn, og studentveiledning eller sosiale nettverk kan bidra til at man står løpet ut. For studenter på nett- og samlingsbaserte utdanninger er det gjerne tett og systematisk oppfølging fra faglærer eller veileder som kan være avgjørende. Tilstandsrapporten for høyere yrkesfaglig utdanning viser at om lag 80 prosent av alle forventede studiepoeng blir

<sup>29</sup> Fagskoleloven § 16 tredje ledd og fagskoleforskriften § 7 b.

<sup>30</sup> Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2024a

gjennomført hvert år, med unntak av i pandemi-årene.<sup>31</sup> Andelen som fullfører en hel utdanning innenfor normert tid, er noe lavere. Innenfor en utdanningstype der fleksibilitet og deltid vektlegges i stor grad, bør normert tid vektlegges i mindre grad enn gjennomførte studiepoeng. Selv om de gjennomsnittlige tallene på fullføring er relativt gode, viser tilstandsrapporten at de fullstendig nettbaserte tilbudene har noen utfordringer, og spesielt de nettbaserte helsefaglige deltidstilbudene. Se også avsnitt 6.7 om studentenes læringsmiljø og nasjonalt studentombud.

#### 5.4.1 Velferd for studenter ved fleksible tilbud

I tillegg til muligheter til studiefinansiering og livsopphold trengs gode velferdsordninger for at studenter som oppholder seg på campus, skal trives og klare å gjennomføre utdanningen sin. Ifølge SHoT-undersøkelsen for 2022 rapporterte hele 92 prosent av studentene ved fagskolene at de ble godt mottatt på studieprogrammet da de var nye studenter.<sup>32</sup> I sitt innspill til denne meldingen peker Organisasjon for Norske Fagskolestudenter (ONF) på at det er en utfordring at selv om stadig flere studerer fleksibelt, på deltid og nettbasert, er det gjort få grep for å tilpasse velferdsordningene til denne studentgruppen. ONF mener derfor at rabatter og goder for studenter skal inkludere alle studenter, uansett alder og uavhengig av om man studerer på heltid eller deltid, og at alle, inkludert fagskolestudenter, må sikres bedre tilgang på studentboliger. Regjeringen innførte 50 prosent nasjonal studentrabatt på langdistansetog fra og med oktober 2024, og i perioden 2022–2024 ble det lyst ut tilsagn om til sammen 5 133 nye studentboliger. I 2025 er det vedtatt å øke tilskuddssatsen til 40 prosent av kostnadsrammen for hele landet, og gi tilsagn om tilskudd til 1 400 flere studenthybler. Det gir rom for til sammen 3 050 nye boliger i 2025 og én felles tilskuddssats på 628 520 kroner som gjelder for hele landet. Dette er en kraftig økning i tilskuddssatsene.

Bygging av og tilgang til nye studentboliger er avhengig av flere faktorer enn antallet tilsagn, og regjeringen har gjennomført flere tiltak. I 2023 ble det innført en felles kostnadsramme for hele landet, og den ble økt med over 400 000 kroner per studenthybel. Studentsamskipnadene og studentboligstiftelsene kan også bruke den prisjusterte kostnadsrammen som gjelder det året byggepro-

sjektet står ferdig, begrenset oppad til fire år etter tilskuddet ble gitt. Fra 2024 er det en fast delramme i Husbanken på 2,1 milliarder kroner til lån til studentboliger, og regjeringen har hatt et forslag på høring om endringer i kart- og planforskriften hvor studentboliger foreslås som eget arealformål slik at det blir enklere for kommuner å regulere tomter til studentboliger.

Mangelen på tilpassede velferdstilbud gjelder like mye for fagskolestudenter som for universitets- og høyskolestudenter. Totalt i disse to sektorene er det om lag 100 000 studenter på fleksible tilbud. Selv om en del av studentene som går på fleksible tilbud, har fysisk tilgang på lærestedet, er det sannsynlig at studenter som tar nettbasert eller samlingsbasert utdanning utenfor lærestedet kan ha behov for andre typer velferdstilbud enn de som tar stedbaserte utdanninger og oppholder seg på lærestedet. Dette kan for eksempel være digitale løsninger for stressmestring, økonomisk veiledning og psykisk helsetilbud.

Studentsamskipnadsloven regulerer studentsamskipnadens arbeid med studentvelferd.<sup>33</sup> Studentsamskipnadsforskriften definerer «studentvelferdstjenester» som velferdstjenester til studenter hvor formålet er «å støtte opp om de særskilte behov studentene har i kraft av sin livssituasjon som studenter».<sup>34</sup> Studentvelferdstjenester er ofte først og fremst rettet mot heltidsstudenter som er på lærestedet og har en typisk studenthverdag. Regjeringen vil utrede om det er behov for å tilby studentvelferdstjenester tilpasset deltidsstudenter og studenter som ikke bor og studerer ved lærestedet, både i høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning.

#### 5.4.2 Universell utforming

Fagskolens styre har det overordnede ansvaret for studentenes fysiske og psykiske læringsmiljø. Et godt og inkluderende læringsmiljø er grunnleggende for et rettferdig og inkluderende utdanningssystem som favner mangfoldet i studentmassen. Se avsnitt 6.7 om læringsmiljø.

Fagskoleloven fra 2018 satte krav til universell utforming og inkluderende læringsmiljø, mens lov- og forskriftskravene til universell utforming av IT og det digitale læringsmiljøet for studenter ble gjeldende for utdanningssektoren fra 2019.<sup>35</sup>

<sup>31</sup> HK-dir, 2024l

<sup>32</sup> SHoT, 2022

<sup>33</sup> Studentsamskipnadsloven

<sup>34</sup> Forskrift om studentsamskipnader § 8

<sup>35</sup> Forskrift om universell utforming av IKT-løsninger § 2 andre ledd

Siden 2019 har ansvaret for å følge opp disse kravene og veilede fagskoler vært lagt til HK-dir.<sup>36</sup> HK-dir (tidligere Universell) har blant annet laget en veileder for individuell tilrettelegging for dysleksi i fagskolen.<sup>37</sup> I en undersøkelse fra 2019 om fagskolenes inkludering og tilrettelegging sier 11 prosent av studentene med funksjonsnedsettelse at de har behov for konkrete individuelle tilretteleggingstiltak.<sup>38</sup> Foruten studentene med flere funksjonsnedsettelse er det studentene med ADHD, psykiske lidelser og lese-/ skrivevansker som i størst grad oppgir at funksjonsnedsettelsen har en negativ betydning for studiegjennomføring.

Direktoratet erfarer at det er økende interesse for å arbeide med både universell utforming og individuell tilrettelegging for å inkludere fagskolestudenter med en funksjonsnedsettelse bedre. Et godt eksempel er Fagskolen i Agders arbeid med å heve kompetansen i bruk av digitale verktøy med mål om en mer inkluderende og dysleksivennlig fagskole.<sup>39</sup>

Direktoratet erfarer at også stadig flere fagskoler ber om faglige råd og overføring av kunnskap om hvordan kravene kan gjennomføres. Antallet søkere fra sektoren til direktoratets tilskuddsordning om universell utforming av læringsmiljø har økt. Direktoratet erfarer at det som for resten av utdanningssektoren er stor forskjell mellom fagskolene når det gjelder kunnskap og gjennomføringsevne til å nå pålagte krav og mål om inkludering, tilrettelegging og universell utforming. Derfor må fagskolesektoren arbeide mer systematisk og gjennomføre flere kunnskapsprosjekter om universell utforming.

På vegne av Kultur- og likestillingsdepartementet lyser HK-dir ut prosjektmidler for økt kompetanse i universell utforming som strategi for inkludering, og som fagbegrep i relevante utdanninger. Midlene er en del av kompetansehevingsprogrammet for universell utforming, og er et tiltak under regjeringens handlingsplan for universell utforming 2021–2025 *Bærekraft og like muligheter – et universelt utformet Norge*.<sup>40</sup> Å heve kompetansen i universell utforming er et sentralt mål i handlingsplanen, og planen etterlyser mer målrettet kunnskap og kompetanseutvikling ved

utdanningsinstitusjonene. Flere fagskoler har fått midler gjennom denne tilskuddsordningen, eksempelvis til kompetanseheving av ansatte.

Som et virkemiddel for å muliggjøre utdanning for flest mulig og øke mangfoldet i høyere yrkesfaglig utdanning vil regjeringen sikre at flere fagskoler kan få bistand til sitt arbeid med universell utforming og læringsmiljø.

#### 5.4.3 Rett eller plikt til medlemskap i studentsamskipnad

Et av tiltakene for bedre studentvelferd i fagskolemeldingen fra 2017 var å foreslå en rett til tilknytning til studentsamskipnad for fagskoler som har mer enn 50 studenter, og som tilbyr utdanning som består av minst 60 fagskolepoeng.<sup>41</sup> Forslaget ble fulgt opp, og det ble innført en rett for fagskolene til å være tilknyttet en studentsamskipnad i 2018.<sup>42</sup> Gjennom Stortingets behandling av lovforslaget ble retten utvidet sammenlignet med tiltaket i meldingen. Retten til medlemskap i samskipnader ble derfor gjeldende for alle fagskoler, uavhengig av størrelse. I forbindelse med stortingsbehandlingen av fagskolemeldingen ba Stortinget regjeringen vurdere om fagskoler etter bestemte kriterier burde ha en plikt til medlemskap i studentsamskipnad.<sup>43</sup> Ved behandling av lovforslaget var det et mindretall av høringsinstansene som mente det burde lovfestes en plikt til medlemskap enten for alle fagskoler eller for fagskoler over en viss størrelse, mens flertallet ga uttrykk for at lovfesting av en plikt ikke er hensiktsmessig.

I forbindelse med evalueringen av fagskolemeldingen gjennomførte Deloitte en spørreundersøkelse hvor respondentene fikk spørsmål om tilknytning til studentsamskipnad.<sup>44</sup> Høsten 2022 svarte 37 prosent av rektorene at fagskolen er tilknyttet en studentsamskipnad. Blant fagskolene med offentlig eierskap var det i 2022 et flertall (57 prosent) som svarte at fagskolen var tilknyttet en studentsamskipnad. Inntrykket fra Deloitte evaluering og innspillene til meldingen er blant annet at det er bred enighet i sektoren om at det ønskes en rett til medlemskap, men at det ikke vil være hensiktsmessig med en plikt. Regjeringen anser derfor at det ikke er nødvendig å utrede dette nærmere.

<sup>36</sup> Frem til 2021 lå ansvaret i en selvstendig enhet, Universell, under NTNU. I 2021 ble Universell en del av det nyopprettede direktoratet HK-dir.

<sup>37</sup> Universell, 2020

<sup>38</sup> Universell, 2019

<sup>39</sup> Dysleksi Norges kriterier for dysleksivennlig skole: Dysleksi Norge, 2024

<sup>40</sup> Departementene, 2021

<sup>41</sup> Meld. St. 9 (2016–2017)

<sup>42</sup> Studentsamskipnadsloven § 4

<sup>43</sup> Innst. 254 S (2016–2017)

<sup>44</sup> Deloitte, 2023a

## Regjeringen vil

- kartlegge behovet for velferdstilbud for studenter ved fleksible utdanningstilbud
- vurdere å endre regelverket for å kunne gi søkere med ulike bakgrunner opptak til fagskoleutdanning
- bidra til universell utforming og mangfold ved fagskolene
- synliggjøre høyere yrkesfaglig utdanning gjennom å styrke kunnskapen om fagskoleutdanning blant rådgivere og veiledere i statlige etater, fylkeskommuner og kommuner
- sørge for bedre informasjon om generell godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning
- innføre kompetanselån i Lånekassen
- innføre gjeldssletteordning i distriktene i Lånekassen
- bedre kunnskapsgrunnlaget om fagskoleutdanning som arbeidsmarkedstiltak

## 6 God praksisnær utdanning i hele landet



Figur 6.1

Høyere yrkesfaglig utdanning skal bidra til at arbeidslivet får flere kompetente arbeidstakere. Regjeringen ønsker en fagskolesektor som dekker bredden av norsk arbeidsliv, og som utvikler seg i tråd med nye trender og omstilling i både næringslivet og i velferdssektoren. Til det trengs det handlingsrom og kvalitet i utdanningen.<sup>1</sup> Kvalitet i utdanningen er helt sentralt for at arbeidslivet skal få tilgang på bedre kompetanse og ha tillit til at fagskolekandidatene er utstyrt med denne kompetansen. For studentene er kvaliteten i utdanningen avgjørende for både deres ønske om å begynne på høyere yrkesfaglig utdanning og deres mulighet til å gjennomføre utdanningen for å oppnå rett kompetanse. Studenter, arbeidslivet og samfunnet må være trygge på at de rette minstekravene er satt, og de må kunne ha tillit til

at fagskolene både kan oppfylle og utvikle kvaliteten utover minstekravene.

### 6.1 Kvalitet i høyere yrkesfaglig utdanning

Kvalitet er avgjørende for å møte arbeidslivets og studentenes forventninger. Kunnskapsgrunnlaget som er tilgjengelig, tyder på at kvaliteten i høyere yrkesfaglig utdanning er god, se boks 6.1. Den store økningen i studenttallet kan i tillegg være en indikasjon på at kvalitet og relevans i utdanningene bidrar til at høyere yrkesfaglig utdanning i økende grad er etterspurt. Samtidig viser studiebarometeret for fagskolestudenter og kandidatundersøkelsene at det kan variere i hvilken grad studentene opplever at de får utbytte av utdanningen.

Ofta blir vurdering av kvalitet redusert til om fagskoler lever opp til minstekravsbestemmelser i lov- og regelverk. Selv om det er avgjørende at

<sup>1</sup> Fagskolens kvalitetsarbeid er regulert i fagskoleloven § 5, fagskoleforskriften § 49 og fagskoletilsynsforskriften kapittel 4.

fagskolene opprettholder minimumskravene for å kunne tilby utdanning av god kvalitet, er det like viktig at fagskolene strekker seg lenger for å stadig utvikle kvaliteten i utdanningene sine. I et større perspektiv er det interessant å diskutere kvalitet utover det som handler om minstekravene, som blant annet kan omfatte variasjon, mangfold, utvikling og innovasjon, samt effektivitet og relevans.<sup>2</sup> Dette er det i hovedsak fagskolene selv som jobber med å utvikle og kontrollere gjennom sine mål for kvalitetsarbeidet. For å følge opp vil regjeringen vurdere rammene for å fremme kvalitet i høyere yrkesfaglig utdanning og endringer i kravene til fagskoleutdanninger i regelverket.

<sup>2</sup> Harvey og Green, 1993

Begrepsapparat for å diskutere kvalitet i høyere yrkesfaglig utdanning utover det som følger av kravene til akkreditering i lov og forskrift, er begrenset og må videreutvikles og tilpasses bedre til disse utdanningenes egenart.<sup>3</sup> For å vurdere kvaliteten i utdanningene og jobbe godt med kvalitetsutvikling bør fagskolesektoren kunne definere og synliggjøre bedre hva som er god kvalitet, og hva som kjennetegner fagskoler som har et godt kvalitetsarbeid. Derfor bør det utvikles mer konkrete indikatorer på god kvalitet i høyere yrkesfaglig utdanning.

Med mangelfullt kunnskapsgrunnlag om kvalitet i høyere yrkesfaglig utdanning er det vanskelig å vurdere om regelverket og oppfølgingen av kva-

<sup>3</sup> Deloitte, 2023a, kapittel 6. Dette kommer også til uttrykk i innspill til meldingen.

### Boks 6.1 Hva sier kunnskapsgrunnlaget om kvaliteten i fagskoleutdanning?

Det finnes faste undersøkelser om høyere yrkesfaglig utdanning som på ulikt vis gir kunnskap om kvaliteten i utdanningen: studiebarometeret, kandidatundersøkelsen for fagskolekandidater og arbeidsgiverundersøkelsen. *Tilstandsrapporten for høyere yrkesfaglig utdanning* og NOKUTs kvalitetsoppsummeringer og tilsyn, bidrar også med informasjon om kvaliteten i utdanningen.<sup>1, 2</sup>

Siden 2017 har studiebarometeret for fagskolestudenter årlig stilt spørsmål til studenter om deres erfaringer og opplevelser med utdanningene, blant annet om lærernes formidlings-evne, veiledning og tilbakemeldinger til studentene, og om undervisningen har dekket sentrale deler av faget og studieplanen.<sup>3</sup> Studentene blir også spurt om de er tilfredse med læringsmiljøet og tilbudet. Undersøkelsene viser at studentene jevnt over er fornøyd med utdanningene de tar. Det er enkelte systematiske forskjeller mellom fagområder, for eksempel er studenter innenfor helsefag jevnt over mer fornøyd enn studenter innenfor tekniske fag. Samlet gir svarene på disse spørsmålene indikasjoner på kvaliteten i høyere yrkesfaglig utdanning.

Mens studiebarometeret svarer på studentenes opplevde kvalitet på utdanningene, bidrar kandidatundersøkelsen for fagskolekandidater med informasjon om hvordan studentene vurderer kvaliteten og relevansen på kompetansen en

stund etter at de er ferdige med utdanningen. Resultatene i forrige kandidatundersøkelse tilsier at utdanningene har god relevans for arbeidslivet.<sup>4</sup> Den viser svært høy sysselsettingsgrad for de fleste fagskolekandidater. Den viser også at mange får nye stilinger og oppgaver, eller at de føler seg tryggere i jobben som følge av utdanningen, noe som indikerer at utdanningen har gitt dem relevant kompetanse. Samtidig viser undersøkelsen at studenter innenfor kreative fag, og dels økonomi- og administrasjonsfag, i langt mindre grad går ut i relevant arbeid, men oftere går videre til annen utdanning. Studiebarometeret for fagskolestudenter og kandidatundersøkelsene viser at det kan variere i hvilken grad studentene opplever at de får utbytte av utdanningen, og at det er variasjon mellom fagområder.

I forrige arbeidsgiverundersøkelse går det frem at arbeidsgiverne i stor grad er tilfredse med de profesjonelle og yrkesspesifikke ferdighetene til sine ansatte med fullført høyere yrkesfaglig utdanning, og at disse ansatte i stor grad har de ferdighetene for å utføre arbeidet som er tiltenkt dem i virksomheten.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> HK-dir, 2024l

<sup>2</sup> NOKUT, 2024a

<sup>3</sup> NOKUT, 2024b

<sup>4</sup> NIFU 2023: 3

<sup>5</sup> NIFU 2024: 1



liteten i utdanningene er treffsikkert. Kunnskapsgrunnlaget som er tilgjengelig, bærer preg av undersøkelser utarbeidet for å undersøke kvalitet i universitets- og høyskoleutdanning. Den praksisnære og yrkesfagbaserte utdanningstradisjonen som finnes i høyere yrkesfaglig utdanning, har en annen karakter enn utdanningstradisjonene i høyere utdanning, se avsnitt 4.2.

### 6.1.1 Utrede kvalitetsbegrepet

Høyere yrkesfaglig utdanning er en utdanningsstype med en egenart som, tross enkelte likheter med blant annet profesjonsutdanninger i høyere utdanning, skiller seg fra andre typer utdanning på flere områder. Det er først og fremst kunnskapsbasen, nærheten til arbeidslivet og studentenes og lærernes bakgrunn som bidrar til egenarten, se avsnitt 4.2.4. Det finnes mye forskning på utdanningskvalitet i disiplin- og profesjonsutdanninger ved universiteter og høyskoler. Det finnes mindre forskning om den yrkesfaglige og praksisnære utdanningstradisjonen i Norge, og enda mindre om høyere yrkesfaglig utdanning. Ettersom kvalitet er noe som må forstås kontekstuellt, er det ønskelig å få mer kunnskap om kvalitet i en fagskolekontekst.

For å støtte opp under kvalitetsutvikling i høyere yrkesfaglig utdanning er det behov for å løfte samtalen om kvalitet slik at det ikke bare er et spørsmål om minimumskrav for akkreditering, men at det også handler om noen av de andre aspektene ved kvalitet i høyere yrkesfaglig utdanning.

Det kan være faktorer som

- solide fagmiljøer med pedagogisk kompetanse og oppdatert fagkompetanse
- nærhet til praksisfeltet, relevans og samarbeid med arbeidslivet
- et godt læringsmiljø i form av trygge økonomiske, administrative, psykososiale rammer, god infrastruktur og tilrettelegging for den enkelte
- utforming av tilbud som tilrettelegger for at studentene kan oppnå læringsutbyttet på en god måte
- studentenes evne til og forutsetninger for å delta i utdanningen – og det de bringer med seg inn i utdanningen

Regjeringen ønsker å følge opp veksten og utviklingen i høyere yrkesfaglig utdanning med en grundig analyse av hva god kvalitet innebærer, og hva som kjennetegner fagskoler og utdanninger med høy kvalitet. Det trengs mer kunnskap om

### Boks 6.2 Nasjonalt senter for yrkesfag

Regjeringen etablerer et Nasjonalt senter for yrkesfag i løpet av 2025. Senteret skal organisatorisk være en del av Utdanningsdirektoratet. Senteret er lokalisert til Molde.

Nasjonalt senter for yrkesfag skal være et nytt nasjonalt knutepunkt som skal bidra til at innholdet og relevansen i fag- og yrkesopplæringen styrkes, i tett samarbeid med arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene. Senteret skal være tydelig orientert ut mot arbeidslivet og sørge for kunnskap og kompetanse som alle aktørene i fag- og yrkesopplæringen kan bruke. Senteret skal også ha som mål å styrke samarbeidet mellom fag- og yrkesopplæringen og høyere yrkesfaglig utdanning.

arbeidet med kvalitet og mer erfaringsdeling om dette arbeidet mellom fagskolene. Fagskolesektoren er en mangfoldig sektor med til dels svært ulike fagområder, som bygger på ulike fagtradisjoner, har ulik tilknytning til arbeidslivet og studenter med ulik bakgrunn. Dette kan bidra til å gjøre en samtale om kvalitet kompleks. Samtidig er den desto viktigere.

For å kunne bidra til at sektoren kan utvikle kvalitet i utdanningen på egne premisser, er det hensiktsmessig å få en uavhengig utredning som grunnlag for det videre arbeidet. Dette for å blant annet vite mer om hvordan fagskolene selv beskriver kvalitet i sine utdanninger. En slik undersøkelse vil gi et bedre grunnlag for en felles samtale, og en bedre forståelse av forskjellene mellom ulike typer fagområder og fagskoleutdanninger. Det er også behov for mer kunnskap om internasjonal forskning på praksisnære utdanninger tilsvarende de norske fagskoleutdanningene. Kunnskapsdepartementet har derfor lyst ut et oppdrag om å utrede kvalitetsbegrepet i høyere yrkesfaglig utdanning.

### 6.1.2 Forskning på kvalitet i yrkesopplæring og -utdanning

Det finnes for lite forskning om de praksisnære og yrkesrettede utdanningene, og særlig på høyere yrkesfaglig utdanning. Regjeringen ønsker å stimulere til mer forskning på høyere yrkesfaglig

utdanning og videregående fag- og yrkesopp- læring. Det eksisterende kunnskapsgrunnlaget om hva som gir gode utdanningstilbud i denne delen av utdanningssystemet, er i stor grad basert på oppdragsforskning og ulike evalueringer. Konkrete utredninger kan gi et nyttig og målrettet tilskudd til kunnskapsgrunnlaget, men det er også behov for en annen tilnærming til kunnskap om disse utdanningene.

I det lengre løp er det derfor ønskelig med forskerinitiert kunnskapsutvikling som kan bidra til å heve kvaliteten i de praksisnære utdanningene. Da trengs det forskningsmiljøer som kan jobbe med temaet over tid, slik at forskningsbasert kunnskap skapes og gjøres tilgjengelig og kan tas i bruk i den videre utviklingen av yrkesrettede utdanninger i fagskolene og videregående opp- læring.

For å bidra til å dekke dette kunnskaps- behovet har Stortinget i behandlingen av 2025- budsjettet vedtatt å lyse ut 25 millioner kroner årlig gjennom Norges forskningsråd til å forske på høyere yrkesfaglig utdanning og fag- og yrkesopp- læring.<sup>4</sup>

## 6.2 Minstekravene og kvalitet

### 6.2.1 Kravene til utdanningene i regelverket

Mens kvalitetsarbeidet ved en fagskole i hovedsak er koblet til målene for kvaliteten i utdanningene og resultatene, er minstekravene som regelverket stiller til utdanningene, i stor grad koblet til innsatsfaktorer, for eksempel årsverk som er ansatt ved fagskolen. Minstekrav som legger stor vekt på målbare innsatsfaktorer på akkrediteringstids- punktet, er ikke like godt egnet til å vurdere kvali- teten av utdanningstilbudene over tid.

En alternativ tilnærming til krav i regelverket for å sikre god kvalitet i utdanningen kan være å stille vilkår som i større grad legger vekt på resul- tater. Det vil imidlertid bryte med det eksiste- rende systemet for akkreditering, både for enkelt- utdanninger, fagområder og institusjoner. En slik tilnærming bør derfor utredes grundig. Regje- ringen mener at det på sikt kan være nødvendig å gjøre en helhetlig gjennomgang av akkredite- ringskravene for høyere yrkesfaglig utdanning og vil vurdere å utrede andre måter å stille krav til fagskolene for å bedre kunne sikre kvalitet i alle utdanninger. Dette må imidlertid ses i sammen- heng med utviklingen av kunnskapsgrunnlaget om kvalitet i utdanningene, og muligheten for å

<sup>4</sup> Prop. 1 S (2024–2025) Kunnskapsdepartementet

### Boks 6.3 Institusjonsakkreditering

Fra august 2024 åpnet fagskoleloven for at fag- skoler kan søke NOKUT om å få institusjons- akkreditering.<sup>1</sup> Institusjonsakkreditering er en del av regjeringens tillitsreform, der full- makter flyttes fra NOKUT til den enkelte institusjonsakkrediterede fagskole. Institusjons- akkreditering gir en fagskole fullmakt til selv å opprette nye og endre eksisterende utdan- ninger innenfor alle fagområder. Vilklårene som stilles til fagskoler som søker om institu- sjonsakkreditering, skal bidra til å sikre at fag- skolene er solide og kompetente nok til å kunne forvalte fullmakten på en god måte. Departementet foreslår vilkår for institusjons- akkreditering som bygger videre på systemet som allerede eksisterer for akkreditering av utdanninger og fagområder.<sup>2</sup> Det innebærer at flere av vilklårene enten tilsvare vilklårene som gjelder for fagområdeakkreditering, eller er en videreutvikling av disse.

<sup>1</sup> Prop. 64 L (2023–2024)

<sup>2</sup> Kunnskapsdepartementet, 2024a

utvikle indikatorer som passer fagskoleutdan- ningens egenart, se avsnitt 6.1.1 og 6.1.2.

I dag reguleres krav om akkreditering, tilsyn og kvalitet i både fagskoleloven, fagskoleforskrif- ten og fagskoletilsynsforskriften. Reglene er til dels overlappende og kan fremstå uoversiktlige.

Regjeringen vil videreutvikle kriteriene for akkreditering, gjennomgå reglene samlet og slå sammen fagskoleforskriften og fagskoletilsyns- forskriften.

### 6.2.2 Kvalitetsarbeid ved fagskoler

Ifølge NOKUT har en fagskole med godt kvali- tetsarbeid en kultur som legger til rette for for- bedring, utvikling og medvirkning. En slik kultur kjennetegnes av at ansatte og studenter opplever eierskap til og nytteverdi av kvalitetsarbeidet. Ledelsen, de ansatte og studentene vet hvilke oppgaver og hvilket ansvar de selv har i kvalitets- arbeidet ved fagskolen, og hvem de skal kon- takte dersom de har tilbakemeldinger om kvali- teten.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> NOKUT, 2024c

Alle fagskoler er pålagt å ha et system for kvalitetssikring.<sup>6</sup> Dette er fagskolenes verktøy for å gjennomføre og dokumentere kvalitetsarbeidet. Arbeidet skal bidra til å skaffe kunnskap om forhold som har vesentlig betydning for kvaliteten i alle utdanningene ved fagskolen på en systematisk måte. Kvalitetsarbeidet skal være forankret i fagskolens styre og ledelse. Ansatte, studenter og studentorgan skal være involvert i arbeidet.

Fagskoler med fagområdeakkreditering skal ha kompetanse og fullmakt til selv å vurdere om nye eller endrede utdanninger tilfredsstillende kravene til akkreditering innenfor et bestemt fagområde. Dette arbeidet skal de blant annet ha prosedyrer for i systemet for kvalitetssikring.

Fagskolene skal håndtere skiftende kompetansebehov og tidvis rask utvikling innenfor et fagområde, og de skal samtidig opprettholde en standard som ivaretar den kvaliteten som studenter og arbeidslivet forventer. Dette forutsetter at fagskolene jobber strategisk og i tett samarbeid med de delene av arbeidslivet de utdanner kandidater til. Det krever blant annet at fagskoler holder sine ansatte faglig og pedagogisk oppdaterte. I tillegg stiller det krav til arbeidslivet som bidragsyter og samarbeidsaktør for fagskolene, og til myndighetene som definerer mulighetsrommet og begrensningene gjennom å fastsette og håndheve regelverket.

### 6.3 Tilsyn for kvalitet

Samfunnet skal ha tillit til kvaliteten i høyere yrkesfaglig utdanning, og et uavhengig tilsyn er et virkemiddel for å sikre denne tilliten. NOKUT har som uavhengig fagorgan et selvstendig ansvar for å initiere tilsyn med kvaliteten i høyere yrkesfaglig utdanning.<sup>7</sup>

Kunnskapsgrunnlaget gir ingen indikasjon på at det er grunn til bekymring om kvaliteten i høyere yrkesfaglig utdanning. Samtidig viser studiebarometeret for fagskolestudenter og kandidatundersøkelsene at det kan variere i hvilken grad studentene opplever at de får utbytte av utdanningen, se boks 6.1. Regjeringen har foreslått flere grep for å styrke kunnskapsgrunnlaget om kvaliteten i høyere yrkesfaglig utdanning, som vil gi fagskolene informasjon for å utvikle utdanningene sine og gi NOKUT informasjon som vil kunne brukes i tilsynsarbeidet, se avsnitt 6.1.

NOKUT har ført få tilsyn ved fagskoler, enten det gjelder utdanninger eller kvalitetsarbeidet til fagskolene.<sup>8</sup> I perioden 2018–2021 gjennomførte NOKUT et pilotprosjekt med fem private fagskoler, og i perioden 2020–2022 ble det gjennomført tilsyn ved seks kunstfagskoler. Siden pilotprosjektet og tilsynet ved de kunstfaglige fagskolene har NOKUT ikke ført flere tilsyn med kvalitetsarbeidet ved fagskoler.<sup>9</sup> Siden 2018 har NOKUT ført tilsyn med akkrediteringskravene i seks fagskoleutdanninger og ingen tilsyn med fagområdeakkrediteringer. NOKUT har hittil ført tilsyn med stort sett små fagskoler med små studentkull.

Stadig flere fagskoler får fullmakter til å akkreditere utdanninger innenfor ett eller flere fagområder, og de vil etter hvert kunne søke om institusjonsakkreditering for å få fullmakter til å opprette og endre utdanninger på alle fagområder. Som følge av dette vil store deler av studentmassen om få år ta utdanning ved fagskoler som har fullmakter til å akkreditere utdanninger selv. NOKUT vil måtte føre mer jevnlig kontroll med om fagskolene forvalter fullmaktene sine på en god måte, og fortløpende vurdere risikoen for sviktende eller manglende kvalitet i utdanningen.

#### 6.3.1 Mer tilsyn med høyere yrkesfaglig utdanning

NOKUT skal føre tilsyn med fagskoler og fagskoleutdanninger for å kontrollere om vilkårene for akkreditering fremdeles er oppfylt, føre tilsyn med fagskolenes kvalitetsarbeid og stimulere til kvalitetsutvikling som sikrer høyere yrkesfaglig utdanning av høy kvalitet.<sup>10</sup>

I praksis gjennomfører NOKUT tilsyn basert på risikovurderinger. Det betyr at de setter i gang tilsyn på bakgrunn av indikasjoner på kvalitetssvikt eller indikasjoner på at regelverket ikke blir fulgt. NOKUT kan føre risikobaserte tilsyn både med kvalitetsarbeidet til en fagskole og med hele eller deler av akkrediterte utdanninger eller fagområder. Det kan være knyttet til temaer på tvers av ulike fagområder eller innenfor ett fagfelt. Etter dagens regelverk er det ikke fastsatt krav til hvor hyppig det skal føres tilsyn. Det er derfor opp til NOKUT å vurdere når og hvor ofte det skal føres tilsyn med kvaliteten i utdanningene.

NOKUT kan føre tilsyn med flere fagskoler samtidig og kan velge å føre tematiske tilsyn med

<sup>6</sup> Fagskoleloven § 5 femte ledd, fagskoleforskriften § 49 og fagskoletilsynsforskriften § 4-2

<sup>7</sup> Fagskoleloven § 4 b og § 5 a

<sup>8</sup> NOKUT, 2024e

<sup>9</sup> Tilsynet med NKI i 2024 var en oppfølging av et tidligere tilsyn med den samme fagskolen.

<sup>10</sup> Fagskoleloven § 4 b og § 5 a første ledd

felles veiledning og erfaringsutveksling på tvers av fagskoler. Før et tilsyn åpnes, vurderer NOKUT også om det er andre virkemidler, som veiledning, som kan være bedre enn tilsyn. NOKUT kan også gi anbefalinger til fagskolene i tilfeller hvor kravene i regelverket er oppfylt, men hvor NOKUT mener at fagskolen har potensial til å videreutvikle eller forbedre kvaliteten på enkelte områder.

NOKUTs risikobaserte tilsyn vil kunne fange opp de fagskolene som ikke er klare for å håndtere fullmaktene sine. Det forutsetter imidlertid at NOKUT har indikasjoner på at kvaliteten i utdanningen svikter, noe som krever mye analysearbeid og god dokumentasjon.

I en tid der det er vekst i fagskolestudenter og utdanningstilbud og utvikling i fagskolesektoren med økte fullmakter, er det viktig at NOKUT fører mer tilsyn med fagskolenes kvalitetsarbeid. NOKUT har også et lovpålagt ansvar for å føre økonomisk tilsyn med private fagskoler, se avsnitt 7.5. Regjeringen mener at NOKUT bør føre mer tilsyn ved fagskoler, og har derfor i 2025 økt driftsbevilgningen til NOKUT for å styrke dette arbeidet.

### 6.3.2 Periodisk tilsyn med fagskolenes systematiske kvalitetsarbeid

Fagskolene må ha et systematisk kvalitetsarbeid som foregår i hele virksomheten, se avsnitt 6.1. Et godt fungerende kvalitetssystem vil bidra til at fagskolen selv avdekker utfordringer og svakheter i et utdanningstilbud som må rettes opp. Når dette gjøres systematisk, vil fagskolen utvikle kompetanse til å selv utvikle kvaliteten i utdanningen ytterligere. Kvalitetsarbeidet skal videre bidra til at fagskolene strekker seg etter høyere kvalitet, utover å opprettholde minimumskravene.

NOKUTs tilsyn med fagskolenes kvalitetsarbeid skal både sikre at manglende kvalitet ikke går uoppdaget, og at fagskolene veiledes i å utvikle kvalitetsarbeidet sitt. Det kan være en pådriver for fagskolenes kvalitetsarbeid. I pilotprosjektet (2018–2021) avdekket NOKUT flere mangler i kvalitetsarbeidet ved fagskolene, blant annet mangler ved mål og indikatorer og gode rutiner for internkontroll.<sup>11</sup> Samtidig ga fagskolene som deltok i pilotprosjektet, tilbakemelding om at tilsynsprosessen var lærerik, og at den påvirket fagskolene på en positiv måte.<sup>12</sup> Dette tilsier at tilsyn kan være et egnet verktøy

både for å avdekke eventuelle svakheter ved fagskolenes kvalitetsarbeid og for å hjelpe fagskolene til å bli enda bedre på å videreutvikle eget kvalitetsarbeid.

Periodisk tilsyn er tilsyn som gjennomføres med jevne eller forhåndsdefinerte tidsintervaller. I dag stiller verken fagskoleloven eller fagskoleforskriften konkrete krav til når eller hvor ofte NOKUT skal føre tilsyn med kvaliteten i høyere yrkesfaglig utdanning. For universiteter og høyskoler er det krav om periodisk tilsyn for alle institusjoner med akkrediterte utdanningstilbud, og det skal ikke gå mer enn åtte år mellom hvert tilsyn med kvalitetsarbeidet ved den enkelte institusjonen.<sup>13</sup>

Hvis det stilles krav om at NOKUT må føre periodisk tilsyn med fagskolenes kvalitetsarbeid, vil NOKUT måtte gjøre strengere prioritering av tilsynsaktiviteten. Det kan føre til at NOKUT bruker ressurser på tilsyn ved fagskoler hvor de ikke har indikasjon på kvalitetssvikt. Samtidig vil NOKUT ha mulighet til å vurdere hvor omfattende tilsynet bør være. Videre er det ikke nødvendigvis institusjonens størrelse som er utslagsgivende for omfanget av tilsynet, og fagskolens modenhet og kompetanse spiller inn i hvor omfattende et tilsyn behøver å være.

Et alternativ til å kreve periodisk tilsyn av alle fagskoler kan være å innføre periodisk tilsyn bare for fagskoler med institusjonsakkreditering, eller for fagskoler med institusjons- eller fagområdeakkreditering. Disse fagskolene har bredere fullmakter enn andre fagskoler til selv å akkreditere og endre utdanninger og forvalter derfor et større ansvar. Det betyr at disse fagskolene ikke vil være i kontakt med, eller i mindre grad være i kontakt med, NOKUT i forbindelse med akkrediteringsprosesser. Dette kan tale for å innføre krav om periodisk tilsyn med disse fagskolene.

Fagskoler med en institusjons- eller fagområdeakkreditering har imidlertid vist at de oppfyller vilkårene for disse akkrediteringene. Vilårene er satt for å sikre at fagskolene er solide og kompetente nok til å kunne forvalte fullmaktene de får. Et sentralt krav som NOKUT undersøker ved fagområdeakkreditering, er at fagskolen dokumenterer et forsvarlig system for kvalitetsarbeid og rutiner for egen akkreditering av nye utdanningstilbud. Det kan være et like stort behov for å føre tilsyn med kvalitetsarbeidet ved fagskoler som ikke har fagområde- eller institusjonsakkreditering. Det tilsier at det ikke

<sup>11</sup> NOKUT, 2024f

<sup>12</sup> NOKUT, 2024f

<sup>13</sup> Universitets- og høyskoleloven § 3-6 og universitets- og høyskoleforskriften § 1-9

vil være god ressursutnyttelse å begrense periodisk tilsyn med kvalitetsarbeidet til en gruppe fagskoler.

Alle fagskoler kan ha nytte av veiledningen som gis i forbindelse med tilsyn med kvalitetsarbeidet, og tilliten til høyere yrkesfaglig utdanning i samfunnet styrkes når det synliggjøres at kvalitetsarbeidet er godt. På sikt vil et mer jevnlig tilsyn bidra til å ruste fagskolenes eget kvalitetsarbeid. Regjeringen vil derfor ved gjennomgang av kvalitetsregelverket vurdere å innføre et krav om periodisk tilsyn med fagskolenes systematiske kvalitetsarbeid.

### 6.3.3 Bruk av kunstig intelligens i tilsynsarbeidet

Samfunnet står foran en ny situasjon med kunstig intelligens (KI) og mulighetene som denne teknologien kan åpne for. De siste årene har det kommet KI-modeller som er bredt anvendelige, og som med mindre justeringer og tilpassinger kan anvendes på en rekke ulike områder. Det er foreløpig begrenset bruk av kunstig intelligens i oppgaver og tjenester i offentlige virksomheter.<sup>14</sup> Offentlig sektor har et potensial for å effektivisere og skape bedre tjenester gjennom digitalisering, og kunstig intelligens er en del av dette. Navs omverdensanalyse 2023–2035 trekker for eksempel frem muligheten for å bruke KI som beslutningsstøtte for saksbehandlere.<sup>15</sup> Regjeringen vil at 80 prosent av offentlige virksomheter skal ha tatt i bruk KI i løpet av 2025, og 100 prosent innen 2030.<sup>16</sup>

Regjeringen foreslår en rekke tiltak for å styrke kunnskapsgrunnlaget om kvalitet, se avsnitt 6.1. Et bedre kunnskapsgrunnlag om kvaliteten i høyere yrkesfaglig utdanning kan gjøre risikobaserte tilsyn mer treffsikre og støtte et eventuelt periodisk tilsyn med fagskolenes systematiske kvalitetsarbeid.

NOKUT har i sin årsrapport for 2023 vist til at de har tatt i bruk KI blant annet til å analysere data fra studiebarometeret for fagskolestudenter. De ser også på muligheten til å bruke KI på flere områder i fremtiden. For å støtte NOKUTs arbeid med å utforske KI for å effektivisere og styrke arbeidet med tilsyn av kvalitet i høyere yrkesfaglig utdanning har Kunnskapsdepartementet gitt NOKUT midler til dette i 2025.

<sup>14</sup> Digdir, 2024

<sup>15</sup> Nav, 2023

<sup>16</sup> Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, 2024

## 6.4 Faglige rammer for utdanningstilbudene

Prinsippet for utvikling av utdanningstilbud i fagskolesektoren er at den enkelte fagskolen, i samarbeid med arbeidslivet, utvikler utdanninger rettet mot behovene. I enkelte fagområder, som utdanninger rettet mot den kommunale helse- og omsorgstjenesten, er behovene i stor grad lik for fagarbeidere over hele landet. I slike tilfeller er det relevant å vurdere om utdanninger skal utvikles av den enkelte fagskole, eller om det bør være en mer nasjonalt styrt utvikling. For enkelte av universitets- og høyskoleutdanningene, for eksempel for helse- og sosialfagutdanningene, er det fastsatt en nasjonal rammeplan som skal sikre at læringsutbyttet og krav for kandidatene er likt ved alle utdanningsinstitusjoner. Regjeringen har som mål at rammeplanstyringen i profesjonsutdanningene skal gjøres mer overordnet for å unngå detaljerte føringer som kan være til hinder for å utvikle utdanninger i tråd med lokale behov.<sup>17</sup> En detaljert nasjonal styring av fagskoleutdanninger kan ha ulemper som må veies opp mot fleksibilitet ved den enkelte fagskolen til å utvikle utdanninger som er tilpasset regionale og lokale behov, og legge til rette for innovasjon og utvikling i faget.

### 6.4.1 Utdanningsmyndighetenes rolle i å styre utdanningene

Kunnskapsdepartementet setter rammer for innholdet i fagskoleutdanningen ved å stille krav til læringsutbyttet for studentene. Det skjer hovedsakelig ved at fagskoleutdanningen er plassert i Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR), ved føringer i lovverket om at kvalifikasjonen skal være tilstrekkelig for å utøve yrket,<sup>18</sup> og ved at utdanningen skal gi kompetanse som kan tas i bruk for å løse oppgaver i arbeidslivet uten ytterligere opplæringstiltak.<sup>19</sup>

Utdanninger skal utvikles i tråd med de overordnede læringsutbyttebeskrivelsene i NKR, se avsnitt 4.4.<sup>20</sup> Det betyr at fagskolene utarbeider utfyllende læringsutbyttebeskrivelser for hver utdanning (inkludert studieplaner og emneplaner) og tilpasser blant annet det faglige innholdet, læremidlene og undervisningsformen slik

<sup>17</sup> Meld. St. 19 (2023–2024)

<sup>18</sup> Fagskoletilsynsforskriften § 2-1

<sup>19</sup> Fagskoleloven § 4

<sup>20</sup> Fagskoleloven § 5 første ledd og fagskoletilsynsforskriften § 2-1 andre ledd

at studentene kan oppnå det forventede læringsutbyttet. De overordnede læringsutbyttebeskrivelsene i NKR kan derfor anses som minimumskrav ikke bare for kompleksiteten i utdanningene, men også til dels for bredden av innholdet i alle utdanningene.<sup>21</sup>

I høyere yrkesfaglig utdanning detaljstyrer ikke utdanningsmyndighetene hvilket faginnhold som skal inkluderes i ulike fagskoleutdanninger. Regelverket differensierer heller ikke mellom ulike typer utdanninger eller fagområder. Fagskolene har selv ansvar for å kvalitetssikre utdanningene og sikre at de gir kompetanse som arbeidslivet trenger, og som kan tas i bruk til å løse konkrete oppgaver i arbeidslivet. Kompetansen må bygge på et relevant kunnskapsgrunnlag.<sup>22</sup>

Sentral styring av innholdet i utdanningene kan bli et hinder for at fagskolene kan opprettholde nærheten til arbeidslivet og tilpasse utdanningene raskt nok til nye og skiftende kompetansebehov. En av styrkene til fagskolene ligger i fleksibiliteten til å utvikle og tilpasse utdannings tilbudene i samarbeid med arbeidslivet, uten omfattende prosesser med å endre nasjonale læreplaner eller nasjonale forskrifter for rammeplaner. Skal fagskolene klare å bevare sin rolle som arbeidslivets skole, er de nødt til å både bevare denne fleksibiliteten og styrke sine fullmakter til å akkreditere og endre utdanninger selv i takt med endringer i arbeidslivet.

I profesjonsmeldingen mener regjeringen at innholdet i universitets- og høyskoleutdanning bør styres på lavest mulig nivå.<sup>23</sup> Uten detaljerte føringer fra sentrale myndigheter er det lettere å holde utdanningene oppdatert, bygge egenart og drive innovasjon og utvikling av utdanningene.<sup>24</sup> Samme argumentasjon gjelder også for høyere yrkesfaglig utdanning.

Fagskolene skal kunne fortsette å videreutvikle sitt samarbeid med lokalt og regionalt arbeidsliv så vel som nasjonalt, og svare på de ulike kompetansebehovene som næringer og arbeidsliv i ulike regioner har. Samarbeidet mellom fagskolene om felles nasjonale planer i regi av Nasjonalt fagskoleråd (se avsnitt 6.4.2) har samtidig vist at det kan være fordeler med en viss samordning av enkelte utdanninger, og at dette er formålstjenlig for deler av arbeidslivet. Disse

planene er ikke styrende, og fagskolene kan selv velge om de vil følge dem.

Når det er ønskelig med flere føringer for å samordne utdanninger, som kan være aktuelt for helse- og omsorgstjenesten, kan det løses gjennom samarbeid om felles faglig innhold, se avsnitt 6.4.2. Autorisasjoner, lisenser og sertifikater er andre mekanismer som setter rammene for innholdet i utdanningene. Et eksempel på dette er kvalifikasjonskrav til sikkerhetskontrollører som krever et bestemt utdanningsnivå og utdanningskvalifikasjon.<sup>25</sup> Videre skal NOKUT påse at fagskoleutdanningene er i tråd med de internasjonale standardene, konvensjonene og avtalene som Norge er forpliktet til å følge.<sup>26</sup> I tillegg kan andre instanser, som Sjøfartsdirektoratet og Luftfartstilsynet, spille en rolle i å følge opp utdanningene.

Krav og føringer fra fagdepartementene som styrer den enkelte bransjen, kan sikre likere kompetanse i de yrkene/oppgavene som trenger det, og beholde bransjenærheten. Denne løsningen innebærer at fagdepartementene utarbeider kriterier for hva som skal til for å løse en oppgave. I *Nasjonal helse- og samhandlingsplan 2024–2027* vises det til at Helsedirektoratet har begynt å gjennomgå og revidere nasjonale veiledere. Hensikten er å vurdere nødvendigheten av profesjonsspesifikke krav og anbefalinger.<sup>27</sup>

Dersom en fagskole ønsker å utvikle utdanninger som skal føre til en bestemt autorisasjon eller sertifisering, må fagskolen sørge for at utdanningen oppfyller kriteriene som fagdepartementet har satt. Dersom en fagskole ønsker å utvikle utdanninger som ligger under andre typer føringer, må de sørge for å følge disse. Dette er ikke til hinder for at fagskoler kan utvikle utdanninger som *ikke* skal kvalifisere til sertifiseringer og autorisasjoner, men er innenfor samme fagfelt. Fagskolene må vise tydelig hvilke utdanninger som skal kunne kvalifisere til ulike typer av sertifiseringer eller autorisasjoner.

Det er en balansegang mellom behovet for å standardisere utdanninger og det å sikre fleksibilitet og desentralisert myndighet til fagskolene. Fagskolene har vist at de, gjennom lokalt samarbeid med arbeidslivet, er i stand til å identifisere behov for utdanningstilbud og utvikle tilbudene etter de spesifikke behovene. Regjeringen ønsker ikke en utvikling der fagskoleutdanningene blir mer sentraliserte og standardiserte, men at fag-

<sup>21</sup> NOKUT, 2023

<sup>22</sup> Fagskoleloven § 4

<sup>23</sup> Meld. St. 19 (2023–2024)

<sup>24</sup> Kunnskapsdepartementet, 2023b

<sup>25</sup> Byggeteknisk forskrift (TEK17) § 16-2

<sup>26</sup> Fagskoleforskriften § 47 bokstav 4

<sup>27</sup> Meld. St. 9 (2023–2024)

**Boks 6.4 Kvalifikasjonskrav**

Stillinger og roller i store deler av bygg- og anleggsbransjen er preget av definerte ansvarsområder og tiltaksklasser, som beskriver ansvar basert på kompleksiteten og risikoen i ulike prosjekter. Rollene som utførende og som prosjekterende, altså den som setter opp vilkårene for arbeidet som skal utføres, må være i tråd med regelverket. Fagskoleutdanning i klima, energi og miljø (KEM) samt arbeidserfaring ble for få år siden tatt inn i kvalifikasjonskravene for tiltaksklasse 2 i byggesaksforskriften.<sup>1</sup> Det innebærer at regelverket nå anerkjenner fagskoleutdannede VVS-arbeidere som kvalifiserte for å lede mellomkompliserte byggeprosjekter, på lik linje med personer med bachelorgrad. Regelverket nå er mer i tråd med hvordan bransjen er organisert, og det legger bedre til rette for en god utnyttelse av kompetansen som finnes i arbeidslivet.

<sup>1</sup> Byggesaksforskriften (SAK 10) § 11-2

Kilde: NIFU 2024: 7

skolene heller skal styrkes med et tydeligere mandat til å svare på arbeidslivets behov i hele landet.

Kunnskapsdepartementet bør fortsatt ha styring over nivået på læringsutbyttet og de grunnleggende kravene<sup>28</sup> for utdanningene for å sikre kvaliteten for høyere yrkesfaglig utdanning. Regjeringen mener at eventuelle sterkere styringssignaler om innholdet i høyere yrkesfaglig utdanning bør komme som signaler eller føringer fra fagmyndighetene eller som internasjonale forpliktelser – ikke fra utdanningsmyndighetene.

#### 6.4.2 Samarbeid om frivillige nasjonale planer og nasjonale fagråd

Fagskolene har, gjennom nasjonale fagråd og Nasjonalt fagskoleråd, selv gått sammen og utarbeidet veiledende nasjonale planer for en del fagskoleutdanninger.<sup>29</sup> De nasjonale planene skal

<sup>28</sup> Fagskoleloven § 4

<sup>29</sup> Nasjonalt fagskoleråd, 2024

bidra til at tilsvarende fagskoleutdanninger kan gjenkjennes fra fagskole til fagskole. I enkelte utdanninger, for eksempel helseutdanninger for den kommunale helse- og omsorgstjenesten, er det gunstig for arbeidsgiver at tilbudene er gjenkjennelige på tvers av fagskoler. Planene har ikke formell juridisk status og er ikke noe fagskolene må følge. De er følgelig ikke en del av den nasjonale styringen av innholdet i utdanningene. Det varierer hvor nært ulike fagskoler legger seg til de nasjonale planene. Dersom mange utdanninger har samme navn som en nasjonal plan, men et annet omfang eller et nokså annet faginnhold enn det som er beskrevet i den nasjonale planen, vil den nasjonale planen kunne miste deler av sin funksjon. Det vil også kunne føre til misforståelser blant studenter og arbeidsgivere.

Det er fagskolenes egne studieplaner som utgjør det faglige grunnlaget for akkreditering fra NOKUT, og den enkelte fagskoles styre har ansvaret for å utvikle og vedlikeholde disse. Som regel må fagskolen også utarbeide mer utfyllende læringsutbyttebeskrivelser enn i den nasjonale planen for å kunne oppfylle akkrediteringskravene.

De nasjonale planene bidrar til samarbeid og samordning mellom fagskoler som tilbyr lignende utdanninger. Det kan bidra til bedre kvalitet og gjøre det enklere for arbeidslivet å bli kjent med de ulike kvalifikasjonene disse utdanningene gir. Nasjonale planer kan bli en sovepute for fagskolene dersom de tar for gitt at de nasjonale planene er gode og oppdaterte. Nasjonale planer innebærer derfor en viss risiko for at utviklingsarbeidet svekkes og at utdanningstilbudene får lavere kvalitet over tid.

De nasjonale fagrådene er nedsatt av Nasjonalt fagskoleråd. Fagrådene kan spille en rolle i å fange opp trender for sin del av sektoren, være dialogpartner for bransjer og etater og ikke minst koordinere og initiere utvikling og mangfold i sine fagområder.

#### 6.5 Fagskoler med kvalitet i alle ledd

I fagskolemeldingen fra 2017 ble det satt et mål om at fagskolene skulle bli større og mer solide. Sektoren ble bedt om å vurdere fusjoner for å sikre større enheter med større faglig tyngde og kapasitet i fagmiljøene, i studentdemokratiet og i ledelse og administrasjon.<sup>30</sup> Dette ble gjort med

<sup>30</sup> Meld. St. 9 (2016–2017)

bakgrunn i at disse faktorene påvirker kvaliteten i utdanningene. Store deler av sektoren har fulgt opp signalene fra forrige melding og bidratt til at vi har fått mer solide fagskoler, se nøkkeltall i avsnitt 2.1. Dette gjelder særlig de fylkeskommunale fagskolene, men også mange private har gått sammen i større enheter, eller klart å vokse seg store. Dette har ikke gått på bekostning av fagskolenes desentraliserte struktur og evne til å tilby utdanninger i hele landet. Tallet på studiesteder har økt samtidig med at tallet på fagskoler har blitt lavere. Også antallet nett- og samlingsbaserte utdanninger har økt mye, se avsnitt 2.1. Det betyr at fagskolene er i stand til å tilby utdanninger der hvor behovene er. Denne utviklingen har bidratt til at sektoren klarer å håndtere den økte etterspørselen etter høyere yrkesfaglig utdanning og til at fagskoleutdanning har blitt mer synlig de senere årene. Ved å bygge videre på denne utviklingen kan fagskolene fortsette å svare på skiftende kompetansebehov i hele landet, også i distriktene.

### 6.5.1 Faglig fleksibilitet og fagmiljø

Det er de mellomstore og store fagskolene som har hatt kapasitet til og forutsetninger for å oppnå fagområdeakkreditering. Ingen fagskoler med færre enn 100 studenter har fagområdeakkreditering.<sup>31</sup> Prosessen med å oppnå slik akkreditering er i seg selv ressurskrevende, og forutsetter en viss kapasitet i institusjonen. Erfaringene til fagskoler som har oppnådd fagområdeakkreditering, viser at prosessen er svært utviklende for det videre arbeidet med kvalitet. Fagområdeakkreditering gjør fagskolene i stand til å være mer fleksible med tanke på å utvikle og endre utdanningstilbud som arbeidslivet etterspør. Med de store endringene samfunns- og arbeidslivet står overfor fremover, er det derfor ønskelig at fleste fagskolene har god nok kapasitet og kvalitet til å oppnå mulig fagområde- eller institusjonsakkreditering.

NOKUT har akkreditert mange utdanninger med små fagmiljøer ved små fagskoler. I noen tilfeller er fagmiljøet lokalisert på et lite sted der det ikke er grunnlag for et større fagmiljø eller mange studenter. I andre tilfeller kan små fagmiljøer skyldes at faget/bransjen er så smalt at det ikke er grunnlag for et større fagmiljø nasjonalt. Faget eller tilbudet kan likevel være verdifullt å opprettholde av på grunn av behov i arbeidslivet, for eksempel kartmålerfaget som opprinnelig var et videregående opplæringstilbud. Tradisjonshånd-

verk er et annet eksempel på små fag og små fagmiljøer som kan være både nødvendig og ønskelig.

Ulempene ved å være et lite fagmiljø kan reduseres for eksempel gjennom nasjonale eller internasjonale faglige nettverk. Fagskolen Aldring og helse er en relativt liten fagskole, som drives som en del av et større nasjonalt senter som jobber med kompetanse og forskning på flere nivåer. Norges grønne fagskole – Veia har et svært lite fagmiljø nasjonalt i blomsterdekorasjonsfaget. Veia har kompensert for dette blant annet ved å bidra til opprettelsen av et felles europeisk nettverk innenfor faget.

For noen av fagskolene kan det være vanskelig å finne faglig relevante samarbeidspartnere etter som fagfeltet deres er enestående og/eller smalt. Andre fagskoler forblir derimot små over tid selv om det finnes faglige fellesskap som gir grunnlag for tettere organisatorisk samarbeid.

### 6.5.2 Administrativ kapasitet

Fagskolene må ha administrativ kapasitet til arbeidet med kvalitet som gjør uteksaminerte kandidater ettertraktet i arbeidslivet. Det handler blant annet om å tiltrekke seg nøkkelkompetanse, kunne dimensjonere etter behov, følge opp studentrettigheter og læringsmiljø, ha kapasitet til å drive kvalitetssikring og søke om internasjonale samarbeidsprosjekter eller utviklingsmidler. God administrativ kapasitet gjør det enklere å ta i bruk de ulike virkemidlene som finnes for å drive frem kvaliteten i utdanningene. Det er i stor grad, men ikke bare, de mellomstore og store fagskolene som har markert seg i nybrottsarbeid gjennom for eksempel bransjeprogrammene, tilskudd for fleksible og desentraliserte utdanninger, og utviklingsmidlene for kvalitet.

Fagskolene trenger en viss juridisk kapasitet og kompetanse for å etterleve regelverket på riktig måte. Dette er regelverk som er nødvendig for å sikre et formelt utdanningssystem med mekanismer for å sikre kvalitet, noe som skiller sektoren fra den ikke-formelle kurssektoren.

Selv om det kan være gode grunner til at fagmiljøer er små kan det være en styrke for små fagmiljøer å inngå i et større, administrativt fellesskap. Stordriftsfordelene med å være flere fagmiljøer under samme paraply, kan bidra til kvalitet og bedre administrativ kapasitet. Samarbeid kan ruste flere fagskoler til å få fagområde- eller institusjonsakkreditering, noe som igjen vil styrke sektorens samlede kapasitet til å svare på skiftende kompetansebehov.

<sup>31</sup> NOKUT, 2024d



### Boks 6.5 Kvalitetsmidler til fagskolene

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse forvalter flere ordninger med kvalitetsmidler rettet mot fagskolene:

#### *Tilskuddsordningen for utviklingsmidler til fagskolene*

Ordningen ble etablert i 2017. Det er en årlig politisk beslutning hva utviklingsmidlene skal finansiere. I 2025 skal midlene tildeles prosjekter som skal bidra til utvikling av utdanninger, kompetanseheving for lærere, engangsinvesteringer i utstyr og infrastruktur og utvikling av internasjonalisering. Fagskoler med fagområdeakkreditering og fagskoler med maritime fag skal prioriteres ved tildeling av utviklingsmidler. For 2025 er det bevilget 77,8 millioner kroner til ordningen.

#### *Senter for fremragende høyere yrkesfaglig utdanning*

I 2022 ble det etablert en forsøksordning med to sentre for fremragende høyere yrkesfaglig utdanning (SFY). Ordningen var inspirert av en

lignende ordning for universiteter og høyskoler og av den europeiske ordningen *Centre of Vocational Excellence*. Målet med ordningen er å heve statusen til høyere yrkesfaglig utdanning og stimulere til fremragende kvalitet i utdanningene. Ordningen skal gi fagskolene ressurser til å jobbe langsiktig med kvalitetsutvikling og innovasjon. Ordningen skal også stimulere til bedre samarbeid mellom fagskoler, mellom ulike utdanningsnivåer og styrket samarbeid med arbeidslivet. Totalt tildeles 12 millioner kroner til to fagskoler over fire år.

#### *Utdanningskvalitetsprisen*

Prisen ble innført i 2018 og er på 1 million kroner årlig. Prisen skal belønne fremragende arbeid med utdanningskvalitet i høyere yrkesfaglig utdanning og stimulere fagskolene til systematisk arbeid med å videreutvikle kvaliteten på utdanningene sine. Så langt har følgende fagskoler fått prisen: Fagskolen Vestfold, Fagskolen Innlandet, Fagskolen Oslo og Akershus, Fagskolen Hordaland, Fagskolen i Viken, Fagskolen Kristiania og Fagskolen Vestfold og Telemark.

## 6.6 Fagskolelæreren

Lærernes utdanningsfaglige kompetanse er avgjørende for at kvaliteten på undervisningen er god nok, og at studentene lykkes med å oppnå relevant læringsutbytte. Derfor må det finnes pedagogiske utdanningstilbud som er tilpasset fagskolelærernes behov.

Fagskolene skal være tett på arbeidslivet og videreutvikle tilbudene slik at de svarer på skiftende og nye kompetansebehov, samtidig som det er det økt etterspørsel etter høyere yrkesfaglig utdanning. Derfor må fagskolene stadig hente inn lærere med relevant faglig kompetanse og oppdatert yrkeserfaring, mens de også må sikre at fagmiljøets samlede pedagogiske kompetanse bidrar til god kvalitet på undervisningen.

Regjeringens forslag om å åpne for høyere yrkesfaglig utdanning på nivå 6 og 7 i Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR) vil gjøre det nødvendig å se på kravene som stilles til faglig kompetanse, se avsnitt 4.4.

Fra 2017 til 2023 har antallet lærere i sektoren økt med 50 prosent til nesten 1 500. Det betyr at det er færre lærere per student nå enn tidligere. Selv om mye av veksten skjer i nett- og samlingsbaserte tilbud der undervisningen kanskje kan organiseres mer effektivt, skal studentene ha tilstrekkelig oppfølging og veiledning fra lærere. Det er heller ikke gitt at nettbasert undervisning krever mindre ressurser, fordi studentene gjerne må følges opp mer individuelt. Fagskolene dekker noe av behovet for undervisere med å leie inn kompetanse fra arbeidslivet, men veksten i studenter og studietilbud tilsier at det vil bli nødvendig med flere lærere i tiden som kommer.

I 2023 var 16 prosent av lærerne 60 år eller eldre, og 30 prosent var mellom 50 og 59 år. Selv om det i denne sektoren er naturlig at fagfolk rekrutteres som lærere på bakgrunn av mange år i relevant arbeidsliv, viser aldersfordelingen behovet for stadig påfyll av nye lærere, også for å erstatte avgangen fra arbeidslivet.

### 6.6.1 Fagskolelærernes kompetanse – krav og behov

For å få akkreditert et utdanningstilbud skal fagmiljøet ha både spesifikk fagkompetanse og utdanningsfaglig kompetanse.<sup>32</sup> Fagskoletilsynsforskriften krever at størrelsen på fagmiljøet skal stå i forhold til antallet studenter og utdanningenes innhold og egenart, en bestemmelse som legger opp til stor grad av skjønnsmessig vurdering. Det er i første omgang fagskolens styre som skal vurdere hva som er nødvendig og hensiktsmessig ut fra utdanningenes egenart og studentenes bakgrunn. Videre er det NOKUT som gjennom sitt akkrediterings- og tilsynsarbeid skal sikre at fagskolene opererer i tråd med kravene.

#### Faglig kompetanse

Kravet om faglig kompetanse innebærer først og fremst at fagmiljøet skal inkludere personer med minimum fagskoleutdanning samt oppdatert yrkeskompetanse. Dette betyr ikke at alle lærere må tilfredsstillende disse kravene, men en tilstrekkelig andel for å sikre faglig oppdatert utdanning med høy kvalitet. Sammensetningen av fagmiljøet er en sentral del av fagskoleutdanningenes kunnskapsbase.<sup>33</sup>

Omfanget av lærere med fag- eller svennebrev og lærere med delte stillinger i fagskole og andre næringer illustrerer hvordan fagskoler kan rekruttere for å sikre yrkesrelevant og oppdatert kompetanse. Nesten 600 av alle lærerne, inkludert over 100 som har full stilling ved en fagskole, har også et ansettelsesforhold i en annen næring enn fagskole. Bortimot halvparten av disse lærerne (45 prosent) har en full stilling utenfor fagskolen.<sup>34</sup> Disse tallene gir et visst inntrykk av samspillet mellom fagskole og arbeidsliv.

En undersøkelse gjennomført av NIFU viser at delte stillinger mellom praksisfeltet og utdanningsinstitusjoner innenfor profesjonsutdanninger kan ha mange fordeler.<sup>35</sup> Det er grunn til å regne med at det samme gjelder innenfor høyere yrkesfaglige utdanninger. Selv om delte stillinger brukes i fagskolene, er det grunn til å spørre om fagskolene kan bli bedre på å bruke handlings-

rommet til å knytte til seg fagkompetanse fra arbeidslivet. Universiteter og høyskoler bruker såkalte bistillinger/toerstillinger for å knytte til seg spesifikk kompetanse.

Regjeringens forslag om at fagskolene kan utvikle og tilby utdanninger på NKR-nivå 6 og 7 i tillegg til NKR-nivå 5, vil kunne øke forventningene til fagmiljøet ved fagskolene. Ettersom lærernes nærhet til arbeidslivet er avgjørende for fagskoleutdanningene, vil det være et sentralt tema når kriteriene som stilles til fagmiljø for fagskoleutdanninger på NKR-nivå 6 og 7 skal vurderes. Det er ikke ønskelig å begrense fagskolenes rekruttering av lærekrefter mer enn det som er nødvendig for å sikre tilstrekkelig kvalitet i utdanningene.

#### Utdanningsfaglig kompetanse

Kravene til utdanningsfaglig kompetanse må være høye nok til å sikre tilstrekkelig pedagogisk kompetanse i fagmiljøene, men likevel ikke så høye at det gjør rekruttering og utvikling av relevante utdanningstilbud unødige vanskelig.

I dag er kravet at alle utdanningstilbud skal ha tilknyttet en ansvarlig med utdanningsfaglig utdanning som har ansvaret for å legge til rette for studentenes læring. Fagskoletilsynsforskriften sier at dette skal være kompetanse i å fremme studenters læring, og at denne kompetansen kan bestå av pedagogisk, didaktisk, digital eller annen relevant kompetanse.<sup>36</sup>

Rollen til den utdanningsfaglige ansvarlige vil typisk innebære å bistå fagpersonen som underviser når denne ikke har utdanningsfaglig kompetanse selv. Utover fagskoletilsynsforskriftens krav er det opp til fagskolens styre å fastsette krav til pedagogisk kompetanse hos fagpersonene som underviser, og å finne balansen mellom fagmiljøets samlede pedagogiske og faglige kompetanse.

Hvert fag har sine egne behov og forutsetninger for didaktiske verktøy og pedagogiske prinsipper. For eksempel brukes laboratorieundervisning mye i enkelte tekniske fag, mens praksis med oppfølging av veileder brukes mye i mange helsefaglige utdanninger. Det er også stor forskjell på hvilken bakgrunn og arbeidserfaring de ulike studentgruppene har når de starter på en høyere yrkesfaglig utdanning. Denne bakgrunnen betyr også mye for hvordan undervisningen bør legges opp, enten den er fysisk eller digital. Den pedagogiske opplæringen som fagskolelærerne

<sup>32</sup> Med utdanningsfaglig kompetanse menes kompetanse i å fremme studenters læring, noe som kan bestå av pedagogisk, didaktisk, digital eller annen relevant kompetanse, se fagskoletilsynsforskriften § 2-3.

<sup>33</sup> NIFU 2019: 22

<sup>34</sup> SSB, 2024

<sup>35</sup> NIFU 2021: 1

<sup>36</sup> Fagskoletilsynsforskriften § 1-2 b

tilbys, må derfor være tilpasset de ulike fagenes egenarter og tradisjoner i tillegg til studentenes behov.

#### Pedagogiske utdanningstilbud for fagskolelærere

Det er flere ulike utdanninger som kan gi fagskolelærerne relevant utdanningsfaglig kompetanse, se figur 6.2. OsloMet har i samarbeid med fagskoler utviklet et tilbud som er spesielt tilpasset fagskolelærernes kompetansebehov. Tilbudet til OsloMet er organisert med en samling i starten og en i slutten av semesteret, og nettbaserte aktiviteter mellom samlingene. På denne måten har tilbudet blitt forholdsvis lett tilgjengelig, og lærere fra hele landet tar utdanningen hvert år. OsloMet har også i noen tilfeller gjennomført lokale samlinger i samarbeid med en fagskole. Stadig flere fagskoler sender lærerne sine til OsloMets utdanningstilbud for fagskolelærere. Til 35 plasser har OsloMet hatt mellom 90 og 146 søkere de siste årene.

Etterspørselen etter utdanningsfaglig kompetanse vil øke etter hvert som fagskolene vokser, og i takt med at dagens lærere erstattes av nye lærere. Jo flere utdanningstilbud som finnes, desto flere personer med utdanningsfaglig kompetanse vil fagskolene trenge for å gi studentene gode forutsetninger for å lykkes med utdanningen. Utdanningsfaglig kompetanse har også betydning for fagskolenes arbeid med inkluderende undervisning og godt læringsmiljø, som omtalt i avsnittene 5.4.2 og 6.7. For å møte behovet for flere lærere i fagskolene vil regjeringen legge til rette for å videreutvikle og oppskalere tilbudet rettet mot fagskolelærere.

Fag og pedagogikk henger sammen og pedagogiske tilbud til fagskolelærere bør videreutvikles og gjennomføres i tett samarbeid med fagskolene og faglærerne selv. Det er fagskolene som besitter den spesifikke fagkompetansen og som har erfaringen med praksisnær utdanning. Enkelte fagskoler har også utviklet egne kurs for fagskolelærere med vekt på planlegging og gjennomføring av undervisning. Dette er et relevant supplement til de forskningsbaserte pedagogiske utdanningstilbudene.

Regjeringen legger til grunn at de pedagogiske utdanningene for fagskolelærere utvikles og gjennomføres i tett samarbeid med praksisfeltet i fagskolene.<sup>37</sup> Dette kan innebære at fagskolelærere involveres i forskningsfeltet for yrkesfaglig pedagogikk for å bidra til mer praksisnær

forskning på denne utdanningstypen. Gjennom å etablere en satsning i Norges forskningsråd for forskning på høyere yrkesfaglig utdanning, har regjeringen lagt til rette for mer forskning på høyere yrkesfaglig utdanning og et tettere samarbeid mellom praksisfeltet i fagskolene og kunnskapsutviklingen ved universitetene og høyskolene, se avsnitt 6.1.2.

#### 6.6.2 Fagskolelærernes kompetanse – status i dag

Litt under halvparten av alle lærerne ved fagskolene (48 prosent) har en pedagogisk utdanning.<sup>38</sup> Til sammenligning hadde 52 prosent av alle lærerne i 2018 en pedagogisk utdanning. Andelen med pedagogisk utdanning er høyest blant de eldste lærerne.

Andelen lærere med pedagogisk utdanning i de offentlige fagskolene er om lag 60 prosent, noe som er høyere enn ved de private, hvor 32 prosent av lærerne har pedagogisk utdanning. Sammenlignet med i 2018 er det en litt lavere andel med pedagogisk utdanning i både offentlige (syv prosentpoeng) og private (to prosentpoeng) fagskoler i 2023. Utviklingen kan henge sammen med at antallet lærere har økt mye de siste årene, og at fagpersoner gjerne ansettes som lærere mot at de tar en pedagogisk utdanning i løpet av en viss tid.

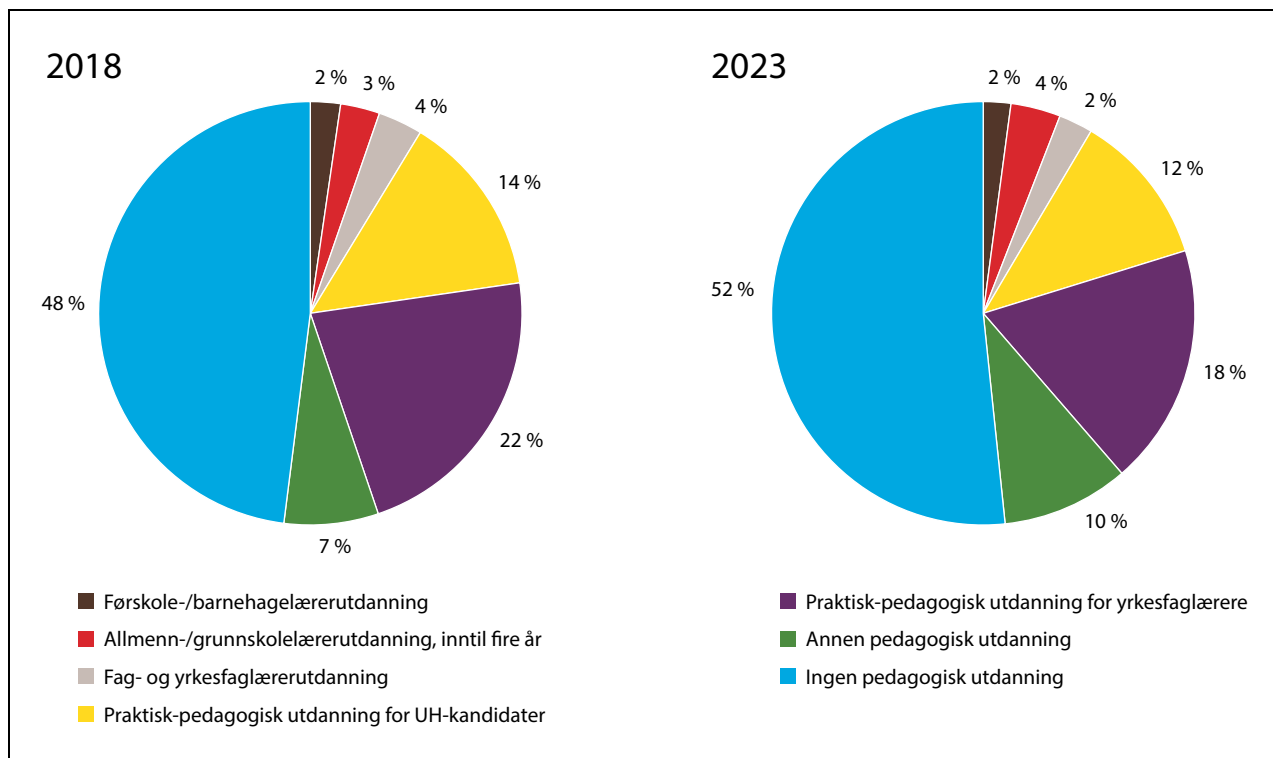
Lærerutdanningen praktisk-pedagogisk utdanning for yrkesfaglærere (PPU-Y) er den vanligste pedagogiske utdanningsbakgrunnen. I 2023 hadde 18 prosent av alle lærerne denne utdanningsbakgrunnen, mens i 2018 var andelen 22 prosent. I dag har 10 prosent av lærerne en pedagogisk utdanning som er plassert i kategorien «annen pedagogisk utdanning», mot 7 prosent i 2018. I denne kategorien ligger blant annet videreutdanningen praktisk pedagogikk for fagskolen ved OsloMet.<sup>39</sup>

Det er 12 prosent av lærerne som har en praktisk-pedagogisk utdanning for universitets- og høyskolekandidater. Denne andelen har gått ned fra 18 prosent i 2018. I tillegg er det mellom to og fire prosent som har enten førskolelærerutdanning, allmennlærerutdanning eller fag- og yrkeslærerutdanning (bachelorutdanningen). Denne andelen er omtrent like stor som i 2018.

<sup>38</sup> SSB har sjekket gjennomførte utdanninger for alle med stillingskode lærer ved fagskoler og identifisert alle utdanningstilbud med NUS-kode for ulike pedagogiske utdanninger.

<sup>39</sup> Praktisk pedagogikk for fagskolen 1 og 2. Informasjon på OsloMets nettsider.

<sup>37</sup> Meld. St. 19 (2023–2024)



Figur 6.2 Andelen lærere i høyere yrkesfaglig utdanning etter type pedagogisk utdanning, 2018 og 2023

Kilde. Statistisk sentralbyrå. Bestillingsuttrekk.

#### Annen utdanning/utdanningsnivå og utdanningsbakgrunn

I 2023 har 27 prosent av alle fagskolelærerne fag- eller svennebrev fra videregående opplæring.<sup>40</sup> Dette er en høyere andel (fem prosentpoeng) enn i 2018. Godt over halvparten (53 prosent) av alle med en slik utdanning kommer fra det tekniske fagområdet. Bare 10 prosent av lærerne med fag- eller svennebrev kom fra helse- og velferdsfagene, mens 16 prosent kom fra økonomi- og administrasjonsfag. Det er med andre ord store faglige forskjeller i hvilken utdanningsbakgrunn lærerne i de ulike fagområdene har.

Om lag en av fem fagskolelærere har fullført en høyere yrkesfaglig utdanning. Også her er den største andelen innenfor det tekniske fagområdet, der vi finner at 56 prosent av alle lærerne har fullført fagskoleutdanning. Bare fire prosent av lærerne med en fullført høyere yrkesfaglig utdanning har en grad innenfor helse- og velferdsfag,

<sup>40</sup> Dette inkluderer både de som har fag- eller svennebrev som høyeste fullførte utdanning, og de som har tatt mer utdanning i tillegg til fag- eller svennebrev.

mens 11 prosent har en høyere yrkesfaglig utdanning i økonomi- og administrasjonsfag.

Et stort flertall av alle lærerne (77 prosent) har en universitets- eller høyskoleutdanning som høyeste fullførte utdanning.<sup>41</sup> Av alle lærerne med en universitets- eller høyskoleutdanning har 41 prosent en utdanning i helse- og velferdsfag, 27 prosent i kreative fag, og 18 prosent i tekniske fag. Det er vanskelig å gi en entydig forklaring på disse strukturelle forskjellene i lærernes utdanningsbakgrunn utover at det kan gjenspeile faglige tradisjoner og forskjeller i arbeidslivsstrukturer. For eksempel har fagarbeideren tradisjonelt sett stått sterkt i de tekniske fagene. I helse- og velferdsfagene er fagbrevtradisjonen yngre, og det er en langt tydeligere profesjonsdominans som kan ha påvirket opplæringstradisjonene i helseutdanningene på fagskolene.<sup>42</sup>

<sup>41</sup> En del av disse har trolig fag- eller svennebrev, og kanskje også høyere yrkesfaglig utdanning, som bakgrunn før universitets- eller høyskoleutdanningen. 27 prosent av alle lærerne hadde fullført et fag- eller svennebrev, mens bare 20 prosent av lærerne har videregående.

<sup>42</sup> NIFU 2019: 22

## 6.7 Studentenes læringsmiljø

For at studentene skal lykkes med utdanningene sine, er det mange kriterier som må være oppfylt, utover studentens egen motivasjon og forutsetninger for å lære. Dette handler i hovedsak om de fysiske og psykiske rammene rundt studentene, se også avsnitt 5.4.

Studenters rett til et godt læringsmiljø skal sikre at studentene har en trygg og tilpasset studietilværelse slik at de kan bruke tiden ved fagskolen til å lære og utdanne seg. Fagskolene har ansvaret for å legge til rette for at den enkelte student skal kunne tilegne seg læringsutbyttet som er fastsatt for utdanningen.

Fagskoleloven har en samlet bestemmelse som regulerer læringsmiljøet ved fagskoler. Begrepet *læringsmiljø* omfatter alle faktorer som kan påvirke studentene i en utdanningssituasjon. Fagskolenes ansvar omfatter de delene av læringsmiljøet som anses å være innenfor fagskolenes kontroll.

Forskning har vist at det fysiske læringsmiljøet er viktig for studentenes læring i høyere utdanning,<sup>43</sup> og det er grunn til å anta at dette også gjelder høyere yrkesfaglig utdanning. I tillegg til de fysiske omgivelsene handler det om tilgang på relevant utstyr som simulatorer og laboratorier av høy kvalitet. Siden 2017 har fagskoler fått statlig tilskudd til å investere i utstyr gjennom utviklingsmidlene for kvalitet, se boks 6.5. Dette har bidratt til å styrke studentenes fysiske læringsmiljø. Samtidig har mange fagskoler vokst mye, og det kan være utfordringer med å utvide og oppdatere læringsarealene i takt med veksten. Investeringer i fysisk infrastruktur tar ofte tid og krever langsiktig planlegging både fra fagskolene og eierne.

Som et svar på behovet for flere utdanninger tilpasset folk som står i arbeid, har fagskolene lagt til rette for en stor dreining i retning av nett- og samlingsbaserte utdanningstilbud. Hele 66 prosent av alle studentene i 2023 tok utdanninger som var nettbasert med eller uten samlinger. Disse utdanningsformene er etterspurt av studentene, og studiebarometeret viser at de kommer like godt ut som stedbaserte utdanningstilbud.<sup>44</sup> Ved nettbaserte utdanningstilbud har fagskolene i liten eller ingen grad innvirkning på det *fysiske* læringsmiljøet til studentene, noe som gjør det vanskeligere for fagskolene å følge opp studentenes fysiske og psykiske læringsmiljø.

Fleksible utdanningstilbud er ønskelig slik at flest mulig får tilgang på utdanning. Men denne utviklingen innebærer at arbeidet med universelt utformede løsninger blir mer krevende. I tillegg blir fagskolelærernes og administrasjonens kapasitet og kompetanse til å bruke digitale verktøy og samhandle digitalt enda mer verdifull.

Regjeringen vil styrke kravene til arbeid med læringsmiljø ved institusjonsakkrediterte fagskoler. Kunnskapsdepartementet har i høringsnotatet om vilkår for institusjonsakkreditering foreslått krav om at fagskolene må ha et læringsmiljøutvalg for å få institusjonsakkreditering.<sup>45</sup> Læringsmiljøutvalget skal bidra til at bestemmelsene om læringsmiljøet i fagskoleloven blir fulgt, og skal sikre studentenes medvirkning i prosesser som berører læringsmiljøet. Læringsmiljøutvalget skal delta i planleggingen av tiltak som gjelder læringsmiljø, og følge utviklingen nøye i spørsmål om studentenes sikkerhet og velferd. Videre skal fagskolen holde læringsmiljøutvalget orientert om klager som fagskolen mottar fra studenter som omhandler læringsmiljøet, og utvalget skal kunne gi uttalelser om disse. Læringsmiljøutvalget skal også gjøres kjent med pålegg og andre enkeltvedtak som Arbeidstilsynet treffer.

### 6.7.1 Studentrettigheter og studentrepresentasjon

Studentmedvirkning er viktig for å utvikle kvalitet og miljø på fagskolen. Medbestemmelsesrett og mulighet til å organisere seg for å kunne gi innspill til saker som angår studenter er sentrale bidrag for å ivareta studentenes rettigheter. Studentene har rett til å opprette studentorgan som skal høres i alle saker som angår studentene, og styret ved fagskolen har en plikt til å legge til rette for at studentorganene kan drive sitt arbeid på en tilfredsstillende måte.

Studentdemokratiene ved fagskolene har utfordringer med å representere en studentmasse som både er eldre og i jobb, og som i tillegg gjerne ikke befinner seg fysisk på lærestedet.

En del av oppdraget til de to sentrene for fremragende høyere yrkesfaglig utdanning er å stimulere til studenters eierskap til læring og nye former for studentengasjement. Det skal bidra til å håndtere noen av de utfordringene som sektoren står overfor.

Siden den forrige fagskolemeldingen i 2017 har fagskolestudentene fått flere og bedre rettigheter i regelverket. Da den nye fagskoleloven

<sup>43</sup> NIFU 2002: 1

<sup>44</sup> NOKUT 2024b

<sup>45</sup> Kunnskapsdepartementet, 2024a

kom i 2017, ble blant annet krav om universell utforming innført. I 2019 kom det krav om studentombud, forbud mot trakassering og rett til tilrettelegging.

I 2024 ble det fastsatt flere endringer i fagskoleloven som ytterligere styrket studentenes rettigheter.<sup>46</sup> Det ble tydeliggjort at studenter har en rett til å varsle om kritikkverdige forhold, og i tillegg fikk studentene et lovfestet vern mot gjengjeldelse ved slik varsling. Fagskolestudentene fikk videre en generell rett til permisjon, tilsvarende den som ble innført for studenter ved universiteter og høyskoler i 2022. Permisjon skal innvilges ved tjenesteplikt, verv i studentpolitiske organer eller folkevalgte organer og hvis det foreligger særlige grunner. Bestemmelsen om permisjon ved fødsel og omsorg for barn ble samtidig gjort kjønnsnøytral ved å bytte ut «far» med «barnets andre forelder».

Det kom også inn en ny unntaksregel i fagskoleloven i 2024 som åpner for at det kan gis unntak fra kravet om fullført og bestått videregående opplæring for opptak til fagskoleutdanning i særskilte tilfeller. Vilårene for en slik dispensasjon har blitt fastsatt i fagskoleforskriften. Søkeren må kunne dokumentere at det på grunn av varig sykdom, funksjonsnedsettelse eller lignende har vært umulig å oppfylle alle kravene som normalt må være oppfylt for å fullføre og bestå videregående opplæring. En forutsetning for å kunne få dispensasjon er at søkeren må ha de nødvendige faglige forutsetningene for den aktuelle utdanningen. Denne dispensasjonsadgangen er en snever unntaksregel, men den vil være avgjørende for de få søkerne som blir omfattet av den. Formålet er å unngå åpenbart urimelig behandling av enkelt-søkere.

#### Studentombud

I 2019 ble det lovfestet at alle studenter skal ha tilgang på et studentombud.<sup>47</sup> Studentombudet skal gi fagskolestudenter råd og hjelp i saker knyttet til deres utdanningssituasjon, og det er styret ved fagskolene som skal sørge for at studentene har tilgang til et studentombud. I innstillingen til lovforslaget ble det vist til at både Norsk studentorganisasjon (NSO) og Organisasjon for Norske Fagskolestudenter (ONF) støttet forslaget om et studentombud som et lavterskeltilbud for å styrke studentenes rettigheter.<sup>48</sup>

<sup>46</sup> Prop. 64 L (2023–2024)

<sup>47</sup> Lovvedtak 69 (2018–2019)

<sup>48</sup> Innst. 299 L (2018–2019)

For ONF har det lenge vært et mål å få på plass et nasjonalt studentombud, og de peker på at et nasjonalt studentombud er essensielt for rettssikkerheten til fagskolestudentene.<sup>49</sup> Det er nå tverrpolitisk enighet om behovet for et nasjonalt studentombud for fagskolestudentene, og et nasjonalt studentombud er i tråd med Hurdalsplattformen til regjeringen.<sup>50</sup>

Våren 2024 vedtok Stortinget å endre fagskoleloven slik at fagskolestudenter skal ha tilgang til et nasjonalt studentombud.<sup>51</sup> Stortinget har bevilget tre millioner kroner i 2025 for å sikre at det nasjonale studentombudet er på plass fra august.<sup>52</sup> Kunnskapsdepartementet har besluttet å legge det nasjonale studentombudet til HK-dir.

Innføringen av nasjonalt studentombud tar ikke bort ansvaret styret har for studentenes rettigheter, i henhold til fagskoleloven. Ansvaret gjelder blant annet læringsmiljø, eksamen, veiledning, informasjon og at virksomheten drives i samsvar med lover og regler. Det nasjonale studentombudet vil være et godt supplement til andre former for veiledning og rådgivning fagskolene har overfor studentene.

## 6.8 Internasjonalt samarbeid

Internasjonalisering i høyere yrkesfaglig utdanning skal bidra til å gjøre utdanningen mer relevant og styrke fagskolenes samarbeid med arbeidslivet lokalt og regionalt. Arbeidslivet er avhengig av tilgang på relevant kompetanse der virksomheten er lokalisert, men påvirkes av globale og internasjonale trender. Mange europeiske land står overfor kompetanseknapphet utløst av en aldrende og krympende yrkesaktiv befolkning, og de jobber iherdig for å øke befolkningens omsillingsevne.<sup>53</sup> Ny teknologi og klimaendringer er eksempler på globale utviklingstrekk som påvirker arbeidslivets behov for kompetanse fremover. Mange norske bedrifter driver med handel og samarbeid på tvers av land og deltar i internasjonale anbuds konkurranser. Fagskoler kan jobbe sammen med norske og utenlandske aktører, både offentlige og private, for å utvikle utdanning som møter behovene i nye og voksende bransjer drevet av digital og grønn omstilling.

<sup>49</sup> Organisasjon for Norske Fagskolestudenter, 2023

<sup>50</sup> Regjeringen, 2021

<sup>51</sup> Lovvedtak 61 (2023–2024) og fagskoleloven § 14 a

<sup>52</sup> Innst. 12 S (2024–2025) og Prop. 1 S (2024–2025)

<sup>53</sup> EU-kommisjonen, 2024a og Draghi, 2024

På flere fagområder kan fagskolenes fagmiljø og studenter få verdifull inspirasjon fra andre lands modeller, tilnærminger og løsninger til lignende utfordringer og arbeidsoppgaver. Fagskoler med ambisjoner om å utvikle utdanninger som ligger i front av den faglige utviklingen, og som ønsker å styrke fagskolekandidatenes evne til å tenke nytt og bli pådrivere for innovasjon, kan hente erfaringer og nye impulser fra utlandet.

Mulighetene for internasjonalisering i høyere yrkesfaglig utdanning omfatter mange ulike aktiviteter for både ansatte og studenter, fra korte praksisopphold og småskala-samarbeid, til deltagelse i faglige nettverk og store samarbeidsprosjekter. I praksis ser det ikke ut til å være like relevant med lengre mobilitetsopphold for denne studentgruppen som for fulltidsstudentene i universitets- og høyskolesektoren. For å sikre best mulig utbytte av internasjonalisering, bør fagskolene ha en strategisk tilnærming til hvordan ulike aktiviteter kan bidra til å utvikle og tilby arbeidslivsrelevant utdanning.

I flere europeiske land har praksisnære utdanninger styrket sin posisjon de siste årene, og det er en forventning om videre vekst.<sup>54</sup> Norge har siden 2002 deltatt i det europeiske samarbeidet om fag- og yrkesopplæringen gjennom Københavnprosessen, og signerte Osnabrück-deklarasjonen i 2020.<sup>55</sup> Dette er en ikke-bindende enighet om å jobbe sammen for å modernisere fag- og yrkesopplæringen, slik at den kan spille en nøkkelrolle i bærekraftig utvikling, digitalisering og livslang læring. Det er satt i gang et arbeid med å følge opp Osnabrück-deklarasjonen med en ny europeisk deklarasjon i 2025. Norge vil bidra i denne prosessen og bruke anledningen til å løfte høyere yrkesfaglig utdanning.

### 6.8.1 Strategisk tilnærming til internasjonalisering for relevans

I 2024 kartla HK-dir hvordan det står til med det internasjonale samarbeidet i fagskolesektoren.<sup>56</sup> Stadig flere fagskoler viser interesse for internasjonalt samarbeid. Samtidig finner HK-dirs undersøkelse at mange fagskoler ikke deltar, og at noen ikke ønsker å delta, i internasjonalt samarbeid, blant annet fordi det er krevende å komme i gang

og bygge opp et nettverk.<sup>57</sup> Fagskolene som allerede er aktive internasjonalt, påpeker at det er utfordrende å finne finansiering og samarbeidspartnere, og at det er ressurskrevende å utvikle og følge opp internasjonale prosjekter.

Undersøkelsen viser at det er nyttig å bygge faglig relevante nettverk og utveksle kompetanse internasjonalt. Erfaringene og nettverkene brukes videre for å utvikle undervisningsinnhold og utdanningstilbud hjemme. Fagskolene trekker særlig frem at deres ansatte får inspirasjon og ny kunnskap for egen undervisning og undervisningsmetoder gjennom internasjonale impulser.

HK-dirs undersøkelse viser at både store og små fagskoler er involvert i ulike former for internasjonalisering, og at flertallet av fagskolestudentene studerer ved fagskoler som er aktive internasjonalt. Det meste av internasjonalt samarbeid skjer innenfor tekniske fag, kreative fag og kategorien andre fag (inkludert grønne fag). Ifølge HK-dir kan forskjellen mellom fagområdene forklares med bransjetilknytning, fagenes internasjonale orientering og hvordan fagområdene har utviklet seg i andre land. Fagskolenes internasjonale arbeid påvirkes i stor grad av hvordan utdanningene er organisert, hvordan studentmassen er satt sammen, og hvilket økonomisk handlingsrom fagskolene har.

Det er begrenset hvor mye fagskolene lykkes med å bruke tilgjengelige finansieringskilder for internasjonalisering, se boks 6.6. Det kan skyldes både manglende kjennskap til muligheter innenfor Erasmus+ og Nordplus og manglende kapasitet til søknadsprosesser, oppfølging og gjennomføring av internasjonalt samarbeid.

Variasjonen i hvordan praksisnære utdanninger er organisert og regulert i ulike land, kan gjøre det utfordrende for en fagskole å finne samarbeidspartnere som både er faglig relevante og har kapasitet til og interesse av å samarbeide. Det kan derfor være hensiktsmessig at norske fagskoler samarbeider for å få tilgang til relevante nettverk, eller at fagskolene deltar i fylkeskommunenes internasjonale prosjekter. Mange fylkeskommuner har erfaring med internasjonale utdanningsprosjekter gjennom videregående skoler og ulike næringer. Ofte kan det være både relevant og nyttig for fylkeskommunale prosjekter å involvere en fagskole.

HK-dir tilbyr støtte og veiledning for å identifisere muligheter og komme i gang med søknader til Erasmus+ og Nordplus. Direktoratet har også oversikt over internasjonale møteplasser som

<sup>54</sup> Cedefop, 2020

<sup>55</sup> Osnabrück-deklarasjonen som ble signert 30. november 2020, viderefører det europeiske samarbeidet om fag- og yrkesopplæringen gjennom Københavnprosessen. Københavnprosessen ble igangsatt av EU-landene, EØS/EFTA-landene og Sveits i 2002.

<sup>56</sup> HK-dir, 2024f

<sup>57</sup> HK-dir, 2024f

### Boks 6.6 Erasmus+ og Nordplus

Utdanningsprogrammene til EU (Erasmus+) og Nordisk ministerråd (Nordplus) er virkemidler for internasjonalt samarbeid i høyere yrkesfaglig utdanning. I Strategi for norsk deltakelse i Erasmus+ og Det europeiske utdanningsområdet blir det satt et mål om å bruke mulighetene i programmet fullt ut, blant annet for å bidra til å ta tak i store samfunnsutfordringer og for å styrke samhandling mellom utdanning og arbeidsliv.<sup>1</sup> Kunnskapsdepartementet har gitt innspill til EU-kommisjonen om at fagskolenes muligheter til å delta i Erasmus+ må ivaretas i større grad i neste programperiode.<sup>2</sup>

Det er få fagskoler som deltar i prosjekter som finansieres av Erasmus+ og Nordplus, selv om det har vært en økning siden 2017.<sup>3</sup> I perioden 2021–2023 sto fire offentlige fagskoler for nesten alle omsøkte aktiviteter i internasjonal læringsmobilitet, ofte bare kalt mobilitet. For fagskolene omfatter dette blant annet kortere opphold som jobbskygging, kurs, og undervisnings- og opplæringsoppdrag.<sup>4</sup> Enkelte fagskoler bruker mulighetene i Erasmus+ programmet til å finansiere studieturer og korttidsopphold for både ansatte og studenter, og de tilbyr studentene sine mulighet til et kort praksisopphold i samarbeid med aktører i utenlandsk næringsliv. Norske fagskoler deltar også i prosjektsamarbeid på institusjonsnivå, men i mindre grad enn mobilitetsprosjekter.<sup>5</sup> Videre finnes det ingen samlet oversikt over internasjonale prosjekter der fagskolene ikke er søkere selv, men er med som partnere, eller inngår i et større konsortium av norske deltakere gjennom fylkeskommunen.

*Centres of Vocational Excellence* (CoVE) er et flaggskipinitiativ i Erasmus+ for samarbeid mellom arbeidslivet og utdannings- og opplæringstilbydere på både lokalt, regionalt og internasjonalt nivå.<sup>6</sup> Sentrene skal fremme utviklingen i fag- og yrkesopplæringen for å bedre og raskere svare på kompetansebehovene i et innovativt, inkluderende og bærekraftig samfunn. Flere norske fagskoler er involvert i slike prosjekter.

*T-Shore (Technical Skills for Harmonized Offshore Renewable Energy)* er et prosjekt som er rettet mot fagarbeideres behov for å tilegne seg ny kompetanse i vindkraft. Fagskolen Roga-

land er med som partner i prosjektet sammen med elleve andre parter fra fem forskjellige land. Valget om å bli med i prosjektet bygger på Fagskolen Rogalands etablerte samarbeid med næringslivet i en region med høy kompetanse i maritim sektor og med et stadig større behov for omstilling og ny kompetanse. Nettverket så muligheten for å bli et regionalt fyrtårn og et yrkessenter CoVE for å bidra til å møte etterspørselen etter kompetanse og støtte den grønne kraftomstillingen i Europa. Mer informasjon om prosjektet finnes på [erasmuspluss.no](http://erasmuspluss.no).

Vestland Fylkeskommune koordinerer prosjektet *H2CoVE (Hydrogen Centres of Vocational Excellence)* med 18 partnere fra fem forskjellige land. Prosjektet skal bidra til å sikre at arbeidstakere i de nye verdikjedene for hydrogenproduksjon har riktig og nødvendig kompetanse. Fagskolen Vestland har ansvar for opplæring og utdanning av lærekrefter regionalt og internasjonalt, og deltar i prosjektet på bakgrunn av fagskolens fagmiljø og kompetanse den har opparbeidet gjennom å samarbeide tett med næringslivet langs kysten. Prosjektet omfatter hele utdanningsløpet fra videregående opplæring, fagskoleutdanning og universitets- og høyskoleutdanning. Mer informasjon om prosjektet finnes på [vestlandfylke.no](http://vestlandfylke.no).

KBT Fagskole jobber med å utvikle et nordisk nettverk for ansatte og studenter som jobber som og utdanner seg til erfaringskonsulenter, og har fått støtte for prosjektet *Nordic and Baltic cooperation for Peer Support Workers* fra Nordplus. I forkant av prosjektet fikk fagskolen tildelt midler til forberedende studiebesøk som ga verdifull erfaring og gode kontakter. Gjennom prosjektet vil KBT Fagskole dra nytte av at bransjen utarbeider felles nordiske standarder, og et større nettverk for kvalitetssikring av utdanning og utvikling av undervisningsformer. Mer informasjon om prosjektet finnes på fagskolens nettside.

<sup>1</sup> Kunnskapsdepartementet, 2021a

<sup>2</sup> Kunnskapsdepartementet, 2024b

<sup>3</sup> Senter for internasjonalisering av utdanning, 2017

<sup>4</sup> HK-dir, 2024f

<sup>5</sup> HK-dir, 2024f

<sup>6</sup> EU-kommisjonen, 2024b



arrangeres i hele Europa for å legge til rette for nettverksbygging. Videre vil HK-dir styrke arbeidet sitt med internasjonalisering rettet mot fagskolesektoren. I utlysningen av utviklingsmidler til høyere yrkesfaglig utdanning høsten 2024 har fagskolene også fått mulighet til å søke tilskudd til å starte arbeidet med internasjonalt samarbeid. Det skal gjøre det enklere for fagskoler å komme i gang og til utviklingsfasen av internasjonale prosjekter.

Fagskolene som ønsker å delta i internasjonalt samarbeid, bør utvikle en strategisk tilnærming koblet til relevant arbeidsliv som kan støtte fagmiljøer i internasjonale prosjekter. Videre bør fagskolene som ønsker å initiere eller delta i internasjonale prosjekter, samarbeide med andre fagskoler for å utveksle og lære av hverandres erfaringer. Fagskolene bør fortsette å samarbeide med fylkeskommunene, koble seg på relevante strategier og delta i fylkeskommunenes konsortier. Det kan både lette det administrative arbeidet for den enkelte fagskolen og gi bedre sammenheng med områder fylkeskommunen og andre lokale og regionale aktører prioriterer i sitt internasjonale samarbeid. Slik kan internasjonalisering bidra mest mulig til kvalitet og relevans i utdanningstilbudene.

### 6.8.2 Studentmobilitet

Fagskolestudenter drar sjelden på utveksling til utenlandske utdanningsinstitusjoner. *Studiebarometeret for fagskolestudenter 2022* viste at kun tre prosent av fagskolestudentene planla et utenlandsopphold.<sup>58</sup> Forklaringen på dette er trolig sammensatt. Det kan skyldes fagskolestudentenes arbeids- og livssituasjon, eller at de ikke er kjent med eller mangler mulighetene for utveksling. En annen årsak kan være manglende informasjonstilbud, veiledning og støtte ved utdanningsinstitusjonen. Gjennom Meld. St. 7 (2020–2021) *En verden av muligheter – Internasjonal studentmobilitet i høyere utdanning* er det en forventning fra regjeringen om at alle høyskoler og universiteter legger opp til at utvekslingsopphold er godt integrert i studieprogrammene. Regjeringen har ikke den samme forventningen til fagskolene.

Studenter som tar kortere eller nettbaserte utdanninger, og som jobber eller har andre forpliktelser ved siden av utdanningen, har i mindre grad anledning til å ta et studieopphold i utlandet. Det er en raskt økende andel av fagskolestudenter

som studerer på deltid, nett og samlingsbasert. For at de fleste studentene ved en fagskole skal kunne dra nytte av internasjonalisering, er det andre aktiviteter enn langvarige utvekslingsopphold som er aktuelle, se avsnitt 6.8.1.

I 2017 ble Lånekassens forskrifter endret for at fagskolestudenter skulle få rett til utdanningsstøtte fra Lånekassen til utvekslingsopphold på lik linje med studenter ved universiteter og høyskoler. Selv om endringen har åpnet for at fagskolestudenter får tilgang til utdanningsstøtte fra Lånekassen til korte utvekslingsopphold, er det så langt ikke belegg for å si at det har blitt betydelig flere søknader eller utvekslingsopphold.

Organisasjon for Norske Fagskolestudenter (ONF), HØY – interesseorganisasjon for offentlige fagskoler, og enkelte fagskoler peker i sine skriftlige innspill til meldingsarbeidet på at studiepoeng oppnådd i høyere yrkesfaglig utdanning ikke kan konverteres i *European Credit Transfer and Accumulation System* (ECTS), se omtalen av ulike verktøy i Bologna-samarbeidet i boks 6.7. ONF melder om at dette er et hinder for studentmobilitet, og at fagskolekandidater ikke får anerkjent sine studiepoeng ved utenlandske utdanningsinstitusjoner. På samme måte blir norske fagskoler mindre attraktive for studenter fra utlandet.

I internasjonal sammenheng ligger høyere yrkesfaglig utdanning på et utdanningsnivå som har få felles rammer for å klassifisere eller sammenligne med tilsvarende utdanning.<sup>59</sup> I Europa har noen land valgt å utvikle yrkesfaglige grener i sin høyskolesektor, for eksempel Danmark og Nederland, mens andre land har utviklet yrkesfaglig utdanning med en sterk kobling til fagopplæring og arbeidslivet, for eksempel Sverige og Tyskland. Det varierer hvem som tilbyr utdanning innenfor et fagområde og hvordan utdanningen organiseres, se vedlegg 3. Det varierer hvordan utdanningene forholder seg til landets universitets- og høyskoleutdanning, og derfor varierer det om utdanningene gir ECTS eller ikke. Det kan gjøre det utfordrende for studenter og fagskolekandidater å få anerkjennelse for fagskoleutdanningen sin i andre land enn der utdanningen er gjennomført.

Betegnelsen fagskolepoeng ble endret til studiepoeng for høyere yrkesfaglig utdanning i 2018, etter ønske fra studentene og sektoren. Intensjonen var å endre fagskoleutdanningenes attraktivitet og status i utdanningssystemet.<sup>60</sup>

<sup>58</sup> NOKUT, 2022

<sup>59</sup> Cedefop, 2019 og OECD, 2022

<sup>60</sup> Prop. 47 L (2017–2018), kapittel 16

### Boks 6.7 Bologna-samarbeidet

Bologna-samarbeidet er en europeisk prosess hvor 49 land, EU-kommisjonen og sentrale europeiske organisasjoner samarbeider for å videreutvikle europeisk høyere utdanning. Samarbeidet har resultert i opprettelsen av Det europeiske området for høyere utdanning (*European Higher Education Area* (EHEA)), og målet er at alle europeiske land har en felles forståelse av og tillit til hverandres utdanningssystemer, blant annet læringsutbyttet fra og kvalitetssikringen av høyere utdanning.<sup>1</sup> For å støtte disse målene har landene utviklet ulike verktøy og standarder, blant annet et felles gradssystem, et kvalifikasjonsrammeverk for høyere utdanning (QF-EHEA), felles standarder og retningslinjer for kvalitetssikring, og et felles studiepoengsystem. Norge har gjennom Bologna-prosessen blant annet forpliktet seg til et måltall for studentutveksling, hvor 20 prosent av gradsstudentene ved universiteter og høyskoler skal ha hatt et studieopphold i utlandet.<sup>2</sup>

*Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area* (ESG) skal sikre at landene kan ha tillit til kvaliteten i hverandres høyere utdanningssystemer.

*Framework of Qualifications for the European Higher Education Area* (QF-EHEA), også kalt

Bologna-rammeverket, beskriver læringsutbyttet for syklusene i høyere utdanning i Europa: kort syklus, første syklus (bachelorgrad), andre syklus (mastergrad) og tredje syklus (doktorgrad). I 2020 pekte en EU-rapport på at landene var langt unna å nå en felles forståelse av korte sykluser, og at det var flere land som ikke hadde intensjon om å innføre korte sykluser i deres høyere utdanningssystem.<sup>3</sup> I norsk sammenheng er kort syklus i QF-EHEA definert som høyskolekandidat.<sup>4</sup>

*European Credit Transfer and Accumulation System* (ECTS) er et verktøy for å overføre studiepoeng og regne om karakterer med formål om å legge til rette for internasjonal studentmobilitet. ECTS skal først og fremst måle arbeidsinnsatsen under utdanningene. Det er vanlig at en første syklus (bachelorgrad) omfatter mellom 180 og 240 ECTS, mens en kort syklus omfatter mellom 90 og 120 ECTS.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Vedtektene fra ministermøtene nedfelles i kommunikeer og anses som forpliktende for det enkelte landet å følge opp.

<sup>2</sup> Meld. St. 7 (2020–2021) kapittel 1.2.1

<sup>3</sup> EU-kommisjonen, 2020, kapittel 2

<sup>4</sup> Høyskolekandidat har en grad på 120 studiepoeng/to år studietid på fulltid med yrkesrettet utdanning.

<sup>5</sup> EU-kommisjonen, 2018

Studiepoeng gir uttrykk for læringsutbyttet og den normerte studietiden og viser hvilken arbeidsinnsats en student har lagt ned. Studiepoeng beskriver derimot ikke det faglige innholdet i utdanningen. Studiepoeng i fagskoleutdanning er ikke det samme som studiepoeng i universitets- og høyskoleutdanning, fordi studiepoengene oppnås i ulike utdanningstyper med ulikt læringsutbytte, se avsnitt 4.2.

Når en fagskolestudent søker om opptak eller faglig godkjenning hos en annen utdanningsinstitusjon, vil denne institusjonen vurdere studentens læringsutbytte og tidligere utdanning, og deretter gi eventuell godkjenning og fritak, se avsnitt 4.7. På samme måte står andre lands utdanningsinstitusjoner fritt til å vurdere om de sidestiller studiepoeng fra høyere yrkesfaglig utdanning helt eller delvis med studiepoeng fra relevante utdanninger i deres institusjon. Hvis en utenlandsk utdanningsinstitusjon ikke kjenner til

norsk fagskoleutdanning, kan det føre til at den ikke vurderer fagskolekandidatens læringsutbytte eller anerkjenner studiepoeng fra høyere yrkesfaglig utdanning. Det finnes imidlertid eksempler på avtaler mellom norske fagskoler og utenlandske utdanningsinstitusjoner som baserer seg på en forhåndsgodkjenning av læringsutbytte og gir uttelling for en fagskolekandidats studiepoeng.<sup>61</sup>

Det er mange usikkerheter ved eventuell bruk av ECTS i høyere yrkesfaglig utdanning. For det første er det usikkert hvilke forutsetninger som må være på plass for at ECTS skal kunne tas i bruk i høyere yrkesfaglig utdanning. Høyere yrkesfaglig utdanning har utviklet seg utenom Bologna-samarbeidet, se boks 6.7. For det andre er det usikkert hvilke konsekvenser en eventuell bruk av ECTS vil kunne ha for fagskoleutdanning.

<sup>61</sup> HK-dir, 2024f

Dersom det skulle føre til at fagskolene må orientere seg mot forskning og forlenge utdanningene til tre- og fireårige gradsutdanninger, vil det kunne komme på bekostning av korte og praksisnære utdanninger som møter kompetansebehovene i arbeidslivet.

Regjeringen vil bygge opp under arbeidsdelingen mellom fagskoler, høyskoler og universiteter for å sikre at samfunnet har tilgang til arbeidskraft med ulik kompetanse, se avsnitt 4.2. Det er viktig å belyse usikkerhetene rundt eventuell bruk av ECTS i høyere yrkesfaglig utdanning, for å unngå uheldige konsekvenser for arbeidsdelingen i utdanningssystemet. I 2024 har Kunnskapsdepartementet derfor gitt HK-dir i oppdrag å utrede rammene for en eventuell bruk av ECTS i høyere yrkesfaglig utdanning.

#### Regjeringen vil

- utrede kvalitetsbegrepet i høyere yrkesfaglig utdanning
- bidra til mer forskning på kvalitet i yrkesopp-læring og -utdanning
- vurdere å tilpasse regelverket for akkredite-ring for å sikre kvalitet i fremtidens fagskole-utdanning
- styrke tilsyn med fagskoleutdanning og vur-dere å innføre periodisk tilsyn med fagskolenes systematiske kvalitetsarbeid
- støtte utprøving av kunstig intelligens i NOKUTs tilsynsarbeid
- ta initiativ til at fagskolelærerutdanningen styrkes og er tilgjengelig over hele landet
- styrke kravene til arbeid med læringsmiljø ved institusjonsakkrediterte fagskoler
- etablere et nasjonalt studentombud
- sikre muligheter for internasjonalisering
- undersøke og redegjøre for konsekvenser av å eventuelt ta i bruk European Credit Transfer and Accumulation System (ECTS) i høyere yrkesfaglig utdanning

## 7 Styrke forvaltningen og finansieringen av fagskoleutdanning



Figur 7.1

God forvaltning og forutsigbar finansiering av fagskolesektoren er viktig for å skaffe arbeidslivet flere arbeidstakere med høyere yrkesfaglig kompetanse. Regjeringen har styrket finansieringen av fagskolesektoren gjennom blant annet driftsmidler, noe som kommer både offentlige og private fagskoler til gode. Regjeringen har ambisjoner om å styrke fagskolesektoren ytterligere.

Som kompetansepolitisk aktør har fylkeskommunene en rolle og et ansvar for å sørge for at det tilbys fagskoleutdanning, i tillegg til videregående opplæring, i samsvar med kompetansebehovene. Det er avgjørende at fylkeskommunene, fagskolene, arbeidslivet – ved arbeidsgiverne, bransjene og partene – og staten samarbeider godt for å dekke kompetansebehovene.

### 7.1 Myndighetenes roller og ansvar

Kunnskapsdepartementet har det overordnede sektoransvaret for høyere yrkesfaglig utdanning og fastsetter rammene som sektoren arbeider innenfor. Akkrediterings- og tilsynsarbeidet til NOKUT er et verktøy for å ivareta dette ansvaret. Departementet har delegert til HK-dir blant annet å forvalte tilskuddsordningene for driftsmidler og utviklingsmidler til fagskolene, samt å forvalte fagskoleforskriften. I tillegg har direktoratet et ansvar for dialog med og veiledning av både fagskoler og fylkeskommuner på fagskolefeltet. Gjennom de årlige budsjettproposisjonene til Stortinget setter regjeringen mål for høyere yrkesfaglig utdanning. Regjeringen har satt følgende mål for høyere yrkesfaglig utdanning:<sup>1</sup>

- Kompetanseheving og livslang læring er mer tilgjengelig for alle over hele landet.

<sup>1</sup> Prop. 1 S (2024–2025) Kunnskapsdepartementet

- Kunnskapssektoren har tilbud av høyere kvalitet.
- Opplæring og utdanning som gir flere relevant kvalifisering.
- Medarbeidere i kunnskapssektoren har mer relevant kompetanse.

Fylkeskommunene har ansvaret for at det tilbys akkreditert fagskoleutdanning i samsvar med kompetansebehovene lokalt, regionalt og nasjonalt.<sup>2</sup> Se omtale i avsnitt 4.1 av fylkeskommunene som kompetansepolitisk aktør. Med forvaltningsreformen overtok fylkeskommunene det finansielle ansvaret for fagskoleutdanning skrittvis fra 2010, noe som var begrunnet med at fylkeskommunene skulle ha bedre forutsetninger for å prioritere og tilpasse denne typen utdanning til lokalt, regionalt og nasjonalt arbeidsliv og kompetansebehov.<sup>3</sup> Fra 2018 forvalter fylkeskommunene de statlige driftsmidlene til fagskolene som er samlet på Kunnskapsdepartementets budsjett, og som fordeles fra HK-dir til fylkeskommunene.

## 7.2 Fagskolenes eierskap, organisering og styring

Fagskolene har ulike organisasjonsformer, og det avhenger i stor grad av om de er private, fylkeskommunale eller statlige. Fagskoleloven har regler for organisering av fagskoler. Private fagskoler skal være aksjeselskap eller stiftelse, og dermed regulert av aksjeloven eller stiftelsesloven.<sup>4</sup> To fagskoler er organisert som studieforbund. Disse er regulert av lov om voksenopplæring og regnes i denne sammenhengen som private fagskoler. Fylkeskommunale fagskoler er i de fleste tilfeller organisert som en underenhet i fylkeskommunen. De fem statlige fagskolene eies av fagdepartementet de er organisert under.

Det følger av fagskoleloven § 9 at alle fagskoler skal ha et styre, som er øverste ansvarlige styringsorgan. Det gjelder uavhengig av fagskolens organisasjonsform, eierskap og størrelse. Fagskoleloven og forskriftene til loven regulerer mange av styrets oppgaver. Styret skal fatte vedtak før studiestart om det er forsvarlig å ta opp nye studenter, og dette ansvaret kan ikke delegeres til andre. Videre har styret blant annet ansvar for at studentene får utdanningen som fagskolen har akkreditering for, at virksomheten drives i sam-

svar med lover og regler og at virksomheten oppfyller vilkår for offentlige tilskudd, at fagskolen gir korrekte og fullstendige opplysninger til blant annet NOKUT og HK-dir, og at det blir gitt nødvendig veiledning og informasjon til søkere og studenter. Styret har også ansvar for å fastsette krav til lærerkompetanse, instruktørkompetanse og ledelse ved fagskolen. Det følger videre av loven at det er styret som skal ansette rektor.<sup>5</sup>

Ikke alle styrets oppgaver følger direkte av fagskoleregulverket, men av andre lover og regelverk.<sup>6</sup> Styret har blant annet også ansvar for å vedta budsjettet, følge opp fagskolens økonomi, sørge for en forsvarlig organisering av fagskolen, fastsette kvalitetssystem og behandle og følge opp tilsynsrapporter. Disse oppgavene følger av at styret er øverste ansvarlige styringsorgan og dermed har ansvar for at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler.<sup>7</sup> En fagskole må også følge de reglene som er gitt for den organisasjonsformen fagskolen har. For private fagskoler gjelder aksjeloven eller stiftelsesloven, mens fylkeskommunale fagskoler er omfattet av kommuneloven. I noen tilfeller kan det være motstrid mellom de generelle reglene som følger av disse lovene, og reglene som er fastsatt i fagskoleloven. Etersom fagskoleloven er en særlov som gjelder spesifikt for fagskoler, vil reglene i denne loven normalt gå foran bestemmelser i annen lovgivning ved eventuell motstrid.

Reglene om styrene som øverste ansvarsorgan innebærer at eier ikke har anledning til å overstyre beslutninger og vedtak som styret er gitt myndighet til å fatte, eller til å detaljstyre i saker som ligger innenfor ansvarsområdet til styret. Dette gjelder for både fylkeskommunale, statlige og private fagskoler. Fagskoleeier har likevel flere virkemidler for å påvirke styringen av fagskolen. Eier har ansvaret for å utnevne styremedlemmer, og kan ved behov også avsette styret. Eier utformer også styrets vedtekter. Vedtektene kan imidlertid ikke være i strid med regelverket som gjelder for fagskolen. Dessuten har eier også stor innflytelse på de overordnede økonomiske rammene.

### 7.2.1 Organiseringen av de fylkeskommunale fagskolene

I evalueringen av fagskolemeldingen fra 2017 viser Deloitte til at det er flere dilemmaer og

<sup>2</sup> Fagskoleloven § 3

<sup>3</sup> St.prp. nr. 68 (2008–2009)

<sup>4</sup> Fagskoleloven § 13

<sup>5</sup> Fagskoleloven § 12

<sup>6</sup> NOKUT, 2024g

<sup>7</sup> Fagskoleloven § 9 tredje ledd bokstav f

utfordringer ved fylkeskommunens roller som eier av fagskolene og forvalter av driftsmidlene opp mot fagskolenes (styrenes) ansvar for virksomheten ved fagskolene.<sup>8</sup> Deloitte mener det er behov for å sikre tydelig organisering og styring i sektoren. Ifølge Samfunnsøkonomisk analyse byr eierskapet til fylkeskommunale fagskoler på problemstillinger ved at rolledelingen mellom eieren og styret ikke er tydelig nok, og at dette kan skape utfordringer for håndheving av lover og forskrifter.<sup>9</sup> Fylkestinget kan i dag velge selv hvordan fagskolene skal organiseres så lenge det gjøres innenfor kommunelovens eller andre lovers rammer. I de fleste fylkeskommunene er fagskolene organisert som en del av en avdeling i fylkeskommunen. Fagskolelovens krav om at fagskolene skal ha selvstendige styrer, er en begrensning i fylkeskommunenes selvstyre, og det skaper i praksis uklare ansvarsforhold for de ordinære styringsorganene i fylkeskommunen etter kommuneloven.

Fylkeskommunene er ulike, men ansvarsforholdene må være tydelige. I forbindelse med arbeidet med denne meldingen har Kunnskapsdepartementet blant annet hatt dialog med representanter for ulike fylkeskommuner, KS, fagskoler og Kommunal- og distriktsdepartementet. Denne dialogen og innspillene departementet har mottatt, har avdekket at det er uklare ansvarsforhold mellom fagskolenes styre og fylkeskommunenes rolle som eier. Arbeidet med meldingen har synliggjort at det trengs et bedre kunnskapsgrunnlag for å kunne vurdere behovet for endringer i regelverket om krav om organisering. Dette vil departementet i samarbeid med Kommunal- og distriktsdepartementet følge opp i videre dialog med fylkeskommunene og fagskolene.

### 7.3 Fylkeskommunenes forvaltning av driftstilskuddet til fagskolene

Regjeringen vil at fylkeskommunene også fremover skal forvalte ordningen for driftstilskudd til høyere yrkesfaglig utdanning.

En del av den kompetansepoltiske rollen til fylkeskommunene er å vurdere kompetansebehovet og ut fra det utforme kriterier for tildeling av driftstilskudd til fagskolene. Dette kan innebære ulike prioriteringer for tildelingen av tilskudd mellom fylkeskommunene, fordi behovene i arbeidsmarkedene kan være ulike.

Fylkeskommunenes kompetansepoltiske strategier blir utarbeidet på bakgrunn av det regionale kunnskapsgrunnlaget. Utvikling av kunnskapsgrunnlag inngår i planprosessene i fylkeskommunen, men det er ulikt hvordan fylkeskommunene innhenter og utarbeider kunnskapsgrunnlaget. Se omtalen av fylkeskommunene som kompetansepoltisk aktør i avsnitt 4.1.

Det er den enkelte fylkeskommune som må vurdere hvordan forvaltningsoppgavene skal organiseres i eget fylke, og hvor mye midler som skal til for å nå ambisjoner og løse forvaltningsansvaret. Deler av det statlige driftstilskuddet kan fylkeskommunene benytte til å dekke kostnader for å administrere tilskuddsordningen.<sup>10</sup> Ulik forvaltningspraksis kan ha noen uheldige konsekvenser, noe som er blitt påpekt i blant annet Deloittes evaluering av finansieringssystemet for fagskolene.<sup>11</sup> Det handler for eksempel om at fylkeskommunene ikke har vært tilstrekkelig samordnet om hva fagskolene skal oppgi i søknaden. Innspillene som har kommet inn til arbeidet med meldingen, tyder på at det kan være noe å hente på å styrke og samordne søknadsprosessene for tildeling av midler.

Selv om prioriteringene og kompetansebehovene er ulike fra en fylkeskommune til en annen, bør prinsippene for forvaltningsprosessen overfor fagskolene som tilskuddsmottakere være mest mulig forutsigbar og lik mellom fylkeskommunene. Dette er også viktig fordi en del fagskoler har studiesteder i flere fylkeskommuner, og fordi flere fagskoler søker om tilskuddsmidler i flere fylker. 39 fagskoler fikk statlig driftstilskudd i 2023, og tolv av disse fikk tilskudd fra flere fylkeskommuner. Regjeringen ser behov for å samordne søknadsprosessen for fagskolene på tvers av fylkeskommunene, slik at det blir enklere for fagskolene som søker flere fylkeskommuner om tilskudd. En samordning på tvers av fylkeskommunene vil gjøre det enklere for fylkeskommunene å vurdere søknader om lignende utdanningstilbud på tvers av fylkeskommunene.

I etterkant av Deloitte-rapporten om finansieringssystemet har HK-dir styrket veiledningen og arbeider sammen med fylkeskommunene med å utvikle maler og system for forvaltning på tvers av fylkene. Blant annet har direktoratet og fylkeskommunene startet et arbeid med å samordne søknadsprosessene for fagskolene. Fra høsten 2024 er søknadsprosessen for fagskolene fremskyndet slik at fagskolene skal få beskjed om

<sup>8</sup> Deloitte, 2023a

<sup>9</sup> Samfunnsøkonomisk analyse, 2022a

<sup>10</sup> HK-dir, 2024m

<sup>11</sup> Deloitte, 2022

### Boks 7.1 Trøndelag fylkeskommune som eksempel på forvaltning av høyere yrkesfaglig utdanning i en fylkeskommune

Kompetansestrategien for Trøndelag er et dokument som er førende for arbeidet med blant annet høyere yrkesfaglig utdanning. Det er etablert en tverrfaglig samarbeidsgruppe i fylkeskommunens sentraladministrasjon som blant annet skal sikre god sammenheng mellom behov og tilbud. Denne gruppen er satt sammen av fagpersoner med ansvar for regional kompetansepolitikk, plan- og næringsarbeid, fag- og yrkesopplæring på videregående nivå, kultur og folkehelse. Gruppen koordinerer innsikt om kompetansebehov.

Trøndelag fylkeskommune samarbeider tett med fagskolene om tiltak for å utvikle og synliggjøre høyere yrkesfaglig utdanning i Trøndelag. Dette gjøres blant annet gjennom halvårlige samlinger for alle fagskolene i Arena for høyere yrkesfaglig utdanning i Trøndelag, markedsførings- og synliggjøringstiltak, for eksempel gjennom en egen nettportal som synliggjør alle fagskoletilbud i fylket ([www.hoyt.no](http://www.hoyt.no)), årlige rekrutteringskampanjer og koordinering av deltagelse på messer og andre arenaer. Fylkes-

kommunen gjennomfører dialogmøter med alle fagskolene og sender jevnlig ut informasjonsskriv til dem.

Hver vår sender fylkeskommunen forslag til kommende års prioriteringer, prinsipper og kriterier for tilskuddsforvaltningen på høring til blant annet fagskolene og fylkeskommunens partnerskap i arbeidslivet. Etter høringen fremmes årlige saker om forvaltningsrammer til politisk nivå. Den tverrfaglige samarbeidsgruppen bidrar i å forberede disse sakene. De økonomiske rammene for forvaltningen av høyere yrkesfaglig utdanning behandles politisk hvert år.

I tillegg til de ordinære driftsmidlene har Trøndelag etablert tilskuddsordninger for utviklingsmidler for at fagskoler skal kunne starte utdanningstilbud på kort varsel, også etter fristen for å søke om ordinære driftsmidler.

Kilde: Orientering fra Trøndelag fylkeskommune, innhentet til arbeidet med meldingen

resultatet av søknadsbehandlingen i fylkeskommunene tidligere. I 2024 har fylkeskommunene initiert et arbeid for å få en mer lik praksis for beregning og utbetaling av driftstilskudd til fagskoler. Regjeringen vil at arbeidet med samordning på tvers av fylkeskommunene skal følges opp videre, og vil blant annet sette i gang et arbeid med å forskriftsfeste retningslinjene for driftstilskuddet.

Fylkeskommunene samarbeider i et nettverk om forvaltningen av høyere yrkesfaglig utdanning, blant annet med sikte på å gjøre forvaltningspraksisen mest mulig forutsigbar for fagskolene. Flere av rammene for forvaltningen bygger på felles utviklingsarbeid i dette nettverket. Eksempler er årshjul, søknadsskjemaer og praksis for behandling av søknader om driftstilskudd fra fagskolene. Dette nettverket er verdifullt for kunnskaps- og erfaringsdeling mellom fylkeskommunene og for dialogen mellom HK-dir og fylkeskommunene.

Fylkeskommunene har i fellesskap utviklet et indikatorsett som skal få frem kompetansebehovene i de regionale arbeidsmarkedene.<sup>12</sup> HK-

dir har siden 2023 hatt ansvaret for å drifte en digital portal for de regionale indikatorene i nært samarbeid med analyseenhetene i fylkeskommunene.<sup>13</sup> Denne statistikken kan være av verdi for arbeidet til kompetansepartnerskapene i prioritering av tiltak og dimensjonering av utdanningstilbud og studieplasser.<sup>14</sup>

## 7.4 Finansiering av fagskoledrift

Regjeringen vil videreføre tilskuddsordningen for statlig driftstilskudd til høyere yrkesfaglig utdanning og hovedtrekkene i ordningen. HK-dir skal også fremover overføre et årlig tilskudd til drift av fagskoler til fylkeskommunene, inkludert uttelling på bakgrunn av gjennomførte studiepoeng ved offentlig finansierte utdanninger. Regjeringen ser imidlertid et behov for å gjøre enkelte endringer i tilskuddsordningen for drifts-

<sup>12</sup> Trøndelag fylkeskommune m. fl., 2022

<sup>13</sup> HK-dir, 2024g

<sup>14</sup> Meld. St. 27 (2022–2023)

midler, for blant annet å gi mer forutsigbarhet for fagskolene. Dette innebærer at driftstilskuddet skal tildeles fagskolene som en rammetildeling med overordnede føringer fra fylkeskommunene, og at tilskuddet ikke skal deles opp i grunntilskudd og resultatbasert uttelling når det tildeles fagskolene.

#### 7.4.1 Tilskuddsordningen for driftsmidler til fagskolene

Stortinget bevilger årlig driftstilskudd til høyere yrkesfaglig utdanning over Kunnskapsdepartementets budsjett. Dagens tilskuddsordning for driftsmidler til fagskolene ble etablert i 2018. Da ble driftsmidler som tidligere lå på budsjettene til Kommunal- og distriktsdepartementet (den gang Kommunal- og moderniseringsdepartementet), Helse- og omsorgsdepartementet og Kunnskapsdepartementet, samlet i én tilskuddsordning på Kunnskapsdepartementets budsjett. Stortinget har satt følgende mål for tilskuddsordningen for driftsmidler til fagskolene:<sup>15</sup>

- høy kvalitet i høyere yrkesfaglig utdanning
- relevant høyere yrkesfaglig utdanning som svarer på kompetansebehovene i arbeidslivet
- god tilgang til høyere yrkesfaglig utdanning i hele landet
- effektiv og veldrevet fagskolesektor

<sup>15</sup> Prop. 1 S (2024–2025) Kunnskapsdepartementet

I 2025 er tilskuddsordningen på 1,6 milliarder kroner. Fra 2018 til 2025 er tilskuddet økt med om lag 705 millioner kroner, noe som tilsvarer en realvekst på om lag 82 prosent. Økningen kommer først og fremst av bevilgninger til nye studie-plasser til fagskolene.

Departementet har delegert til HK-dir å tildele driftstilskuddet til fylkeskommunene, som fordeler midlene videre til fagskoler i eget fylke. Fylkeskommunene lyser årlig ut midlene til fagskolene. Fylkeskommunenes fordeling av midler skal foregå med utgangspunkt i vurderinger av arbeidslivets behov for kompetanse lokalt, regionalt og nasjonalt.<sup>16</sup> Både offentlige og private fagskoler kan søke om driftsmidler gjennom tilskuddsordningen. Tilskuddsordningen inneholder midler for resultatbasert uttelling som tildeles fylkeskommunene på bakgrunn av gjennomførte studiepoeng ved utdanninger med offentlig tilskudd i eget fylke. Resultatbasert uttelling er nærmere beskrevet i avsnitt 7.4.4.

Fylkeskommunene har ansvar for å tildele statlige driftsmidler slik at Stortingets mål med driftsmidlene nås i størst mulig grad, som blant annet høy kvalitet i utdanningene. Solide fagskoler er en forutsetning for at fagskolene blant annet skal kunne møte endrede kompetansebehov og skape gode rammer for studentenes læringsmiljø og medvirkning. Regjeringen vil at fylkeskommu-

<sup>16</sup> Fagskoleloven § 3

### Boks 7.2 Fylkeskommunenes bidrag til fagskoledrift i tillegg til midler fra Kunnskapsdepartementet

Det varierer i hvilken grad den enkelte fylkeskommunen tilfører fagskoler mer midler enn det fylkeskommunene får i tilskudd fra Kunnskapsdepartementet til drift av fagskoler. Tall som fylkeskommunene har rapportert til Database for fagskolestatistikk (DBH-F) for 2023, viser at åtte av elleve fylkeskommuner har rapportert bruk av frie inntekter til drift av fagskolene.<sup>1</sup> Frie inntekter er midler som fylkeskommunene kan disponerer fritt innenfor rammene av lov og forskrift. Frie inntekter består hovedsakelig av rammetilskudd og skatteinntekter.

Andelen frie inntekter utgjorde 14 prosent av de totale driftsmidlene (statlig driftstilskudd og frie inntekter), som ble tildelt via fylkeskommunene i 2023.<sup>2</sup> Det er stor forskjell på hvor

mye av fylkeskommunenes frie inntekter som inngår i finansieringen av den enkelte fagskolen. Fylkeskommunene gir i hovedsak midler fra de frie inntektene til de fylkeskommunale fagskolene, men det finnes også eksempel på at private fagskoler får av disse midlene. Noen fylkeskommuner bidrar også til driften av fagskoler på andre måter, for eksempel ved å stille lokaler til disposisjon. Slik indirekte støtte inngår ikke i beløpene som fylkeskommunene har rapportert til DBH-F, noe som betyr fylkeskommunenes bidrag til fagskolene kan være høyere enn det som fremgår fra tallene i DBH-F.

<sup>1</sup> HK-dir, 2024I

<sup>2</sup> HK-dir, 2024I



nene i tildelingen av driftsmidler til fagskolene skal bidra til solide fagskoler med tilstrekkelig sterke faglige og administrative miljøer.

Som del av tilskuddsordningen inngår øremerket tilskudd til ordningen Industrifagskolen, jf. omtale i avsnitt 7.4.5, og til tolv private fagskoler, jf. omtale i avsnitt 7.4.6.

Offentlige og private arbeidsgivere kan også finansiere utdanningstilbud ved fagskolene for å øke kompetansen til sine ansatte. Se boks 4.1 for eksempler på dette. Denne typen finansiering av fagskoletilbud inngår ikke i tilskuddsordningen for driftsmidler til fagskolene.

#### **7.4.2 Overordnede føringer for tildeling av driftstilskuddet**

Regjeringen ser at det er behov for å endre innretningen på driftstilskuddet som fylkeskommunene tildeler fagskolene, for å oppnå en bedre balanse mellom fagskolenes selvstendighet og fylkeskommunenes styring og tildeling av driftsmidler. Endringene må ses i sammenheng med forslaget om å lovfeste et samfunnsoppdrag for fagskolene, jf. avsnitt 4.2.5.

Fagskolene skal ha handlingsrom til å dimensjonere utdanningstilbudet og til å tilpasse seg etterspørselen for å dekke kompetansebehovene i samfunnet. Samtidig som fylkeskommunen har et helhetlig kompetansepolitisk ansvar og skal ha oversikt over kompetansebehov, baserer fagskolene sine utdanningstilbud på samarbeid med arbeidslivsaktører om konkrete kompetansebehov. Fagskolene er tettere på søkerne enn fylkeskommunene, blant annet fordi det er fagskolene som forholder seg til søknadssystemet og opptak. Ettersom søknaden ofte svinger mellom de ulike utdanningstilbudene, blant annet på grunn av konjunktursvingninger og endringer i arbeidslivet, må tilbudsstrukturen ved fagskolene kunne justeres raskt og enkelt.

Med dagens ordning får fagskolene i stor grad driftstilskudd fra fylkeskommunene tildelt per utdanningstilbud og antall studieplasser, noe som er i tråd med Kunnskapsdepartementets retningslinjer for tilskudd til drift av fagskoler. Tilskudd med så detaljerte føringer kan være utfordrende for fagskolene når de skal planlegge driften. Regjeringen vil gi fagskolene mer tillit og ønsker at det årlige driftstilskuddet, inkludert resultatbasert uttelling, derfor skal tildeles fagskolene som en rammetildeling med overordnede føringer. Det betyr at fylkeskommunen skal tildele et driftstilskudd med en forventning om et minimum antall studieplasser, men ikke legge en føring om

et antall studieplasser per utdanningstilbud. Fylkeskommunene kan legge overordnede føringer på prioritering av tilskuddet, som for eksempel hvilket fagområde som skal prioriteres. Med denne endringen vil fagskolene kunne få mer handlingsrom til å planlegge og dimensjonere utdanningstilbudet og til å tilpasse tilbudet bedre etter arbeidslivets behov og studentenes etterspørsel. Ettersom fylkeskommunene som kompetansepolitisk aktør har ansvar for å dimensjonere høyere yrkesfaglig utdanning, forutsetter innføring av rammetildeling god dialog mellom fagskolene og fylkeskommunene om strategiske prioriteringer og det samlede utdanningstilbudet i høyere yrkesfaglig utdanning.

Som del av gjennomgangen av finansierings-systemet for fagskolene har regjeringen vurdert ulike alternativer for fylkeskommunenes tildeling av statlig driftstilskudd, fra rammetildeling som videreføres fra år til år, til en årlig utlysning av tilskuddet. Formålet har vært å se hvordan tilskuddsordningen kan innrettes på best mulig måte når det gjelder fordelingen av tilskudd fra fylkeskommunene til fagskolene. I forbindelse med arbeidet med denne meldingen har det også kommet innspill om at det er en kortsiktighet i tildelingen av driftsmidler til fagskolene ettersom fagskolene må søke om tilskudd årlig, og det er usikkert hva en fagskole vil få i fremtidige tildeling. Videre har enkelte fagskoler gitt uttrykk for at det kan være problematisk med fylkeskommunenes detaljstyring av midlene. Alternative ordninger for fylkeskommunenes tildeling av driftstilskuddet er vurdert opp mot en rekke kriterier og hensyn, blant annet i hvilken grad ordningen legger til rette for at fagskolene og fylkeskommunene kan dekke samfunnets og befolkningens etterspørsel etter høyere yrkesfaglig utdanning, hvor enkel eller kompleks ordningen er, om den kan forvaltes på en effektiv og forsvarlig måte, og om den kan fungere over tid. Regjeringens mål er en ordning som best mulig balanserer de ulike hensynene og behovene til de involverte aktørene.

Regjeringen vektlegger at dagens modell med årlig utlysning av driftstilskuddet er best egnet som et kompetansepolitisk virkemiddel for fylkeskommunene fordi fylkeskommunene årlig må vurdere offentlig finansiering av utdanningstilbudene mot kompetansebehovene. Videre er det relativt enkelt for nye aktører å søke om tilskudd når midlene lyses ut årlig. Regjeringen vil unngå at institusjonsstrukturene sementeres, og med en årlig fordeling av midlene vil det være mulig for fylkeskommunene å tildele driftsmidler

til nye tilskuddsmottakere som fylkeskommunen vurderer vil kunne dekke kompetansebehovene.

Regjeringen har vurdert om fagskoler med utdanningstilbud på tvers av fylkeskommunale grenser skal kunne søke kun én fylkeskommune om tilskudd, for eksempel der de har hovedadresse. En slik løsning vil ikke støtte opp under det ansvaret fylkeskommunene har for å vurdere tildeling av tilskudd opp mot lokale og regionale kompetansebehov. Regjeringen legger derfor til grunn at fagskoler fortsatt kan søke om tilskudd til den eller de fylkeskommunene der de har kontoradressen for utdanningstilbudet. En søknadsprosess som er mer lik på tvers av fylkeskommunene, vil imidlertid gjøre det enklere og mindre ressurskrevende for fagskolene å søke flere fylkeskommuner om midler, jf. omtale i avsnitt 7.3.

#### 7.4.3 Sats for tildeling av nye studieplasser

Satsen som regjeringen bruker ved tildeling av midler til nye studieplasser til fylkeskommunene, ble innført med dagens tilskuddsmodell i 2018 og er siden prisjustert årlig. Ved tildeling av midler til nye studieplasser har Kunnskapsdepartementet brukt en grunnsats på 80 prosent av den samlede satsen. De resterende 20 prosentene av satsen utløses i samsvar med gjennomføring av studiepoeng ved offentlig finansierte utdanningstilbud. Dersom antallet gjennomførte studiepoeng går ned fra et år til det neste, går tilskuddet til fylkeskommunene ned tilsvarende. Endringene i tilskudd basert på resultater får effekt to år etter at studiepoengene gjennomføres. Se avsnitt 7.4.4 for omtale av endring i satsen for resultatbasert uttelling.

I dag er det én sats for statens tildeling av nye studieplasser i høyere yrkesfaglig utdanning til fylkeskommunene og for resultatbasert uttelling. Det er imidlertid opp til fylkeskommunene hvilke satser de bruker når de fordeler midler til fagskolene.

Regjeringen har vurdert å differensiere satsen både for tildeling av nye studieplasser og for resultatbasert uttelling i tildelingen fra staten til fylkeskommunene. En høyere sats for prioriterte utdanninger kan være et insentiv for å satse mer på disse utdanningene. På den andre siden blir differensierte satser mer komplisert å forvalte, og det kan være uklart hvilken kategori enkelte utdanninger faller inn under. I tillegg er det lite hensiktsmessig at staten bruker differensierte satser så lenge fylkeskommunen har ansvar for å forvalte midlene i sin region. Regjeringen vil derfor fortsatt bruke én sats for tildeling av midler til nye

studieplasser. Med samme begrunnelse vil regjeringen også videreføre én sats for resultatbasert uttelling.

Fra 2025 er systemet for resultatbasert uttelling for universiteter og høyskoler forenklet, der blant annet antallet satser for resultatbasert uttelling er redusert. Endringen er i tråd med intensjonene i utsynsmeldingen, der regjeringen la frem et forenklet finansieringssystem for universitetene og høyskolene.<sup>17</sup>

I evalueringsrapporten om finansieringssystemet for fagskoler anbefaler Deloitte at det gjennomføres en kostnadskartlegging i sektoren.<sup>18</sup> På oppdrag fra HK-dir har Deloitte i etterkant vurdert om det er hensiktsmessig at staten gjør en slik kartlegging og hvordan den i så fall bør gjennomføres. I rapporten *Forstudie til kostnadskartlegging i høyere yrkesfaglig utdanning* konkluderte Deloitte med å ikke anbefale en kartlegging fordi det er svært ressurskrevende og vil gi et øyeblikksbilde som fort blir utdatert.<sup>19</sup>

Kunnskapsdepartementet har besluttet å ikke gjennomføre en kostnadskartlegging fordi det er lite trolig at det vil gi et tilstrekkelig godt og fullstendig bilde av kostnadene. En kostnadskartlegging fra 2014 viser at kostnadene varierer like mye innenfor samme utdanning som mellom ulike utdanninger.<sup>20</sup> Når kostnadene varierer mellom lignende utdanninger ulike steder i landet, er det krevende å komme frem til hvor mye en utdanning koster eller bør koste. Departementet har lignende erfaringer med å kartlegge kostnader ved universiteter og høyskoler. Satsen per studie-plass som HK-dir bruker for å fordele driftsmidler til fylkeskommunene, er et verktøy for fordelingen og representerer ikke faktiske kostnader. Det er opp til fylkeskommunene om de i samarbeid ønsker å gå gjennom de fylkeskommunale satsene for å eventuelt samkjøre satsene på tvers av fylkeskommunene.

#### 7.4.4 Mer midler gjennom økt resultatbasert uttelling

Da dagens tilskuddsordning ble innført i 2018, var en vesentlig endring å innføre et resultatbasert insentiv for gjennomførte studiepoeng. Den resultatbaserte uttellingen premierer fylkeskommunene for økning i det totale antallet gjennomførte studiepoeng ved offentlig finansierte utdanninger

<sup>17</sup> Meld. St. 14 (2022–2023)

<sup>18</sup> Deloitte, 2022

<sup>19</sup> Deloitte, 2023b

<sup>20</sup> Deloitte og NIFU, 2016

fra ett år til det neste og reduserer tilskuddet tilsvarende ved en nedgang i gjennomførte studiepoeng. Det er dermed et insentiv for å bedre gjennomføringen i utdanningene eller å øke antallet studenter som tas opp, og med dette flere gjennomførte studiepoeng. Resultatbasert uttelling har åpen budsjetttramme. Det innebærer at det ikke er en omfordeling av midler mellom fylkeskommunene, men tilførsel av nye statlige midler til ordningen ved en økning i resultatbasert uttelling totalt i sektoren.

Totalt har 83 millioner kroner (nominelt) blitt tilført fagskolesektoren gjennom resultatbasert uttelling i perioden 2018–2025. Mesteparten av økningen kommer som en følge av kapasitetsvekst gjennom tildeling av statlige midler til nye studieplasser. Regjeringen vil videreføre resultatbasert uttelling for gjennomførte studiepoeng ved offentlig finansierte utdanninger. Regjeringen mener imidlertid at det er behov for å justere forvaltningen av tilskuddet for uttellingen og nivået på satsen for resultatbasert uttelling.

#### Forvaltning av resultatbasert uttelling

I dag er det opp til fylkeskommunene hvordan resultatbasert uttelling skal forvaltes. Fylkeskommunene har valgt ulike løsninger. Regjeringen ser at det er krevende for både fagskolene og fylkeskommunene med dagens ordning uten føringer om forvaltning av resultatbasert uttelling. Regjeringen har derfor vurdert om fylkeskommunene også fremover skal forvalte den resultatbaserte uttellingen for fagskoletilbud i eget fylke, eller om den resultatbaserte uttellingen skal tildeles direkte til fagskolen der studiepoengene er gjennomført.

I en løsning der resultatbasert uttelling tildeles direkte fra HK-dir til fagskolene, vil fagskolene ha insentiv til å sikre høyest mulig gjennomføring av studiepoeng gjennom best mulig gjennomføring per student og/eller å ta opp flest mulig studenter som gjennomfører studiepoeng. Fagskolene er tette på studentene og kan jobbe mest direkte med gjennomføring og tilpassing av kapasiteten. Om tilskuddene til fagskolene justeres med resultatbasert uttelling direkte, vil fagskolene kunne utvide utdanningskapasiteten utover det antallet studieplasser som ligger til grunn for tildelingen fra fylkeskommunen, og så få uttelling i etterkant dersom gjennomføring av studiepoeng øker. På den annen side kan resultatbasert uttelling tildelt fagskolene direkte være utfordrende. En slik ordning kan stimulere til å prioritere utdanningstilbud som er

enkle og billige å oppskalere, uten at det er begrunnet i etterspørsel fra arbeidslivet. Regjeringen legger også vekt på at en tildeling av resultatbasert uttelling direkte til fagskolene ikke vil være i samsvar med det kompetansepolitiske ansvaret til fylkeskommunene.

Regjeringen har kommet til at den resultatbaserte uttellingen også fremover skal tildeles fylkeskommunene. Fylkeskommunene kan bruke resultatbasert uttelling strategisk overfor fagskolene som en måte å utøve sitt kompetansepolitisk ansvar på. Resultatbasert uttelling kan fungere som et insentiv for fylkeskommunene til å sikre at midlene forvaltes hensiktsmessig, og det gir fylkeskommunene et økonomisk handlingsrom som kan brukes i den strategiske styringen av sektoren. Midlene kan blant annet brukes til å øke tilskuddet til fagskoler med god gjennomføring eller til å satse på kostnadskrevenne utdanninger som er i tråd med kompetansepolitiske prioriteringer.

Regjeringen ønsker en enhetlig ordning for hvordan fylkeskommunene skal tildele fagskolene midlene fra den resultatbaserte uttellingen. For fagskolene er det mer forutsigbart med en enhetlig praksis på tvers av fylkeskommunene, til forskjell fra slik det er i dag. Det er også nødvendig at fylkeskommunene har en aktiv rolle i å forvalte sektoren, og at de disponerer både grunntilskuddet og den resultatbaserte uttellingen. Regjeringen vil derfor at fylkeskommunene tildeler et samlet årlig driftstilskudd til den enkelte fagskolen og ikke deler det opp i grunntilskudd og resultatbasert uttelling. Dette ivaretar fylkeskommunens forvaltningsrolle, samtidig som det er en standardisert ordning på tvers av alle fylkene.

#### Økt sats for resultatbasert uttelling

Regjeringen vil øke den resultatbaserte uttellingen for endring i gjennomførte studiepoeng ved offentlig finansierte utdanninger.

I statsbudsjettet for 2025 har Kunnskapsdepartementet lagt til grunn en grunnsats på 89 000 kroner per studieplass for å beregne budsjettendringene ved å øke kapasiteten i høyere yrkesfaglig utdanning. Satsen for den resultatbaserte uttellingen har vært 22 000 kroner per gjennomførte studiepoengsenhet ved offentlig finansierte utdanninger. Beregningen har lagt til grunn at en studieplass gir én gjennomført studiepoengsenhet til en samlet sats på 111 000 kroner. Den resultatbaserte uttellingen har dermed vært 20 prosent av denne samlede satsen. Uttellingen

gjør seg gjeldende i budsjettet to år etter at studiepoengene er gjennomført. Satsene prisjusteres årlig.

Regjeringen foreslår å videreføre grunnsatsen på 89 000 kroner per studieplass, men vil øke den resultatbaserte uttellingen med 16 000 kroner til 38 000 kroner per gjennomførte studiepoengsenhet.<sup>21</sup> Ny samlet sats for statens tildeling av nye studieplasser blir dermed 127 000 kroner, noe som tilsvarer en vekst på 14 prosent fra dagens nivå. Endringen innebærer at andelen resultatbasert uttelling vil øke fra 20 til 30 prosent av den samlede satsen.

Med økt resultatbasert uttelling vil fylkeskommunene få mer midler ved en økning i gjennomførte studiepoeng ved fagskolene og tilsvarende mindre ved en nedgang i gjennomføringen av studiepoeng. Mer midler som følge av økning i gjennomførte studiepoeng vil gi fylkeskommunene større handlingsrom til å styrke eller bygge ut høyere yrkesfaglig utdanning for å møte kompetansebehovene. Ettersom resultatbasert uttelling går til fylkeskommunene og ikke direkte til fagskolene, ligger risikoen i større grad hos fylkeskommunene dersom gjennomføringen av studiepoeng går ned.

Høyere sats for resultatbasert uttelling vil gi et sterkere insentiv for fylkeskommunene til å forvalte tilskuddsmidlene på en måte som øker studiepoenggjennomføringen. Dette kan for eksempel innebære å bruke midlene til å prioritere fagskoler med god gjennomføring eller til å styrke fagskoler som har rom for å bedre gjennomføringen. Videre vil fylkeskommunene i større grad kunne prioritere kostnadskrevenne utdanninger, som for eksempel tekniske utdanninger.

Ny sats for resultatbasert uttelling vil begynne å gjelde for endringen i gjennomførte studiepoeng fra 2024 til 2025. Endringen vil dermed få budsjetteffekt fra og med 2027. De økonomiske og administrative konsekvensene for forslaget er omtalt i kapittel 8.

#### **7.4.5 Øremerket tilskudd til ordningen Industrifagskolen**

Tilskuddsordningen for driftsmidler til fagskolene inkluderer midler øremerket korte utdanningsstilbud i industri og bygg gjennom ordningen Industrifagskolen. Tilskuddet til ordningen er en oppfølging av forhandlingene i frontfagsoppgjøret

i 2020. Det øremerkede tilskuddet til Industrifagskolen er en egen ordning ved siden av de ordinære driftsmidlene som fylkeskommunene forvalter.

I 2025 tildeler HK-dir 53 millioner kroner til fagskoler gjennom ordningen Industrifagskolen, noe som utgjør 3,4 prosent av den totale bevilgningen til tilskuddsordningen for driftsmidler til fagskolene. Tilskuddet til fagskolene som er med i ordningen Industrifagskolen ble første gang lyst ut i 2021, og fra 2022 blir midlene lyst ut for opptil tre år om gangen.<sup>22</sup> HK-dir lyser ut midlene og behandler søknadene i dialog med partene i næringene industri og bygg. Ordningen Industrifagskolen har blitt utviklet gjennom bransje-program for industri og bygg og er en paraplybetegnelse for kortere utdanningstilbud rettet mot fagarbeidere innenfor industrirelaterte fagområder som faller inn under frontfagene, samt byggfag. Alle fagskoler med utdanninger innenfor relevante fag og som kan få akkreditert utdanninger under 30 studiepoeng, kan være tilbydere i ordningen Industrifagskolen.

Partene i arbeidslivet har en rolle i ordningen Industrifagskolen. Staten forvalter driftsmidlene som er øremerket Industrifagskolen, i samarbeid med partene i arbeidslivet. Dette skiller seg fra resten av driftsmidlene i tilskuddsordningen, som fylkeskommunen forvalter. Midlene fordeles blant annet på grunnlag av søkerens kapasitet til å tilby denne typen utdanninger, samarbeidspartnere og involvering av partene lokalt, og relevansen av tilbudene som planlegges. Det er gjennom lokalt samarbeid med partene i arbeidslivet at fagskolene utvikler og tilbyr utdanningstilbudene som tilbys gjennom ordningen. Hvilke tilbud som settes opp, vil kunne variere etter behov i løpet av treårsperioden fagskolene har tildeling for.

Som del av frontfagsoppgjøret i 2024 besluttet regjeringen å styrke ordningen Industrifagskolen,<sup>23</sup> og for 2025 har Stortinget bevilget midler til 100 nye studieplasser til ordningen. Regjeringen vil videreføre øremerkingen av midlene til Industrifagskolen og samtidig videreføre dagens forvaltning av midlene. Det innebærer at HK-dir også fremover lyser ut tilskuddet. Midlene utbetales gjennom fylkeskommunene, noe som gir fylkeskommunene gode forutsetninger for å se dette i sammenheng med den øvrige styringen av fagskolesektoren.

<sup>21</sup> En studiepoengsenhet tilsvarer 60 studiepoeng.

<sup>22</sup> HK-dir, 2022

<sup>23</sup> Riksmekleren, 2024

#### 7.4.6 Øremerket tilskudd til tolv private fagskoler

Tilskuddsordningen for driftsmidler til fagskolene inneholder også et øremerket tilskudd til tolv private fagskoler. Da tilskuddsordningen ble etablert i 2018, ble det lagt opp til at fagskolene som tidligere hadde fått tilskudd direkte fra Kunnskapsdepartementet, fortsatt skulle få et øremerket tilskudd. Fylkeskommunene utbetaler driftstilskuddet til disse fagskolene, men tilskuddet er skjermet for fylkeskommunenes prioriteringer. I 2025 er tilskuddet på totalt 82,8 millioner kroner, i tillegg til at fagskolene får skolepenger fra studentene.<sup>24</sup>

Følgende tolv private fagskoler får et øremerket driftstilskudd gjennom tilskuddsordningen for driftsmidler til fagskolene: Asker kunsthøgskole, Designinstituttet, Det Tverrfaglige Kunstinstitutt, Einar Granum Kunstfagskole, Fagskolen Essens (tidligere Menighetsbibelskolen), Fagskolen Kristiania (for utdanningstilbudet ved Bårdar Akademiet<sup>25</sup>), Fagskolen for bokbransjen, Frelsesarmeens offisersskole, Hald internasjonale skole, Kunstscolen i Bergen, Kunstscolen i Stavanger og Ytre Kunstfagskole.

<sup>24</sup> HK-dir, 2024m

<sup>25</sup> Når det vises til tilskuddet til de tolv fagskolene, gjelder det for Fagskolen Kristiania kun for utdanningstilbudene ved Bårdar Akademiet.

De fleste av disse fagskolene er relativt små og har tidligere vært omfattet av privatskoleloven kapittel 6A.<sup>26</sup> De tilbyr utdanning i kunst, dans, mediefag (ni fagskoler) og livssyn (tre fagskoler). Tilskuddet til den enkelte fagskolen er videreført fra da disse skolene kom inn under fagskoleloven, og blir ikke årlig regulert på bakgrunn av endringer i studenttall. Tilskuddet blir årlig prisjustert og regulert ut fra resultatbasert uttelling på bakgrunn av gjennomførte studiepoeng ved den enkelte fagskolen. Regjeringen vil videreføre denne ordningen for øremerket tilskudd til de tolv fagskolene.

#### 7.4.7 Vurdering av et gratisprinsipp i høyere yrkesfaglig utdanning

I motsetning til i universitets- og høyskolesektoren er ikke fagskolesektoren omfattet av et gratisprinsipp. I høyere yrkesfaglig utdanning er det opp til fylkeskommunene å avgjøre om fagskoler som mottar offentlig tilskudd, skal kunne kreve skolepenger<sup>27</sup> i tillegg.<sup>28</sup> Det gjelder for

<sup>26</sup> Privatskoleloven, 2003 kapittel 6A gir hjemmel for å gi tilskudd til skoler som tilbyr yrkesrettet utdanning som ikke blir tilbudt ved offentlige videregående skoler.

<sup>27</sup> Det legges til grunn samme definisjon av skolepenger som i Database for fagskolestatistikk (DBH-F), det vil si at med skolepenger menes betaling for undervisningstilbudet uten at semesteravgift inngår.

<sup>28</sup> Fagskoleloven § 29

### Boks 7.3 Treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling

Tilskuddsordningen for treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling ble etablert i 2019, og gjennom ordningen lyses det ut midler som skal bidra til å utvikle kurs og utdanningstilbud rettet mot konkrete bransjer. I 2024 ble det tildelt 82,7 millioner kroner til kompetanseutvikling i fem bransjer. HK-dir forvalter tilskuddsordningen. I tillegg til fagskoler kan universiteter, høyskoler, fylkeskommuner, studieforbund og «andre private aktører» søke om midler gjennom ordningen.

I tillegg til at tilskuddsordningen for bransjeprogram er behandlet i Deloitte-rapporten om finansieringssystemet,<sup>1</sup> ble ordningen følgevaluert av Fafo i 2022.<sup>2</sup> Målet med evalueringen var å vurdere i hvilken grad partssamarbeid fungerer som redskap for å utvikle gode tiltak og stimulere til deltakelse i kompetanseutvikling. Fafo undersøkte også om treparts bransjeprogram

er et hensiktsmessig virkemiddel for å nå målet om at ansatte skal ha den kompetansen som er nødvendig for å mestre omstilling og stå i jobben. Evalueringen viser at bransjeprogram har nådd arbeidstakere med lav formell kompetanse som tradisjonelt deltar lite i etter- og videreutdanning, og at de korte tilbudene når behovene i bransjen. I etterkant av Fafo-evalueringen er det gjort noen justeringer i ordningen blant annet for å skape større grad av forutsigbarhet for utdanningstilbyderne.

Ettersom tilskuddsordningen for bransjeprogram ikke kun omfatter fagskolene, men også andre utdanningsaktører og kursleverandører, er ordningen ikke særskilt behandlet som del av denne meldingen.

<sup>1</sup> Deloitte, 2022

<sup>2</sup> Fafo, 2022

både offentlige og private fagskoler som velger å søke og ta imot offentlig driftstilskudd, men det gjelder ikke for de tolv private fagskolene med øremerket tilskudd, jf. omtale i avsnitt 7.4.6. Det at statlige driftsmidler kan kombineres med skolepenger i høyere yrkesfaglig utdanning, gir fylkeskommunene og fagskolene et større handlingsrom for å kunne bidra til vekst i fagskolesektoren. Videre er det i tråd med fylkeskommunens kompetansepolitiske ansvar å vurdere bruk av skolepenger i utdanningene opp mot den samlede kapasiteten i fylket.

Skolepenger i fagskolesektoren utgjorde om lag 834 millioner kroner i 2023.<sup>29</sup> Dette er én av tre kroner til sektoren. Det er i hovedsak studenter på utdanningstilbud ved private fagskoler uten offentlig tilskudd som betaler skolepenger. I 2023 betalte de totalt 791 millioner kroner, noe som tilsvarer 95 prosent av skolepengene i sektoren. Høsten 2023 var det om lag 11 700 studenter som betalte skolepenger for fagskoletilbud fra og med 30 studiepoeng og mer.<sup>30</sup> Av disse gikk litt over 4 000 studenter på tilbud som var delvis offentlig finansiert, og om lag 7 650 studenter på utdanningstilbud som var fullfinansiert av skolepenger eller andre eksterne tilskudd.

Studentene på utdanningstilbud som er fullfinansiert av skolepenger, betalte gjennomsnittlig nesten 38 200 kroner for høstsemesteret i 2023. Inkludert luftfartsutdanningene, med om lag 350 studenter i 2023, er den gjennomsnittlige betalingen om lag 49 500 kroner. For studentene som går på delvis offentlig finansierte utdanninger, er gjennomsnittet på skolepenger om lag 10 900 kroner per semester.<sup>31</sup>

Tall fra Lånekassen, som er innhentet i forbindelse med arbeidet med meldingen, viser at om lag 7 000 fagskolestudenter fikk lån til skolepenger for studieåret 2022–2023. Dette tilsvarer nesten alle studentene på utdanningstilbud som er fullfinansiert av skolepenger. NIFUs kandidatundersøkelse peker på støtte fra arbeidsgiver og fagforening som to andre muligheter for skolepengestøtte, men dette har ikke vært utbredt såvidt kandidatundersøkelsen har avdekket.<sup>32</sup>

Det er systematiske forskjeller mellom fagområder i hvordan utdanningene finansieres. Den offentlige finansieringen sammenfaller i stor grad med signalene om prioriteringer i utsynsmeldingen.<sup>33</sup> Utdanninger i helse- og velferdsfag

er offentlig finansiert og tilbys i all hovedsak uten skolepenger hos både offentlige og private fagskoler. De fleste som studerer tekniske fag, går på offentlig finansierte utdanninger.<sup>34</sup> Unntaket for tekniske fag er data/IT-fag, som i stor grad er fullfinansiert gjennom skolepenger. Dette skyldes først og fremst at fagskolene som har vært størst på slike utdanningstilbud ikke har søkt om offentlig tilskudd. Her er det imidlertid tendenser til endring i retning av mer offentlig finansiering. Utdanninger i samferdselsfag er også i hovedsak offentlig finansiert, med unntak av luftfartsutdanningene, som er fullfinansiert av skolepenger. De fleste utdanninger i kunst, livssyn og økonomi og administrasjon er helt eller delvis finansiert av skolepenger. I de kreative utdanningene er det en overvekt av fagskoler med øremerket statlig tilskudd, jf. omtale i avsnitt 7.4.6. Disse tar i tillegg skolepenger og havner derfor i kategorien delvis offentlig finansiert. I økonomi- og administrasjonsfagene er om lag halvparten av studentene på offentlig finansierte tilbud, mens resten betaler skolepenger.

Regjeringen har vurdert om det bør innføres et gratisprinsipp i høyere yrkesfaglig utdanning. Gratis utdanning kan føre til at flere får anledning til eller vil ønske å ta høyere yrkesfaglig utdanning. Derfor er det relevant å vurdere om fagskolesektoren bør følge de samme prinsippene for bruk av skolepenger som universitets- og høyskolesektoren, noe blant annet Kompetansebehovsutvalget har vist til.<sup>35</sup>

En stor del av fagskolestudentene er i jobb når de tar utdanning, og er i gjennomsnitt eldre enn studentene ved universiteter og høyskoler. Mange av fagskolestudentene har fagbrev fra før og er yrkesklare etter videregående opplæring. Dermed er de bedre i stand til å betale skolepenger enn studenter i universitets- og høyskolesektoren. Videre er det stort behov for vekst i fagskolesektoren. Regjeringen vil ikke innføre et lovpålagt gratisprinsipp for høyere yrkesfaglig utdanning og vektlegger at fagskolene kan ta opp flere studenter når fagskolene har mulighet til å ha skolepenger som en finansieringskilde i tillegg til offentlig finansiering. Fylkeskommunene bør ha handlingsrom til å vurdere behovet for skolepenger i høyere yrkesfaglig utdanning, ettersom det er fylkeskommunenes ansvar å sikre at utdanningstilbudet er i tråd med kompetansebehovene. Dessuten har arbeidslivet og de enkelte bedrif-

<sup>29</sup> HK-dir, 2024I

<sup>30</sup> HK-dir, 2024I

<sup>31</sup> HK-dir, 2024I. Oppdaterte tall.

<sup>32</sup> NIFU 2023: 3

<sup>33</sup> HK-dir, 2024I

<sup>34</sup> HK-dir, 2024I

<sup>35</sup> Kompetansebehovsutvalget, 2022

tene et ansvar for å sikre at de får tilgang til den kompetansen de trenger. Arbeidslivet bør derfor kunne betale for deler av utdanningstilbudet. Se eksempel i boks 4.1.

Regjeringen vil at fylkeskommunene fortsatt skal vurdere om fagskolene kan ta skolepenger ved siden av offentlig driftstilskudd, og eventuelt sette en grense for nivået på skolepenger. Se avsnitt 7.4.8 og vedlegg 2 for omtale av EØS-rettens regler om offentlig støtte og skolepenger.

#### 7.4.8 Rammer for andel skolepenger

I tilfeller der fylkeskommunene åpner for at fagskolene skal kunne ta skolepenger ved siden av offentlig tilskudd, setter likevel EØS-rettens regler om offentlig støtte rammer for hvor stor andel skolepenger fagskolene kan kreve fra studentene. EØS-rettens regler om offentlig støtte gjelder både i fagskolesektoren og i universitets- og høyskolesektoren.

Forbudet mot offentlig støtte i EØS-avtalens artikkel 61 (1) innebærer blant annet at offentlige midler ikke kan tildeles foretak som driver økonomisk aktivitet. Utdanning som er en del av det nasjonale utdanningssystemet, og som helt eller i hovedsak er finansiert av det offentlige og under tilsyn av offentlige myndigheter, anses som ikke-økonomisk aktivitet. Utdanning som i hovedsak er finansiert av studentene selv, regnes som økonomisk aktivitet. Forholdet mellom andelen offentlig finansiering og andelen finansiering gjennom skolepenger ved den enkelte fagskolen eller utdanningen ved den enkelte fagskolen kan dermed få avgjørende betydning for om aktiviteten er omfattet av EØS-avtalens regler om offentlig støtte. Kunnskapsdepartementet har i andre sammenhenger lagt til grunn at utdanningstilbud med 65 prosent offentlig finansiering eller mer anses som ikke-økonomisk aktivitet. Det er imidlertid usikkert hvor denne grensen går. EØS-reglene om offentlig støtte er nærmere omtalt i vedlegg 2.

### 7.5 Økonomisk kontroll og tilsyn

Fagskolesektoren har vært og er i sterk vekst. Det er viktig å sikre at fagskolene har god nok økonomi til å oppfylle ansvaret overfor studentene, og at offentlige tilskudd og studenters egenbetaling brukes i samsvar med forutsetningene. Statlige myndigheter og fylkeskommunene bør ha god informasjon om den økonomiske situasjonen i fagskolene. Dette står sentralt i Kunnskaps-

departementets styring av sektoren og for fylkeskommunenes forvaltning av tilskuddsordningen for driftsmidler til fagskolene. NOKUT fører økonomisk tilsyn og kontroll med private fagskoler. Fylkeskommunene og HK-dir følger opp både private og fylkeskommunale fagskoler gjennom blant annet å sjekke at det gjennomføres studiepoeng ved fagskolene som er i tråd med det som kan forventes ut fra tildelte statlige studieplasmidler.

I forbindelse med arbeidet med meldingen har departementet sett at det er behov for å legge til rette for økt kunnskap om økonomien i sektoren, blant annet for å ivareta studentenes rettigheter.

#### 7.5.1 Økonomisk kontroll og tilsyn med private fagskoler

Ifølge fagskoleloven § 31 fører Kunnskapsdepartementet tilsyn med private fagskoler. Dette omfatter både private fagskoler som mottar offentlig tilskudd, og private fagskoler som ikke mottar offentlig tilskudd. Departementet har delegert tilsynsmyndigheten til NOKUT. I tillegg til å føre tilsyn, kontrollerer NOKUT årlig økonomirapporteringen (økonomikontroll) og analyserer økonomien til de private fagskolene som mottar offentlig driftstilskudd. Resultatene av kontrollen gir en indikasjon på økonomisk risiko, målt gjennom fagskolenes økonomiske situasjon, økonomiske utvikling og økonomistyring. Kontrollen gir ikke grunnlag for å avdekke større mangler eller eventuelle lovbrudd. Kontrollen gjelder kun private fagskoler som mottar driftstilskudd gjennom tilskuddsordningen for driftsmidler.

På bakgrunn av en vurdering av risiko for brudd på bestemmelser i fagskoleloven, beslutter NOKUT å føre tilsyn med enkelte fagskoler. Tilsynet skal blant annet avdekke om private fagskoler benytter offentlig tilskudd og egenbetaling fra studentene til den akkrediterte utdanningen og i tråd med lovens formål, herunder blant annet at handel med nærstående gjennomføres på markedsmessige vilkår. Tilsynet skal videre også kontrollere at private fagskoler som mottar offentlig tilskudd, lar tilskudd og eventuelle skolepenger komme studentene til gode.<sup>36</sup>

I perioden 2019–2024 har NOKUT ført tilsyn med tolv fagskoler, og to av disse har ikke mottatt offentlig driftstilskudd. Disse tolv tilsynene inkluderer omfattende tilsyn der NOKUT har sett på nesten samtlige krav til økonomi og administrasjon som fagskolene er underlagt, og mindre tilsyn der

<sup>36</sup> Fagskoleloven § 29

NOKUT kun har fulgt opp enkelte forhold. Det er avdekket regelbrudd ved de fleste økonomiske tilsynene.

Kunnskapsdepartementet er klageorgan ved eventuelle klager på NOKUTs vedtak som gjelder økonomisk tilsyn, og har per 1. januar 2025 mottatt én klagesak til behandling.

De økonomiske tilsynene til NOKUT har vist at det kan være krevende å føre økonomisk tilsyn med fagskoler som inngår i komplekse konsernstrukturer med flere nærstående selskaper, eventuelt også med slike selskaper i utlandet. En av utfordringene kan være at varer, tjenester og driftsmidler som en fagskole kjøper fra et nærstående selskap, overprises. Det kan føre til at offentlige tilskudd og skolepenger fra studentene kanaliseres bort fra fagskolen og dermed ikke benyttes i samsvar med regelverket.

Kompleksiteten i selskapsstrukturer kan øke risikoen for at tilskudd og skolepenger disponeres ulovlig. På bakgrunn av antallet økonomiske tilsyn så langt vurderer regjeringen at tilsynsaktiviteten på dette området er for beskjedne, og at det er behov for mer økonomisk tilsyn ved private fagskoler i tiden fremover. Dette er nødvendig for å opprettholde tilliten til fagskolene i samfunnet og for å sikre legitimitet for at staten gir utdanningsstøtte og skolepengelån for å ta utdanning ved disse fagskolene. Kunnskapsdepartementet har derfor i 2025 økt driftsbevilgningen til NOKUT for at virksomheten blant annet skal føre mer økonomisk og faglig tilsyn. Se avsnitt 6.3 for omtale av faglig tilsyn.

### 7.5.2 Studentenes rettigheter ved konkurs

Et av formålene med økonomisk tilsyn og kontroll er å se til at fagskolenes økonomiske evne står i forhold til det ansvaret de har for at studentene kan fullføre påbegynt utdanning. Selv om kontroll og tilsyn forebygger risikoen for konkurs, vil denne risikoen ikke kunne elimineres helt i private virksomheter.

Dersom en privat fagskole går konkurs mens studentene ved fagskolen fremdeles er under utdanning eller venter på vitnemål for fullført fagskoleutdanning, fører det til en vanskelig situasjon for fagskolestudentene. Det er ingen regler i fagskoleloven om ansvaret til styret eller studentenes rettigheter i en slik situasjon. Etter fagskoleloven har imidlertid styret plikt til å fatte vedtak før studiestart om at det etter styrets skjønn er forsvarlig å ta opp nye studenter, og denne regelen er ment å minimere risikoen for at studentene skal oppleve at utdanningen blir avbrutt.<sup>37</sup> Vedtaket skal være begrunnet, og studenttilfang, tilgang på lærerkrefter og lokaler, budsjett og økonomi er eksempler på relevante momenter. Vedtaket skal bidra til forutsigbarhet for studenter og søkere og bevisstgjøring av styret. Vedtaket må være tilgjengelig for studentene, og det skal derfor publiseres på fagskolens nettside.<sup>38</sup> Det kan være usikkert hvordan studentene kan ivaretas når en privat fagskole melder konkurs, og hvem som har ansvar for å følge dem opp. Ved konkurs vil som hoved-

<sup>37</sup> Fagskoleloven § 9 annet ledd.

<sup>38</sup> Prop. 47 L (2017–2018)

#### Boks 7.4 Risiko og sårbarhet i fagskolene

Stadig høyere sikkerhetskrav og en spent geopolitisk situasjon gjør det nødvendig å se sikkerhetsarbeid, beredskap og informasjonssikkerhet i sammenheng. På bakgrunn av det skjerpede risikobildet er dette et område hvor fagskolene har potensial for å styrke sin samordning og oppfølging.

I dag er Kunnskapsdepartementets krav til sikkerhet og beredskap, informasjonssikkerhet og personvern nedfelt i et samlet styringsdokument. Kravene er pålegg for statlige institusjoner, mens de fylkeskommunale fagskolene følger de samme styringslinjene som fylkes-

kommunale videregående skoler. Private fagskoler styres ikke utover kravene som følger av tilskuddsbrevene. Kravene er derfor anbefalinger for høyere yrkesfaglig utdanning, og det er fylkeskommunene og NOKUT som har kontrollansvar.

På grunn av det skjerpede risikobildet kan det være aktuelt å styrke samordningen og oppfølgingen.

Retningslinjer for ansvarlig internasjonalt samarbeid gir verktøy for å håndtere risiko og styrke sikkerheten i internasjonalt samarbeid.

Kilder: Kunnskapsdepartementet, 2021b og HK-dir, 2024h



regel virksomheten opphøre umiddelbart. Kunnskapsdepartementet vil vurdere om studentenes rettigheter er tilstrekkelig ivaretatt ved konkurs i privat fagskoler.

Regjeringen vil

- vurdere reguleringen av organisasjonsform og ansvarsforhold for fylkeskommunale fagskoler
- gi fagskolene mer handlingsrom gjennom rammetildeling av driftsmidler
- øke satsen for resultatbasert uttelling for gjennomførte studiepoeng
- tilrettelegge for mer solide fagskoler gjennom finansiering og regelverk

## 8 Økonomiske og administrative konsekvenser



Figur 8.1

Denne meldingen viser retningen for regjeringens politikk for høyere yrkesfaglig utdanning. Tiltak som innebærer utredning, utprøving, vurdering og veiledning, vil bli gjennomført innenfor eksisterende budsjetttrammer. Forslag til tiltak som krever bevilgningsendringer, vil bli fremmet for Stortinget i forbindelse med de årlige statsbudsjettene.

Enkelte tiltak i meldingen vil medføre behov for å utrede og iverksette regelverksendringer i fagskoleloven med forskrifter. Dette gjelder blant annet forslagene om å revidere Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring, slå sammen fagskoleforskriften og fagskoletilsynsforskriften, forskriftsfeste retningslinjene for forvaltning av tilskuddsordningen, videreutvikle kriterier for akkreditering og lovfeste fagskolenes samfunnsoppdrag. I forbindelse med arbeidet med fagskoleloven og tilhørende forskrifter vil Kunnskapsdepartementet komme tilbake til utgifter til tiltakene.

Noen av temaene i meldingen er allerede vedtatt av Stortinget, som utviklingen av ordningen med institusjonsakkreditering for fagskoler og etablering av et nasjonalt studentombud for fagskolestudenter.<sup>1</sup> Dette gjelder også tilsagn om tilskudd til nye studenthybler og etablering av nasjonalt senter for yrkesfag.<sup>2</sup>

Stortinget har i behandlingen av 2025-budsjettet bevilget midler til følgende tiltak i meldingen:<sup>3</sup>

- 60,8 millioner kroner til 1 000 nye studieplasser til fagskolene, inkludert utgifter til utdanningsstøtte over Lånekassens budsjett
- årlig utlysning av 25 millioner kroner gjennom Norges forskningsråd til forskning på høyere yrkesfaglig utdanning og fag- og yrkesopp-læringen

<sup>1</sup> Innst. 290 L (2023–2024) og Prop. 64 L (2023–2024)

<sup>2</sup> Innst. 12 S (2024–2025) og Prop. 1 S (2024–2025)

<sup>3</sup> Innst. 12 S (2024–2025) og Prop. 1 S (2024–2025)

- 12,5 millioner kroner til NOKUTs arbeid med tilsyn og akkreditering i høyere yrkesfaglig utdanning
- 3 millioner kroner til nasjonalt studentombud for fagskolestudenter fra 1. august 2025
- 628 millioner kroner i økt utlån til den nye låneordningen kompetanselånet, som er relevant for dem som vil ta en kortere utdanning mens de er i arbeidslivet

#### *Utbygging av kapasiteten i fagskolesektoren*

I perioden 2023–2025 har Stortinget bevilget totalt 270 millioner kroner til 2 000 nye studieplasser i høyere yrkesfaglig utdanning. Beløpet inkluderer kostnad for opptrapping av studieplassene og anslag for utgifter til utdanningsstøtte. Av de 2 000 studieplassene er 1 900 finansierte som toårige studieplasser, mens 100 er ettårige og tildeles ordningen Industrifagskolen. En stor del av fagskolestudentene tar deltidsutdanninger, og mange av disse er utdanninger på mindre enn 60 studiepoeng per år. Dersom det legges til grunn 1,5 fagskolestudent i gjennomsnitt per ettårige studieplass, jf. omtale i avsnitt 4.3.1, gjør tildelingen det mulig å ta opp anslagsvis 5 800 flere studenter totalt.

Oppfølging av regjeringens ambisjon om videre vekst i fagskolesektoren vil bli håndtert i de årlige statsbudsjettene. Dette gjelder også eventuelle satsinger på statlige fagskoler som ligger under ulike fagdepartement.

#### *Økt sats for resultatbasert uttelling for gjennomførte studiepoeng*

Regjeringen vil øke satsen for resultatbasert uttelling som tildeles fylkeskommunene for studiepoeng som er gjennomført ved offentlig finansierte fagskoleutdanninger. Ny sats for resultatbasert uttelling er 38 000 kroner per gjennomførte studiepoengsenhet i 2025-kroner, som tilsvarer 60 studiepoeng. Dette er en økning på 16 000 kroner fra dagens sats. Den nye satsen vil begynne å gjelde for endringen i gjennomførte studiepoeng fra 2024 til 2025 og vil få budsjetteffekt fra og med 2027-budsjettet.

Statens kostnad for økt sats for resultatbasert uttelling avhenger av omfanget av gjennomførte studiepoeng ved offentlig finansierte utdanninger. Forslaget til ny sats vil med dagens beregningsmodell øke den resultatbaserte uttellingen med 21 millioner kroner i 2027-budsjettet, for økningen i

gjennomførte studiepoeng i 2025 sammenlignet med året før. Dette gjelder for de 2 000 nye studieplassene som Stortinget har bevilget midler til i inneværende regjeringsperiode.

Regjeringen kommer tilbake til forslaget om ny sats for resultatbasert uttelling i statsbudsjettet for henholdsvis 2026 og 2027.

#### *Revidering av Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR)*

Forslaget om å åpne for høyere yrkesfaglig utdanning på NKR-nivå 6 og 7 i tillegg til NKR-nivå 5, og innføre en to-søylemodell vil utløse en ny henvisningsprosess av NKR til Det europeiske kvalifikasjonsrammeverket for livslang læring (EQF) og/eller oppdatert selvsertifisering til Bologna-rammeverket for høyere utdanning (QF-EHEA).<sup>4</sup> Dette er arbeidskrevende prosesser som fordrer involvering av partene i arbeidslivet, andre interessenter og internasjonale eksperter.

Kunnskapsdepartementet vil sette i gang et arbeid for å utvikle nye overordnede læringsutbyttebeskrivelser for NKR-nivå 5–7. I fremtidige endringer i fagskoleloven og tilhørende forskrifter vil Kunnskapsdepartementet vurdere eventuelle krav som stilles for å kunne utvikle og tilby høyere yrkesfaglig utdanning på NKR-nivå 6 og 7.

Kunnskapsdepartementet forventer at de fleste fagskoleutdanningene fortsatt vil utvikles i tråd med NKR-nivå 5. Endringer i de overordnede læringsutbyttebeskrivelsene vil først få effekt ved akkreditering av nye fagskoletilbud og vil ikke få direkte konsekvenser for dagens akkrediterte fagskoleutdanninger.

#### *Vurdering av å innføre krav om periodisk tilsyn med kvaliteten i fagskolene*

Regjeringens forslag om å vurdere å innføre et krav om periodisk tilsyn med fagskolenes systematiske kvalitetsarbeid vil kreve en strengere prioritering av tilsynsarbeidet i NOKUT. Endringen vil innebære at NOKUT må gjennomføre flere tilsyn enn de har gjort frem til 2025. NOKUT har fått en økning på 12,5 millioner kroner i 2025 til arbeid med tilsyn og akkreditering i høyere yrkesfaglig utdanning, se omtale i starten av dette kapittelet.

<sup>4</sup> Forskrift om Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring og om henvisningen til Det europeiske kvalifikasjonsrammeverket for livslang læring

Kunnskapsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Kunnskapsdepartementet  
14. mars 2025 om Fagfolk for en ny tid – med  
høyere yrkesfaglig utdanning blir sendt  
Stortinget.

---

## Referanser

- Abelia. (2024). *Omstillingsbarometeret 2024*.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2023). *Arbeidsinnvandring*. regjeringen.no, 13. november.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2024a). *Høring – Endringer i tiltaksforskriften kapittel 7 Opplæring*.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2024b). *Høringsnotat – Forslag til endringer i integreringsloven og tilhørende forskrifter om økt arbeidsretting og formell opplæring i introduksjonsprogrammet mv.*
- Arbeids- og velferdsetaten. (2024). *Samarbeid med utdanningssektoren*. Hentet fra <https://www.nav.no/samarbeidspartner/utdanningssektoren>
- Asheim og Coenen. (2005). *Knowledge Bases and Regional Innovation Systems: Comparing Nordic Clusters*.
- Barne- og familiedepartementet. (2024a). *Bevaringsstrategi for kulturhistorisk verdifulle kirkebygg*.
- Barne- og familiedepartementet. (2024b). *Høringsnotat - forslag til endringer i barnevernsloven mv. (kvalitetsreform)*.
- Bjerknes m.fl. (2021). *Leveransemodeller for havvind*. Norsk Industri.
- Bratsberg, B., Nyen, T. og Raaum, O. (2020). *Economic returns to adult vocational qualifications*.
- Brubakk og Hagelund. (2022). *Bankplassen blogg: Pandemien og fremtidig produktivitetsutvikling*. Norges bank.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung. (2024). *The German Qualifications Framework for Lifelong Learning*. Hentet fra [https://www.dqr.de/dqr/en/home/home\\_node.html](https://www.dqr.de/dqr/en/home/home_node.html)
- Bundesministerium für Bildung und Forschung. (2022). *Bildung in Deutschland 2022*. Hentet fra <https://www.bildungsbericht.de/de/bildungsberichte-seit-2006/bildungsbericht-2022/pdf-dateien-2022/bildungsbericht-2022.pdf>
- Byggesaksforskriften. *Forskrift om byggesak (FOR-2010-03-26-488)*.
- Byggteknisk forskrift (TEK17). *Forskrift om tekniske krav til byggverk (FOR-2017-06-19-840)*.
- Cedefop. (2019). *The changing nature and role of vocational education and training in Europe. Volume 6, Vocationally oriented education and training at higher education level: Expansion and diversification in European countries*. Luxembourg: Publications Office. Cedefop research paper, No 70.
- Cedefop. (2020). *Vocational education and training in Europe, 1995–2035 – Scenarios for European vocational education and training in the 21st century*. Luxembourg: Publications Office. Cedefop reference series, No 114.
- DBH Fagskolestatistikk. (2024). Hentet fra [fagskole.hkdir.no](https://fagskole.hkdir.no)
- De fylkeskommunale fagskolene i Trøndelag. (2018). *Fagskolene i Trøndelag 50 år – Jubileumsberetning*. Styret for de fylkeskommunale fagskolene i Trøndelag.
- Deloitte. (2021). *Evaluering av fagskolemeldingen Første delrapport – status for implementering av tiltak i fagskolemeldingen*.
- Deloitte. (2022). *Evaluering av fagskolemeldingen. Andre delrapport – finansieringssystemet*.
- Deloitte. (2023a). *Evaluering av fagskolemeldingen. Måloppnåelse og virkninger av tiltak i fagskolemeldingen – sluttrapport*.
- Deloitte. (2023b). *Forstudie til kostnadskartlegging i høyere yrkesfaglig utdanning*.
- Deloitte og NIFU. (2016). *Kostnadskartlegging av fylkeskommunale fagskoler*.
- Den danske regjeringen. (2024). *Ny reform skal få flere til at velge en professions- eller erhvervsrettet videregående utdanning*. Hentet fra <https://www.regeringen.dk/nyheder/2024/ny-reform-skal-faa-flere-til-at-vaelge-en-professions-eller-erhvervsrettet-videregaaende-uddannelse/>
- Departementene. (2021). *Bærekraft og like muligheter – et universelt utformet Norge*.
- Digdir. (2024). *Bruk av kunstig intelligens i offentlig sektor*. Hentet fra <https://www.digdir.no/ri-kets-digitale-tilstand/bruk-av-kunstig-intelligens-i-offentlig-sektor/4463>
- Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. (2024). *Fremtidens digitale Norge – Nasjonal digitaliseringsstrategi 2024–2030*.

- Diku. (2021). *Kartlegging av studiesentre – Organisering og rammebetingelser (Diku rapport 5/2021)*.
- Draghi. (2024). *The future of European competitiveness*. EU-kommisjonen.
- Dysleksi Norge. (2024). *Dysleksivennlig skole*. Hentet fra <https://dysleksinorge.no/dysleksivennlig-skole/>
- EU-kommisjonen. (2018). *The Framework of Qualifications for the European Higher Education Area. Appendix III*.
- EU-kommisjonen. (2020). *The European Higher Education Area in 2020 – Bologna Process Implementation Report*.
- EU-kommisjonen. (2021). *The European Pillar of Social Rights Action Plan*.
- EU-kommisjonen. (2024a). *Labour and skills shortages in the EU: an action plan. COM(2024) 131 final*.
- EU-kommisjonen. (2024b). *Erasmus+ Programme Guide*.
- Fafo 2021: 30. *Fagarbeideres bidrag til innovasjon i norsk arbeidsliv*.
- Fafo 2022: 01. *Evaluering av treparts bransje-program for kompetanseutvikling*.
- Fafo 2024: 05. *Ny tårn for effektive helse- og omsorgstjenester. Underveisevaluering av Tårn-programmet*.
- Fafo 2024: 15. *Arbeidsmigrasjon i usikre tider*.
- Fagskoleforskriften. *Forskrift om høyere yrkesfaglig utdanning (2019-07-11-1005)*.
- Fagskoleloven. *Lov om høyere yrkesfaglig utdanning (2018-06-08-28)*.
- Fagskolen i Oslo. (2023). *Fagskolen i Oslo flytter til næringsklyngen Construction City*. Hentet fra <https://fagskolen-oslo.no/nyheter/fagskolen-oslo-flytter-til-naeringsklyngen-construction-city>
- Fagskolen i Oslo. (2024). *Klar, ferdig, tenk!* Hentet fra <https://fagskolen-oslo.no/nyheter/klar-ferdig-tenk>: <https://fagskolen-oslo.no/nyheter/klar-ferdig-tenk>
- Fagskolen i Vestfold og Telemark. (2024a). *Utdanningskvalitetsprisen 2024 for høyere yrkesfaglig utdanning går til Fagskolen i Vestfold og Telemark*. Hentet fra <https://fagskolen-vestfoldog-telemark.no/nyheter/utdanningskvalitetsprisen-2024-hoyere-yrkesfaglig-utdanning-gar-til-fagskolen-vestfold-og>.
- Fagskolen i Vestfold og Telemark. (2024b). *4,5 millioner kroner til nye utdanningstilbud for grønn industri i Telemark*. Hentet fra <https://fagskolen-vestfoldogtelemark.no/nyheter/45-millioner-kroner-til-nye-utdanningstilbud-gronn-industri-i-telemark>
- Fagskoletilsynsforskriften. *Forskrift om akkreditering av og tilsyn med høyere yrkesfaglig utdanning (FOR-2020-04-23-853)*.
- Follestad og de Hvidtsteen. (2024). *Yrkespedagogikk for lærere i høyere yrkesfaglig utdanning*. Fagbokforlaget.
- Forskningsrådet. (2025a). *Kompetanse- og samarbeidsprosjekt*. Hentet fra <https://www.forskningsradet.no/finansiering/forskningsorganisasjoner/kompetanse-samarbeidsprosjekt/>
- Forskningsrådet. (2025b). *Offentlig sektor-ph.d*. Hentet fra <https://www.forskningsradet.no/finansiering/hva/offentlig-sektor-phd/>
- Forskningsrådet. (2025c). *Innovasjonsprosjekt i offentlig sektor*. Hentet fra <https://www.forskningsradet.no/finansiering/offentlig-sektor/innovasjonsprosjekter/>
- Forskrift om studentsamskipnader. *Forskrift om studentsamskipnader (FOR-2008-07-22-828)*.
- Forskrift om universell utforming av IKT-løsninger. *Forskrift om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologiske (IKT)-løsninger (2013-06-21-732)*.
- Forsvaret. (2024). *Fagskoletilbud – maskinoffiser og elkraft/automasjon*. Hentet fra <https://www.forsvaret.no/utdanning/utdanninger/fagskoletilbud-maskinoffiser-og-elkraft-automasjon>
- Frischsenteret 4/2023. (2023). *Forsøk med stipend til fagarbeidere. Rapport fra hovedforsøket (fase 3)*. Frischsenteret.
- Harvey, L., og Green, D. (1993). *Defining quality. Assessment & evaluation in higher education*.
- Helse- og omsorgsdepartementet. (2021). *Kompetanseløft 2025*.
- Helse- og omsorgsdepartementet. (2022). *Opptrappingsplan for heltid og god bemanning i omsorgstjenesten*.
- Helse- og omsorgsdepartementet. (2023). *Regjeringen vil gjennomføre et fagarbeiderløft*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-vil-gjennomfore-et-fagarbeider-loft/id2991965/>
- Helse- og omsorgsdepartementet. (2024a). *Oppdragsdokument 2024 – Tilleggsdokument etter Stortingets behandling av Prop. 104 S (2023–2024)*.
- Helse- og omsorgsdepartementet. (2024b). *Tildelingsbrev til Helsedirektoratet for 2024*.
- HK-dir. (2020a). *Opptak til høyere yrkesfaglig utdanning på grunnlag av realkompetanse*. Hentet fra <https://hkdir.no/dokumenter/opptak-til-hoyere-yrkesfaglig-utdanning-pa-grunnlag-av-realkompetanse>

- HK-dir. (2020b). *Fritak i høyere yrkesfaglig utdanning på grunnlag av realkompetanse*. Hentet fra <https://hkdir.no/dokumenter/fritak-i-hoyere-yrkesfaglig-utdanning-pa-grunnlag-av-realkompetanse>
- HK-dir. (2022). *Driftsmidler til studieplasser i høyere yrkesfaglig utdanning Industrifagskolen 2022 – andre gangs utlysning*. Hentet fra <https://hkdir.no/utlysninger-og-tilskudd/driftsmidler-til-studieplasser-i-hoyere-yrkesfaglig-utdanning-industrifagskolen-2022-andre-gangs-utlysning>
- HK-dir. (2023). *Tilstandsrapport for høgare yrkesfagleg utdanning 2023*. Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse.
- HK-dir. (2024a). *Kompetanseutvikling ved grønn omstilling – hvem trenger det mest*. Notat nr. 9/2024. Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse.
- HK-dir. (2024b). *F3.2 Studentar på fagskulegrad, korte utdanningstilbod og kortare studietilbod, 2017–2023*. Hentet fra <https://vedlegg.hk-dir.no/TRHYUvedlegg/2024/tabell/F3.2>
- HK-dir. (2024c). *T3.3 Studentar på kortare studietilbod under 30 studiepoeng fordelt på fagområde, 2022 og 2023*. Hentet fra <https://vedlegg.hkdir.no/TRHYUvedlegg/2024/tabell/T3.3>
- HK-dir. (2024d). *Treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling*. Hentet fra <https://hkdir.no/programmer-og-tilskuddsordninger/treparts-bransjeprogram-for-kompetanseutvikling>
- HK-dir. (2024e). *Realkompetansevurdering*. Hentet fra <https://hkdir.no/realkompetansevurdering>
- HK-dir. (2024f). *Internasjonalt samarbeid i høyere yrkesfaglig utdanning*. Notat 4/2024.
- HK-dir. (2024g). *Regionale kompetanseindikatorer*. Hentet fra <https://utdanning.no/rki>
- HK-dir. (2024h). *Retningslinjer og verktøy for ansvarlig internasjonalt kunnskapssamarbeid*. Besøkt 24. november 2024. Hentet fra <https://hkdir.no/retningslinjer-og-verktoy-for-ansvarlig-internasjonalt-kunnskapssamarbeid>
- HK-dir. (2024i). *Framtidige kompetansebehov – Kunnskapsgrunnlag for kompetansepolitikken*. Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse.
- HK-dir. (2024j). *Overgangsordninger mellom høyere yrkesfaglig utdanning og universitets- og høyskoleutdanning*. Notat nr. 8/2024.
- HK-dir. (2024k). *Tidligere vinnere av Utdanningskvalitetsprisen*. <https://hkdir.no/hoyere-yrkesfaglig-utdanning/tidligere-vinnere-av-utdanningskvalitetsprisen-for-hoyere-yrkesfaglig-utdanning#2024>
- HK-dir. (2024l). *Tilstandsrapport for høgare yrkesfagleg utdanning 2024*.
- HK-dir. (2024m). *Orientering om tilskuddsordningen for driftsmidler til fagskoler*.
- Horowitz, J. (2018). Relative Education and the Advantage of a College Degree. *American Sociological Review*.
- Innovasjon Norge. (2024). *Innovasjon Norge – Nettverk, samarbeid og klynger*. Hentet fra <https://www.innovasjon norge.no/seksjon/nettverk-samarbeid-og-klynger>
- Innovasjon Norge. (2025). *Innovasjon Norge*. Hentet fra <https://www.innovasjon norge.no/>
- Innst. 12 S (2024–2025). *Innstilling fra utdannings- og forskningskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2024, kapitler under Kunnskapsdepartementet samt forskningskapitler under Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet (rammeområde 16)*.
- Innst. 254 S (2016–2017). *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om Fagfolk for fremtiden – Fagskoleutdanning*.
- Innst. 290 L (2023–2024). *Innstilling fra utdannings- og forskningskomiteen om Endringer i fagskoleloven (institusjonsakkreditering for fagskoler mv.)*.
- Innst. 299 L (2018–2019). *Innstilling fra utdannings- og forskningskomiteen om Endringer i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven (studentombud, trakassering og tilrettelegging)*.
- Khrono. (2022). *Norge trenger flere fagskoleutdannede*. Hentet fra Khrono: <https://www.khrono.no/norge-trenger-flere-fagskoleutdannede/707571>
- Klima- og miljødepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet. (2024). *Handlingsplan for en sirkulær økonomi 2024–2025*.
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2023). *Regionale utviklingstrekk 2023*.
- Kompetanse Norge. (2021). *Befolkningens digitale kompetanse og deltakelse*. Kompetanse Norge.
- Kompetansebehovsutvalget. (2022). *Fremtidige kompetansebehov: Høyere yrkesfaglig utdanning for et arbeidsliv i endring*.
- Kompetansebehovsutvalget. (2023a). *Fremtidige kompetansebehov: Utdanning for grønn omstilling i arbeidslivet*.
- Kompetansebehovsutvalget. (2023b). *Mandat*. Hentet fra <https://www.kompetansebehovsutvalget.no/om-utvalget/mandat>
- Kultusministerkonferenz. (2002). *Rahmenvereinbarung über Fachschulen. (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 07.11.2002 i. d. F. vom*

- 21.03.2024). Hentet fra [https://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen\\_beschlusse/2002/2002\\_11\\_07-RV-Fachschulen.pdf](https://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschlusse/2002/2002_11_07-RV-Fachschulen.pdf)
- Kultusministerkonferenz. (2024). *Dokumentation der Kultusministerkonferenz über landesrechtlich geregelte Berufsabschlüsse an Fachschulen*. Hentet fra [https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen\\_beschlusse/2024/2024\\_03\\_21-Doku-Berufsabschluesse-FS.pdf](https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschlusse/2024/2024_03_21-Doku-Berufsabschluesse-FS.pdf)
- Kunnskapsdepartementet. (2011). *Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR)*.
- Kunnskapsdepartementet. (2021a). *Strategi for norsk deltakelse i Erasmus+ og Det europeiske utdanningsområdet*.
- Kunnskapsdepartementet. (2021b). *Styringsdokument for arbeidet med sikkerhet og beredskap i Kunnskapsdepartementets sektor*.
- Kunnskapsdepartementet. (2023a). *Høringsnotat – Forslag til endringer i lov og forskrift om høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoleloven)*.
- Kunnskapsdepartementet. (2023b). *Rammeplaner for høyere utdanning*.
- Kunnskapsdepartementet. (2024a). *Høring av forslag til endringer i fagskoleforskriften om institusjonsakkreditering*.
- Kunnskapsdepartementet. (2024b). *Norway's position paper on the future Erasmus+ programme*.
- Kunnskapsdepartementet og Kultur- og likestillingsdepartementet. (2023). *Frå ord til handling – handlingsplan for norsk fagspråk i akademia*.
- Lag (2009:128). *Lag (2009:128) om yrkeshøgskolan*.
- Lovvedtak 61 (2023–2024). *Vedtak til lov om endringer i fagskoleloven (institusjonsakkreditering for fagskoler mv.)*.
- Lovvedtak 69 (2018–2019). *Vedtak til lov om endringer i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven (studentombud, trakassering og tilrettelegging)*.
- Lund og Karlsen. (2019). *The importance of vocational education institutions in manufacturing regions: adding content to a broad definition of regional innovation systems*.
- Markussen, S. N. (2024). *Overeducation and Economic Mobility*. IZA Discussion Paper No. 16798. Institute of Labor Economics.
- Meld. St. 5 (2022–2023) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2023–2032*.
- Meld. St. 6 (2018–2019) *Oppgaver til nye regioner*.
- Meld. St. 6 (2024–2025) *Gründere og oppstartsbedrifter*.
- Meld. St. 7 (2020–2021) *En verden av muligheter – Internasjonal studentmobilitet i høyere utdanning*.
- Meld. St. 9 (2016–2017) *Fagfolk for fremtiden – Fagskoleutdanning*.
- Meld. St. 9 (2023–2024) *Nasjonal helse- og samhandlingsplan 2024–2027*.
- Meld. St. 9 (2024–2025) *Totalberedskapsmeldingen – Forberedt på kriser og krig*.
- Meld. St. 11 (2023–2024) *Strategi for auka sjølvforsyning av jordbruksvarer og plan for opptrapping av inntektsmogleighetene i jordbruket*.
- Meld. St. 14 (2019–2020) *Kompetansereformen – Lære hele livet*.
- Meld. St. 14 (2022–2023) *Utsyn over kompetansebehovet i Norge*.
- Meld. St. 14 (2023–2024) *Nasjonal transportplan 2025–2036*.
- Meld. St. 16 (2020–2021) *Utdanning for omstilling – Økt arbeidslivsrelevans i høyere utdanning*.
- Meld. St. 16 (2023–2024) *Brann- og redningsvesenet – Nærhet, lokalkunnskap og rask respons i hele landet*.
- Meld. St. 17 (2023–2024) *Om integreringspolitikken: Stille krav og stille opp*.
- Meld. St. 19 (2023–2024) *Profesjonsnære utdanninger over heile landet*.
- Meld. St. 27 (2022–2023) *Eit godt liv i heile Noreg – distriktpolitikk for framtida*.
- Meld. St. 31 (2023–2024) *Perspektivmeldingen 2024*.
- Meld. St. 33 (2023–2024) *En forsterket arbeidslinje – flere i jobb og færre på trygd*.
- Meld. St. 34 (2023–2024) *En mer praktisk skole – Bedre læring, motivasjon og trivsel på 5.–10 trinn*.
- Menon Economics. (2024). *Maritime karriereveier 2024*. Menon Economics.
- Mesterbrevloven. *Lov om mesterbrev i håndverk og annen næring (LOV-1986-06-20-35)*.
- Myndigeten för yrkeshögskolan. (2024a). *SeQF – Sveriges referensram för kvalifikationer*. Hentet fra <https://www.myh.se/validering-och-seqf/seqf-sveriges-referensram-for-kvalifikationer>
- Myndigheten för yrkeshögskolan. (2024b). *Storsatsning på teknik och grön omställning när YH växer*. Hentet fra Myndigheten för yrkeshögskolan: <https://www.myh.se/nyhetsrum/nyheter/storsatsning-pa-teknik-och-gron-omstallning-nar-yh-vaxer>
- Nasjonalt fagskoleråd. (2020). *Rapport om NKR for høyere yrkesfaglig utdanning*. Nasjonalt fagskoleråd.
- Nasjonalt fagskoleråd. (2024). *Nasjonale planer*.
- Nav. (2023). *Nav-rapport 2023-4 Navs omverdensanalyse 2023–2035. Kap. 6 Digital teknologi*. Arbeids- og velferdsdirektoratet.



- Nav. (2024a). *Nav-rapport 2024-1 Navs bedriftsundersøkning 2024: Redusert mangel på arbeidskraft*. Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Nav. (2024b). *Ukrainske flyktingers vei inn på arbeidsmarkedet*. Hentet fra Arbeid og velferd, 2024, nr. 2. Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Nav. (2024c). *Utviklingen på arbeidsmarkedet. Navs arbeidsmarkedsprognose 24–3*. Arbeid og velferd. Arbeids- og velferdsdirektoratet. Hentet fra <https://doi.org/10.60847/NAV.5241>
- NIBR. (2009). *Bolyst og stedsattraktivitet – motiver for å flytte og bo i distriktene. Notat 2009:111*. Hentet fra <https://kudos.dfo.no/documents/10055/files/10006.pdf>
- NIFU 2002: 1. *Trivsel og innsats: Studenters tilfredshet med lærested og tid brukt til studier. Resultater fra «Stud.mag.» – undersøkelsene*.
- NIFU 2017: 25. *Eget behov for faglig fordypning. Om fagskoleutdanning i helse og sosial*. Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.
- NIFU 2019: 22. *Fagskoleutdanningens kunnskapsbase*. Oslo: Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.
- NIFU 2019: 3. *Utdanning for arbeidslivet – Arbeidsgivers forventninger til og erfaringer med nyutdannede fra universiteter, høyskoler og fagskoler*. Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.
- NIFU 2021: 1. *Hvordan sikre at sykepleiestudentene oppnår læringsutbyttet i praksisstudiene: Jakten på gode eksempler*.
- NIFU 2022: 28. *Utdanning uavhengig av bosted og livssituasjon? Sluttrapport for evaluering av tilskuddsordninger for fleksible utdanningstilbud*. Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.
- NIFU 2023: 3. *Høy arbeidsmarkedsrelevans i fagskoleutdanningene: Kandidatundersøkelse for fagskoleutdannede i 2019 og 2020*. Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.
- NIFU 2023: 5. *Kompetanse for grønn omstilling: En gjennomgang av forskningslitteratur og arbeidslivets kompetansebehov knyttet til miljø- og klimautfordringer*. Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.
- NIFU 2023: 9. *En godkjenningsordning som kan bli nyttig: Evaluering av godkjenningsordningen for utenlandsk fagskoleutdanning. NIFU-rapport 2023:9*. Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.
- NIFU 2024: 1. *Arbeidsgiverundersøkelsen 2022: utdanning i et kunnskapsintensivt samfunn. Virksomheters vurderinger knyttet til fagskole-, bachelor- og masterutdannede*. Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.
- NIFU 2024: 3. *NHOs kompetansebarometer 2023: Ei kartlegging av kompetansebehovet til NHOs medlemsbedrifter i 2023*. Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.
- NIFU 2024: 7. *Hvordan samarbeider fagskolene med arbeidslivet om utdanningene?* Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.
- NIFU 2025: 2. *Kompetanse og arbeidskraft Innsikter frå NHOs Kompetansebarometer 2024*. Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.
- NOKUT. (2011). *Referencing the Norwegian Qualifications Framework (NKR) levels to the European Qualifications Framework (EQF) Report to the Norwegian referencing group*, Oslo: Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen.
- NOKUT. (2017). *Berufsbildung i Tyskland – Det tyske systemet for fag- og yrkesopplæring og yrkesrettet etterutdanning*. Hentet fra [https://www.nokut.no/globalassets/nokut/notater/2017/hertel\\_kallevig\\_berufsbildung\\_i\\_tyskland\\_2017.pdf](https://www.nokut.no/globalassets/nokut/notater/2017/hertel_kallevig_berufsbildung_i_tyskland_2017.pdf)
- NOKUT. (2018). *Kvalitetsområder for høyere yrkesfaglig utdanning*. Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen.
- NOKUT. (2022). *Studiebarometeret for fagskolestudenter 2022: hovedtendenser. Rapport 2022/16*. Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen.
- NOKUT. (2023). *Kvalifikasjonar på ramme alvor. Evaluering av Nasjonal kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring. Rapport 4/2023*. Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen.
- NOKUT. (2024a). *Kvalitetsoppsummeringer – høyere yrkesfaglig utdanning*. Hentet fra: <https://www.nokut.no/publikasjoner-og-kunnskap/kvalitetsoppsummeringer-hoyere-yrkesfaglig-utdanning/>
- NOKUT. (2024b). *Studiebarometeret for fagskolestudenter*. Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen.
- NOKUT. (2024c). *Veiledning til fagskolens kvalitetsarbeid*. Hentet fra: <https://www.nokut.no/utdanningskvalitet/nokut-akkrediterer-og-forer-tilsyn/tilsyn-med-det-systematiske-kvalitetsarbeidet-hoyere-yrkesfaglig-utdanning/veiledning-til-fagskolens-kvalitetsarbeid/>
- NOKUT. (2024d). *Akkrediterte fagområde*.
- NOKUT. (2024e). *Akkreditering og tilsyn – fagskule*.
- NOKUT. (2024f). *Tidligere tilsyn*.

- NOKUT. (2024g). *Hva er oppgavene til fagskolens styre?* Hentet fra <https://www.nokut.no/fag-skule-hogare-yrkesfagleg-utdanning/regelverk-for-fagskoler/hva-er-oppgavene-til-fagskolens-styre/>
- NOU 1974: 56 *Samordning av teknisk utdanning.*
- NOU 2014: 14 *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg.*
- NOU 2018: 2 *Fremtidige kompetansebehov I.*
- NOU 2018: 13 *Voksne i grunnskole- og videregående opplæring – Finansiering av livsopphold.*
- NOU 2019: 12 *Lærekraftig utvikling – Livslang læring for omstilling og konkurranseevne.*
- NOU 2021: 2 *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting.*
- NOU 2022: 18 *Mellom mobilitet og migrasjon – Arbeidsinnvandreres integrering i norsk arbeidsliv og samfunnsliv.*
- NOU 2023: 4 *Tid for handling – Personellet i en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste.*
- NOU 2023: 14 *Forsvarskommisjonen av 2021 – Forsvar for fred og frihet.*
- NOU 2023: 17 *Nå er det alvor – Rustet for en usikker fremtid.*
- NOU 2023: 24 *Med barnet hele vegen – Barneverninstitusjoner som har barnas tillit.*
- NOU 2024: 11 *Lavlønn i Norge.*
- OECD. (2022). *Pathways to Professions: Understanding Higher Vocational and Professional Tertiary Education Systems.* OECD Reviews of Vocational Education and Training. OECD Publishing.
- OECD. (2023). *Education at a Glance 2023.* OECD Publishing.
- OECD. (2024a). *OECD Digital Toolkit.* Hentet fra <https://goingdigital.oecd.org/>
- OECD. (2024b). *OECD Digital Economy Outlook.* OECD Publishing.
- OECD. (2024c). *Education at a glance 2024.* OECD Publishing.
- OECD. (2024d). *Shaping Norway's Future.* Hentet fra <https://doi.org/10.1787/d3afk799c-en>
- Opplæringsloven. *Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (LOV-2023-06-09-30).*
- Opptaksforskriften. *Forskrift om opptak til høgare utdanning (FOR-2017-01-06-13).*
- Organisasjon for Norske Fagskolestudenter. (2023). *Høringsinnspill fra Organisasjon for norske fagskolestudenter til statsbudsjettet 2024.*
- Organisasjon for Norske Fagskolestudenter. (2024). *Om oss.* Hentet fra Organisasjon for Norske Fagskolestudenter: <https://www.fagskolestudent.no/om-oss/>
- Oslo Economics. (2022). *Kompetanse- og kunnskapsbehov for det grønne skiftet. OE-rapport 2022/72.* Oslo Economics.
- Ot.prp. nr. 82 (1998–99) *Om lov om teknisk fagskole.*
- Oxford Research 2022/6. (2022). *Studiesentrenes betydning og utviklingsmuligheter for å møte lokale og regionale kompetansebehov.* Oxford Research.
- Oxford Research 2024/4. (2024). *Kartlegging og analyse av regionale kompetanseforum.* Kristiansand: Oxford Research. Hentet fra <https://oxfordresearch.no/wp-content/uploads/2024/04/Kartlegging-og-analyse-av-regionale-kompetanseforum.pdf>
- Privatskoleloven. *Lov om private skolar med rett til statstilskot (LOV-2003-07-04-84).*
- Prop. 1 S (2024–2025) *Helse- og omsorgsdepartementet.*
- Prop. 1 S (2024–2025) *Kommunal- og distriktsdepartementet.*
- Prop. 1 S (2024–2025) *Kunnskapsdepartementet.*
- Prop. 1 S (2024–2025) *Landbruks- og matdepartementet.*
- Prop. 47 L (2017–2018) *Lov om fagskoleutdanning (fagskoleloven).*
- Prop. 64 L (2023–2024) *Endringer i fagskoleloven (institusjonsakkreditering for fagskoler mv.).*
- Prop. 87 S (2023–2024) *Forsvarsloftet – for Norges trygghet.*
- Prop. 89 L (2018–2019) *Endringer i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven (studentombud, trakassering og tilrettelegging).*
- Prop. 111 L (2020–2021) *Endringer i universitets- og høyskoleloven, utdanningsstøtteleven, fagskoleloven og yrkeskvalifikasjonsloven mv. (samleproposisjon).*
- Prop. 126 L (2022–2023) *Lov om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven).*
- Rambøll. (2024). *Utredning om kortere utdanninger i høyere yrkesfaglig utdanning.* Rambøll Management Consulting.
- Regionforvaltning.no. (2025). *Regionforvaltning.* Hentet fra Kommunalt næringsfond: [https://www.regionforvaltning.no/Startside/Velkommen.aspx?Ordning\\_Id=367&Cookie=0](https://www.regionforvaltning.no/Startside/Velkommen.aspx?Ordning_Id=367&Cookie=0)
- Regjeringen. (2021). *Hurdalsplattformen.*
- Regjeringkansliet. (2024). *Historisk utbyggnad av yrkeshögskolan.* Besøkt 18. mai 2024. Hentet fra <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2024/01/historisk-utbyggnad-av-yrkeshogskolan/>
- Riksmekleren. (2024). *Industrioverenskomsten, møtebok 2024-002.*

- Rådet for Den europeiske union. (2021). *Council Recommendation on a European approach to micro-credentials for lifelong learning and employability*. Hentet fra <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9237-2022-INIT/en/pdf>
- Samfunnsøkonomisk analyse. (2021). *Følgeevaluering av Kompetansepiloter – Rapport nr. 1 (Rapport 22-2021)*.
- Samfunnsøkonomisk analyse. (2022a). *Fylkeskommunens regionale kompetansepolitikk og forvaltning av fagskoler*.
- Samfunnsøkonomisk analyse. (2022b). *Følgeevaluering av Kompetansepiloter – rapport nr. 2 (Rapport 26-2022)*.
- Senter for internasjonalisering av utdanning. (2017). *Internasjonalisering i fagskoleutdanningene. Arbeidsnotat nr. 3, 2017*.
- SHoT. (2022). Fagskolene. Hentet fra <https://studenthelse.no/shot-2022/fagskolene/>
- Sikt. (2024a). *Vitnemålsportalen*. Hentet fra <https://www.vitnemalsportalen.no/>
- Sikt. (2024b). *Studentbevis på mobil*. Hentet fra <https://sikt.no/studentbevis-pa-mobil>
- Sikt. (2024c). *Nasjonal vitnemålsdatabase (NVB)*. Hentet fra <https://sikt.no/tjenester/nasjonal-vitnemalsdatabase>
- Sosial- og helsedirektoratet. (2005). *Rekrutteringsplan for helse- og sosialpersonell 2003–2006: rekruttering for bedre kvalitet*.
- SOU 2023: 31 *Framtidens yrkeshøgskola – stabil, effektiv og hållbar*. Stockholm: Statens offentlige utredninger.
- SSB 2022/9. (2022). *Bosetting etter endt utdanning*. Statistisk sentralbyrå.
- SSB. (2023). *Befolkningens utdanningsnivå*. Hentet fra <https://www.ssb.no/utdanning/utdanningsniva/statistikk/befolkningens-utdanningsniva>
- SSB. (2024). *Spesialbestilt tabelluttrekk om fagskolelærere*.
- SSB analyse 2021/06. (2021). *Utdanning og lønnsnivå hos innvandrere*. Hentet fra <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/utdanning-og-lonnsniva-hos-innvandrere>
- SSB analyse 2023/1. (2023). *Elever i distriktene velger oftere yrkesfag*. Statistisk sentralbyrå.
- SSB analyse 2023/4. (2023). *Lavere andel fra distriktet tar høyere utdanning*.
- SSB rapport 2023/35. (2023). *Bosetting etter endt utdanning – Troms og Finnmark*. Statistisk sentralbyrå.
- SSB rapport 2024/21. (2024). *Nasjonale befolkningsframskrivninger 2024*. Statistisk sentralbyrå.
- SSB tabell 07113. (2023). *Innvandringer, etter innvandringsgrunn, første statsborgerskap og innflyttingsår*. Statistisk sentralbyrå.
- SSB tabell 07459. (2024). *Alders- og kjønnsfordeling i kommuner, fylker og hele landets befolkning*. Statistisk Sentralbyrå.
- SSB tabell 08194. (2022). *Etablerere av aksjeselskap (AS) og allment aksjeselskap (ASA), etter kjønn, alder, organisasjonsform, utdanningsnivå og antall ansatte*. Statistisk sentralbyrå.
- SSB tabell 08921. (2023). *Utdanningsnivå, etter fylke, alder og kjønn*. Statistisk sentralbyrå.
- SSB tabell 09430. (2023). *Utdanningsnivå, etter innvandringskategori, fagfelt, alder og kjønn*. Statistisk sentralbyrå.
- SSB tabell 09837. (2023). *Kjønn- landbakgrunn- og aldersfordeling blant sysselsatte*. Statistisk sentralbyrå.
- SSB tabell 10211. (2024). *Alders- og kjønnsfordeling i hele befolkningen 1846 – 2024*. Statistisk sentralbyrå.
- SSB tabell 11711. (2023). *Sysselsatte i ulike innvandringskategorier, etter kjønn, alder og landbakgrunn*. Statistisk sentralbyrå.
- SSB tabell 12317. (2024). *Sektorfordeling for jobber, jobbnedgang og jobboppgang. 7. november 2024*. Statistisk sentralbyrå.
- SSB tabell 12423. (2023). *Arbeidsstyrkestatus (inkl. NEET) for personer 15 år og eldre*. Statistisk sentralbyrå.
- SSB tabell 12867. (2022). *Deltakere i formell utdanning og ikke-formell opplæring, etter kjønn og yrke*. Statistisk sentralbyrå.
- SSB tabell 13534. (2024). *Den utvidede arbeidsstyrken, etter kjønn, arbeidsmarkedsstatus og alder*. Statistisk sentralbyrå.
- SSB tabell 13563. (2023). *Kommunefordelt arbeidsstyrkestatus (inkl. NEET) for personer 15 år og eldre, etter bosted, alder og innvandringskategori*. Statistisk sentralbyrå.
- SSB tabell 13678. (2023). *Utdanningsnivå med todelt videregående skolenivå og arbeidsstyrkestatus (inkl. NEET), etter bosted, alder og kjønn*. Statistisk sentralbyrå.
- SSB tabell 13893. (2023). *Undersysselsatte og sysselsatte på ufrivillig deltid, etter kjønn, alder og utdanningsnivå*. Statistisk sentralbyrå.
- SSB tabell 14282. (2024). *Statistisk sentralbyrå tabell 13599: Nasjonale befolkningsframskrivninger*. Statistisk sentralbyrå.

- SSB, rapport 2020/41. (2020). *Framskrivninger av arbeidsstyrken og sysselsettingen etter utdanning mot 2040*. Statistisk sentralbyrå.
- St.meld. nr. 62 (1965–66) *Om teknisk mellomutdanning*.
- St.prp. nr. 68 (2008–2009) *Kommuneproposisjonen 2010*.
- Studentsamskipnadsloven. *Lov om studentsamskipnader (LOV-2007-12-14-116)*.
- Trøndelag fylkeskommune m. fl. (2022). *Regionale kompetanseindikatorer – Kunnskapsgrunnlag for regional kompetansepolitikk*.
- Uddannelses- og Forskningsministeriet. (2019). *Bekendtgørelse af lov om erhvervsakademiuddannelser og professionsbacheloruddannelser*. Hentet fra <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/1343>
- Uddannelses- og Forskningsministeriet. (2024a). *Professionsbacheloruddannelser*. Hentet fra <https://ufm.dk/uddannelse/videregaende-uddannelse/overblik-over-det-videregaende-uddannelsessystem/uddannelse/videregaende-uddannelse/overblik-over-det-videregaende-uddannelsessystem/professionsbacheloruddannelser>
- Uddannelses- og Forskningsministeriet. (2024b). *Typer af kvalifikationer*. Hentet fra <https://ufm.dk/uddannelse/anerkendelse-og-dokumentation/dokumentation/kvalifikationsrammer/typer/hardtableview>
- Udir. (2018). *Utdanningsspeilet 2018*. Hentet fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/publikasjoner/utdannings-speilet/laereplass/>
- Ungt Entreprenørskap. (2025). *Innovasjonscamp i høyere utdanning*. Hentet fra <https://www.ue.no/ungt-entrepren%C3%B8rskap-sin-rolle-i-h%C3%B8yere-utdanning/innovasjons-camp-i-h%C3%B8yere-utdanning>
- Universell. (2019). *Inkludering og tilrettelegging i fagskolen*.
- Universell. (2020). *Dysleksi i fagskolen – en veileder til individuell tilrettelegging*.
- Universitets- og høyskoleforordningen. *Forskrift til universitets- og høyskoleloven (FOR-2024-06-28-1392)*.
- Universitets- og høyskoleloven. *Lov om universiteter og høyskoler (LOV-2024-03-08-9)*.
-

## Vedlegg 1

# Kunnskapsgrunnlag for meldingen

I denne delen omtales kilder som er brukt i arbeidet med denne meldingen.

### Forskning og undersøkelser

Et vesentlig kunnskapsgrunnlag for denne meldingen er Tilstandsrapporten for høyere yrkesfaglig utdanning 2024.<sup>1</sup> Rapporten danner grunnlaget for de fleste tallene som er brukt om sektoren, og det er disse tallene som hovedsakelig er brukt i beregninger det er vist til i teksten. Blant de andre kildene som er brukt, er kandidatundersøkelsen for fagskoleutdannede og studiebarometeret for fagskolestudenter, bedriftsundersøkelser, i tillegg til andre relevante undersøkelser og evalueringer, beregninger og statistikk. Det er referert til de underliggende kildene der de omtales.

### Kilder om kompetansebehov

Våren 2023 la regjeringen frem utsynsmeldingen til Stortinget.<sup>2</sup> Den skisserer regjeringens prioriteringer for å møte arbeidslivets behov for kompetanse. Utsynsmeldingen peker på de viktigste kompetansebehovene fremover og på betydningen av utdanning og kompetanse for å dekke behovene og opprettholde målet om høy sysselsetting. I meldingen kommer det frem at regjeringen prioriterer helse- og velferdsfag, tekniske fag, kompetanse som er viktig for grønn omstilling og et konkurransedyktig næringsliv. Dette er prioriteringer som gjenspeiler hovedtrekkene i de ulike analysene fra det kunnskapsgrunnlaget som lå til grunn.

Arbeidet med denne meldingen om høyere yrkesfaglig utdanning tar utgangspunkt i prioriteringene og konklusjonene fra utsynsmeldingen og ser på hvilken rolle høyere yrkesfaglig utdanning kan spille for å dekke arbeidslivets kompetansebehov.

### Kildene vi har

Kompetansebehovsutvalget (KBU) har siden 2017 hatt som mandat å vurdere kompetansebehovene i norsk arbeids- og samfunnsliv.<sup>3</sup> Utvalget har levert tre offentlige utredninger og to temarapporter. Den første temarapporten kom i 2022 og handlet om høyere yrkesfaglig utdanning og kompetanse for et arbeidsliv i endring.<sup>4</sup> Den andre rapporten kom i 2023 og så på utfordringer for grønn omstilling i arbeidslivet.<sup>5</sup> Kompetansebehovsutvalget etterlyser blant annet mer kunnskap om hvordan utdanningstilbud og kvalitet i høyere yrkesfaglig utdanning påvirker rekrutteringen til fag- og yrkesopplæringen. Videre etterspør utvalget mer kunnskap om etterspørselen etter høyere yrkesfaglig utdanning og kompetansebehovene i samfunnet, om samfunnsmessig og individuell avkastning, om læringsutbytte og om høyere yrkesfaglig utdannings rolle i utdanningssystemet.

HK-dir har fått oppgaven med å kartlegge og oppdatere kunnskapsgrunnlaget for kompetansebehovene i samfunnet. Hensikten er å bidra med oppdatert statistikk og oppsummert forskning og evalueringer. Den siste rapporten beskriver de store megatrendene som former fremtidige kompetanse- og arbeidskraftsbehov, som demografi, teknologisk utvikling, grønn omstilling, og politiske føringer og prioriteringer for kompetansepolitikken.<sup>6</sup>

En av undersøkelsene som skiller ut høyere yrkesfaglig utdanning som en egen sektor, er Arbeidsgiverundersøkelsen.<sup>7</sup> Denne har som formål å belyse arbeidsgiveres kompetansebehov og perspektiver på nyutdannede med henholdsvis fagskole-, bachelor- og masterutdanning. NIFU har gjennomført undersøkelsen på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet. Siste utgave er basert på intervjuer med utvalgte virksomheter og spørreundersøkelse blant virksomheter med

<sup>1</sup> HK-dir, 2024I

<sup>2</sup> Meld. St. 14 (2022–2023)

<sup>3</sup> Kompetansebehovsutvalget, 2023b

<sup>4</sup> Kompetansebehovsutvalget, 2022

<sup>5</sup> Kompetansebehovsutvalget, 2023a

<sup>6</sup> HK-dir, 2024i

<sup>7</sup> NIFU 2019: 3 og NIFU 2024: 1

minst ti ansatte i 2022. Undersøkelsen viser at arbeidsgivere langt på vei er fornøyde med de fagskoleutdannedes kompetanse og ferdigheter, men de ser også behov for kompetanseheving.<sup>8</sup>

Det er gjennomført i alt fem kandidatundersøkelser for høyere yrkesfaglig utdanning, den siste basert på spørreundersøkelse i 2022 blant kandidater som fullførte en fagskoleutdanning i 2019 og 2020. Temaet er utdanningenes relevans og arbeidsmarkedsutfall for kandidatene. Ettersom majoriteten av dem som gjennomfører fagskoleutdanning, allerede befinner seg i arbeidsmarkedet, måles arbeidsmarkedsrelevans i hovedsak som endringer i kandidatenes posisjon i arbeidslivet. Kandidatundersøkelsen for fagskoleutdannede finner at arbeidslivsrelevansen av høyere yrkesfaglig utdanning er stor, at kandidatene i stor grad er fornøyde med utdanningene, og at de får relevant arbeid etter utdanningen.<sup>9</sup>

Navs bedriftsundersøkelse er en sentral kilde til detaljert informasjon om mangel på arbeidskraft i Norge. Undersøkelsen gjennomføres årlig, omfatter både offentlige og private virksomheter og kartlegger etterspørsel etter og mangel på arbeidskraft nasjonalt og på fylkesnivå, innenfor næringer og for enkeltyrker og gir innsikt i bemanningsbehov fremover. Bedriftsundersøkelsen spesifiserer ikke hvilke utdanninger bedriftene etterspør, eller på hvilket utdanningsnivå de etterspør kompetanse. Det må leses indirekte ut fra de yrkene som etterspørres. Datainnsamlingen skjer i første kvartal, og resultatene publiseres i mai. Om lag 11 000 bedrifter besvarte undersøkelsen i 2024, noe som gir en svarprosent på 70. Tallene er noe usikre – i større grad for yrker enn for næringer.<sup>10</sup>

NHOs kompetansebarometer er en kartlegging av kompetansebehov i NHOs medlemsbedrifter. Undersøkelsen gjennomføres av NIFU, og det blir spurt om kompetansebehov etter utdanning. Undersøkelsen har imidlertid lav (19 prosent) og fallende svarprosent. Mer enn 60 prosent av virksomhetene som svarer, har i noen eller stor grad et udekket kompetansebehov, og en stadig større andel av bedriftene rapporterer om kompetansebehov på høyere yrkesfaglig nivå.<sup>11</sup>

NIFU har også undersøkt hvordan fagskolene samarbeider med arbeidslivet om utformingen av utdanningene, og hvordan dette samarbeidet

påvirker arbeidsrelevansen. Undersøkelsen finner utstrakt samarbeid og at bedriftene er mer positive til samarbeidet med fagskolene enn med universiteter og høyskoler. Bruk av fagråd og lærere som også jobber i fagfeltet, er gode samarbeidsformer.<sup>12</sup>

Flere andre rapporter og utredninger ser på kompetansebehov knyttet til en eller flere næringer. For eksempel har Oslo Economics på oppdrag fra NHO og LO sett på kompetansebehov for grønn omstilling i åtte utvalgte bransjer hvor Norge har uttalte ambisjoner om bærekraftig verdiskaping.<sup>13</sup> Helsepersonellkommisjonen tegnet et bilde av helse- og velferdssektoren preget av store og voksende utfordringer med å rekruttere nok personell til å møte veksten i etterspørsel etter helse- og velferdstjenester. Kommisjonen peker på behov for ny oppgavefordeling mellom leger, sykepleier og helsefagarbeidere for å bedre ressursbruken i sektoren.<sup>14</sup> Rapportene fra HK-dir gir en mer fullstendig oversikt over samfunnets kompetansebehov.<sup>15</sup>

### *Kunnskap vi mangler*

Sammenlignet med andre deler av utdannings-systemet har vi foreløpig begrenset kunnskap om arbeidslivets etterspørsel etter høyere yrkesfaglig utdanning, spesielt om hvordan fagskolesektoren kan bidra til rask tilførsel av formalisert kompetanse tilpasset behovene som oppstår i etablerte og nye næringer, se omtale i avsnitt 3.1.2. Vi vet også for lite om regionale kompetansebehov. Det gjør det vanskelig å vurdere hvor godt fagskolenes utdanningstilbud treffer arbeidslivets behov i sin region. Videre finnes det lite systematisk kunnskap om hvilken kompetansepolitisk rolle fylkeskommunene spiller overfor fagskolene, og i hvilken grad fylkeskommunene ser tilbudet i høyere yrkesfaglig utdanning i sammenheng med fag- og yrkesopplæringen i sin region.<sup>16</sup> Det finnes også lite kunnskap om gevinster i form av individuell og samfunnsmessig avkastning av utdanningene. Rapporteringen og statistikkgrunnlaget er styrket i senere år, noe som på sikt vil bidra til mer kunnskap om sektorens betydning. Likevel er det fortsatt behov for å styrke kunnskapsgrunnlaget.

<sup>8</sup> NIFU 2024: 1

<sup>9</sup> NIFU, 2023: 3

<sup>10</sup> Nav, 2024a

<sup>11</sup> NIFU 2024: 3

<sup>12</sup> NIFU 2024: 7

<sup>13</sup> Oslo Economics, 2022

<sup>14</sup> NOU 2023: 4

<sup>15</sup> HK-dir, 2024i

<sup>16</sup> Kompetansebehovsutvalget, 2022

### Evaluering av fagskolemeldingen fra 2017

I fagskolemeldingen fra 2017 foreslo regjeringen nærmere femti tiltak med mål om å styrke og videreutvikle fagskolesektoren.<sup>17</sup> Tiltakene var innrettet bredt og på flere nivåer mot fagskolesektoren. Deloitte har på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet evaluert resultatene fra meldingen gjennom fem år. Resultatet finnes i tre evalueringsrapporter.<sup>18</sup>

Evalueringen viser at det er gjort et betydelig arbeid for å utvikle fagskolene og sektoren som helhet de senere årene. Gjennomgående har det vært en positiv utvikling på en rekke områder som er viktige for å heve kvaliteten i utdanningene.

I fagskolemeldingen ble det foreslått tiltak rettet mot målet om at fagskolene skal være godt organisert, med tydelig eierskap og god styring. Flere av tiltakene i meldingen gjelder sammenheng av fagskolenes styrer og tydeliggjøring av styrets myndighet og ansvar, blant annet å styrke studenters og ansattes rett til å medvirke i fagskolenes styrer samt arbeids- og næringslivets representasjon i fagskolenes styrer. Evalueringen viser at selv om det pekes på en positiv utvikling i sektoren, er det fortsatt behov for å tydeliggjøre organiseringen og styringen av sektoren ytterligere.

Selv om rettighetene til studentmedvirkning i styret formelt er ivaretatt, er det vanskelig å få til god studentmedvirkning i praksis. Mange fagskolestudenter tar deltidsutdanninger, og mange av utdanningene er nettbaserte (med eller uten samlinger). I tillegg er mange utdanninger av kort varighet.

Evalueringen viser videre til utfordringer ved fylkeskommunens rolle som eier og rammene som gjelder for fylkeskommunens styring av egne fagskoler. Det kan være behov for å tydeliggjøre hvilke rammer fylkeskommunen som eier har til å styre fagskolene, sett opp mot rollen styret har som øverste ansvarlige styringsorgan. Deloitte mener dette er viktig å følge opp for å sikre at fylkeskommunalt eierskap ikke er til hinder for en god utvikling i sektoren.

I evalueringen kommer det frem at det er delte oppfatninger i sektoren på spørsmålet om fylkeskommunen tar en aktiv rolle i å kartlegge kompetansebehov i regionen. Det ser også ut til å være et behov for å etablere systemer for å kartlegge og prioritere nasjonale kompetansebehov.

Deloitte viser til at det er en oppfatning i sektoren om at den er underfinansiert, og at det er frustrasjon i forbindelse med at regjeringens mål om 1 000 nye studieplasser per år ikke er oppnådd.<sup>19</sup>

I evalueringen pekes det på at dette fremdeles er en svært sammensatt sektor. Deloitte mener derfor at det er behov for å vurdere hva fagskolesektoren skal være, og hvilke typer institusjoner som bør inngå i sektoren, noe som kan ses i lys av ambisjonene og målene som fremmes om blant annet akkreditering på høyere nivå i Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR) og forventninger til et solid fagmiljø.

### Evaluering av finansieringssystemet

Deloitte har som del av evalueringen av tiltakene i fagskolemeldingen utarbeidet en egen delrapport om finansieringssystemet.<sup>20</sup> I evalueringsrapporten konkluderer Deloitte med at det er hensiktsmessig at fylkeskommunene tildeler driftstilskuddet til fagskolene slik at midlene blir forvaltet ut fra lokale, regionale og nasjonale kompetansebehov. Evalueringen avdekket imidlertid noen vesentlige utfordringer med fylkeskommunenes rolle og forvaltning av midlene. Dette gjelder både i hvilken grad ansvaret for fagskoleforvaltning er godt forankret og prioritert i fylkeskommunene og i hvilken grad søknader om driftsmidler vurderes opp mot kompetansebehov. Deloitte peker også på utfordringer som gjelder forvaltningspraksis i fylkeskommunene, i form av blant annet informasjon og utbetalinger til fagskolene.

I evalueringsrapporten sier Deloitte at tilskuddsordningen for utviklingsmidler, som HK-dir forvalter, har bidratt til å sette søkelyset på utviklings- og kvalitetsarbeid i fagskolene. Samtidig opplever enkelte fagskoler det som utfordrende at tilbud de får prosjektmidler til å utvikle, ikke blir fulgt opp med driftstilskudd fra fylkeskommunen.

På bakgrunn av evalueringen anbefaler Deloitte blant annet fylkeskommunene følges opp for å sikre likere forvaltningspraksis. Videre mener Deloitte det bør settes i gang tiltak for å sikre tilstrekkelig forankring og forståelse av ansvaret fylkeskommunene har med å forvalte driftsmidlene, som å etablere dialog mellom fylkeskommunene og Kunnskapsdepartementet. Deloitte mener at den resultatbaserte uttellingen ikke fungerer etter intensjonen på grunn av hvor-

<sup>17</sup> Meld. St. 9 (2016–2017)

<sup>18</sup> Deloitte, 2021, Deloitte, 2022 og Deloitte, 2023a

<sup>19</sup> Regjeringen, 2021

<sup>20</sup> Deloitte, 2022

dan ordningen forvaltes i fylkeskommunene. Det er ulikt hvordan fylkeskommunene forvalter de resultatbaserte midlene, og om de skiller mellom grunntilskudd og resultatbasert uttelling i tildelingen til fagskolene. Deloitte anbefaler at praksisen for å fordele resultatbasert uttelling til fagskolene bør være lik i alle fylkeskommunene. Deloitte anbefaler å slutte å øremerke tilskudd til tolv private fagskoler, og at det ved tildeling av midler også for disse fagskolene bør gjøres vurderinger opp mot arbeidslivets behov for kompetanse.

### Evaluerings av NKR

I 2021, omtrent ti år etter NKR ble innført i Norge, fikk NOKUT i oppdrag å kartlegge hvordan NKR har påvirket utdanningskvalitet, mobilitet og livslang læring, samt vurdere om NKR fungerer i tråd med formålene. I 2023 leverte NOKUT sin sluttrapport *Kvalifikasjoner på ramme alvor* til Kunnskapsdepartementet.<sup>21</sup>

NOKUTs evaluering viser tydelig at fagskoler, på lik linje med høyskoler og universiteter, har måttet innarbeide tilnærmingen til og krav om læringsutbyttebeskrivelser i sine prosesser med å utvikle, administrere og gjennomføre utdanninger, og at de fleste utdanningsinstitusjonene er positive til bruken av læringsutbyttebeskrivelser.

NOKUT fant en sammenheng mellom hvordan studenter opplever kvaliteten i læringsutbyttebeskrivelser, og hvordan de bruker dem for å velge utdanninger og forberede seg til eksamen. Det er særlig fagskolestudenter på nettbaserte utdanninger som ser på læringsutbyttebeskrivelsene før de søker om studieplass, og de bruker dem til å ta informerte studie- og emnevalg. NOKUT fant at NKR har fungert godt for studentmobilitet i universitets- og høyskoleutdanning, mens flere fagskoler trekker frem at nivåplasseringen begrenser studentmobilitet og internasjonalt samarbeid.

NOKUT trakk frem at NKR stort sett har vært ukontroversielt, unntatt uenigheten som etter hvert har vokst frem rundt plasseringen av høyere yrkesfaglig utdanning. NOKUT peker på at dagens kobling mellom akkreditering og nivåplassering begrenser utviklingsmulighetene for høyere yrkesfaglig utdanning og bidrar til å skape blindveier for yrkesfaglig utdanning. Ifølge NOKUT vil det å åpne de høyere NKR-nivåene kunne bidra til faglig og pedagogisk utvikling samt gi rom for mer komplekse yrkesrettede

utdanninger. Videre mener NOKUT at dagens deling i NKR-nivå 5.1 og 5.2 fører til utfordringer, og at delnivåene ser ut til å ha lite merverdi. NOKUT anbefaler derfor at Kunnskapsdepartementet vurderer å avvikle delnivå 5.1 og 5.2, og åpner for høyere yrkesfaglig utdanning på NKR-nivå over dagens nivå.

### Innspillsverksteder og skriftlige innspill

Som en del av arbeidet med meldingen har sektoren kommet med innspill, både skriftlig og gjennom innspillsmøter. Det har vært gjennomført fire innspillsverksteder og tre innspillsmøter i tillegg til møter med enkeltaktører og deltakelse i ulike fora. Det har kommet skriftlige innspill fra blant annet fagskoler, fylkeskommuner og ulike organisasjoner.

#### *Finansiering og forvaltning*

I mange av innspillene fra fagskolene blir det pekt på at finansieringen av fagskolene bør styrkes og bli mer forutsigbar, og at fagskolene bør få mer frihet til å disponere driftstilskuddet og dimensjonere utdanningstilbudene sine. Mange trekker frem at forvaltningspraksisen i fylkeskommunene bør styrkes og bli likere på tvers av fylkeskommunene, og dette gjelder spesielt søknadsprosessen for fagskolene. Fagskoler som søker midler fra flere fylkeskommuner, trekker frem at det er krevende å forholde seg til flere fylkeskommuner med ulik forvaltningspraksis. En del fagskoler trekker også frem at søknadsfristen bør flyttes frem slik at de kan få tidligere beskjed om hvor mye midler de vil få for påfølgende studieår. Det er også en del innspill fra fagskoler om at forvaltningen av driftsmidlene bør flyttes til staten. På den andre siden trekker en del aktører frem at fylkeskommunene kjenner lokale og regionale forhold og kompetansebehov best og kan ivareta disse bedre enn staten. Noen fylkeskommuner mener at flere av tilskuddene til fagskolene, slik som utviklingsmidlene som HK-dir forvalter, bør forvaltes av fylkeskommunene. Det blir også pekt på at departementet og fylkeskommunene bør ha mer dialog. Videre kommer det frem at en del aktører i fagskolesektoren mener det bør innføres et gratisprinsipp i høyere yrkesfaglig utdanning.

#### *Kvalitet*

Innspillene til meldingen viser at mange er opptatt av det tette samarbeidet med arbeidslivet, og hvordan det kan både fornye yrkeskompetansen

<sup>21</sup> NOKUT, 2023



og bidra til innovasjon og utvikling. I innspillene vises det til at fagskolene må prioritere erfaringsbasert kunnskap og den praksisnære profilen. De er opptatt av at det må stilles krav til solid pedagogisk kompetanse i fagmiljøene og i ledernivået. De vil at kvalitetsbegrepet skal utvikles for høyere yrkesfaglig utdanning, og det vises til at periodisk tilsyn er nødvendig for systematisk kvalitetsarbeid. Det blir også trukket frem at studentene må sikres et godt læringsmiljø som ivaretar det fysiske og psykiske miljøet ved fagskolen. Videre er det et ønske om robuste utdanninger som ikke er sårbare for endringer i personalet og som har solide nasjonale og internasjonale nettverk.

#### *Kompetansebehov*

De som har kommet med innspill, er opptatt av hvordan fagskolene kan bidra til å dekke kompetansebehovene. Et eksempel er hvordan kompetanseutvikling av helsefagarbeidere kan hjelpe på sykepleiermangelen og gi avansert kompetanse til å møte utvikling og behov i kommunehelse-tjenesten. Innspillene trekker frem fylkeskommunenes kompetansepolitiske rolle og den muligheten fylkeskommunene har til å samarbeide med lokale aktører for å kartlegge kompetansebehov. Det trekkes frem at fagskolene må være godt representert i alle fylker og sikre vekst i studie-

plasser. Også behovet for mer samarbeid på tvers av fylkesgrenser trekkes frem, da næringsstruktur og arbeidsmarkedet ikke følger administrative grenser. Det skrives også om hvordan kunstutdanningene stimulerer kreativ tekning og fremmer innovasjon. Videre blir det trukket frem at høyere yrkesfaglig utdanning må bli mer synlig og ha tilbud for flere yrkesfagelever. Det er innspill om både kortere og lengre fagskoleutdanninger, men først og fremst om behov for at fagskolene tilbyr mer spesialisert utdanning.

#### *Internasjonalisering*

Flere innspill er opptatt av å utvide mulighetene innenfor Erasmus+, ettersom dette gir studenter og ansatte sjansen til å lære og samarbeide internasjonalt. Mer samarbeid mellom fagskoler for å dele beste praksis og ressurser løftes også som gode muligheter for å fremme internasjonalisering. De som har uttalt seg om internasjonalisering, mener også *European Credit Transfer and Accumulation System* (ECTS) er et viktig verktøy for å lette mobilitet og gi anerkjennelse mellom institusjoner og land, og at fagskolene må kunne gi studiepoeng som omfattes av ECTS. I tillegg trekker noen frem et behov for å gi innvandrere språkopplæring ved siden av de høyere yrkesfaglige utdanningene.

## Vedlegg 2

# EØS-rettens regler om offentlig støtte

EØS-avtalen omfatter ikke utdanningsfeltet, og det er opp til det enkelte medlemslandet å bestemme innholdet i og organiseringen av det nasjonale utdanningssystemet. Denne friheten må imidlertid ikke utøves slik at nasjonale ordninger er i strid med grunnleggende prinsipper i EØS-retten. Dette betyr blant annet at EØS-rettens regler om offentlig støtte kan få betydning på utdanningsfeltet.

For at et tiltak skal regnes som offentlig støtte i EØS-avtalens forstand, må flere kriterier være oppfylt. Støtten må bestå av offentlige midler, og den må utgjøre en økonomisk fordel som favoriserer enkelte foretak. Tilskuddet må kunne påvirke samhandelen i EØS-området og må være egnet til å vri konkurransen på markedet. Kriteriene går frem av EØS-avtalen artikkel 61 første ledd.

Et kriterium er at mottakeren av offentlige midler må være et foretak i EØS-rettslig forstand. Som foretak regnes en virksomhet som driver økonomisk aktivitet, uavhengig av enhetens juridiske status og måten virksomheten finansieres på. Virksomheten driver økonomisk aktivitet dersom den leverer varer og tjenester i et marked. Slik økonomisk aktivitet kan også drives av det offentlige. Forbudet mot offentlig støtte er ikke absolutt, og tiltak som anses som offentlig støtte, vil kunne være lovlige på ulike EØS-rettslige grunnlag.

Utdanning som er en del av det nasjonale utdanningssystemet, og som er finansiert av og under tilsyn av offentlige myndigheter, anses som ikke-økonomisk aktivitet. EU-domstolen og EFTA-domstolen har slått fast at når staten oppretter og vedlikeholder et nasjonalt system for utdanning som er helt eller i hovedsak finansiert av det offentlige, er dette en del av oppfyllelsen av statens sosiale, kulturelle og utdanningspolitiske oppgaver overfor borgerne. At studenter i noen tilfeller betaler noe for utdanningen, endrer ikke utdanningstilbudets ikke-økonomiske natur, så lenge kostnadene ved utdanningstilbudet i hovedsak er finansiert av det offentlige. Reglene om offentlig støtte kommer ikke til anvendelse for slik ikke-økonomisk aktivitet.

Dette innebærer at utdanning som i hovedsak er finansiert av skolepenger, ofte regnes som øko-

nomisk aktivitet. Størrelsen på studentenes egenbetaling kan dermed være avgjørende for om aktiviteten er omfattet av EØS-avtalens regler om offentlig støtte. Utdanning som i sin helhet er finansiert av studenten selv, er økonomisk aktivitet. Siden utdanningen ikke finansieres av offentlige midler, vil ikke regelverket om offentlig støtte være relevant.

Høyere yrkesfaglig utdanning er en del av det nasjonale utdanningssystemet. Delvis egenbetaling innebærer ikke i seg selv at utdanningstilbudet er en økonomisk aktivitet. Hvis egenbetalingen derimot utgjør en større andel av kostnadene ved utdanningen, kan aktiviteten skifte karakter og bli regnet som økonomisk aktivitet. Hvor stor andel egenbetaling som kan aksepteres før tjenesten går over til å bli økonomisk aktivitet, er ikke klart.

Det er etter Kunnskapsdepartementets oppfatning ikke grunnlag for å uttale seg eksakt om hvor grensen går for når regelverket om offentlig støtte gjelder. Det er lagt til grunn at en egenbetaling i størrelsesorden 25 til 35 prosent av kostnadene ved utdanningstilbudet ikke fører til at aktiviteten regnes som økonomisk. Departementet antar at et utdanningstilbud med en andel offentlig finansiering på 65 prosent eller mer anses som ikke-økonomisk aktivitet. Dette er imidlertid usikkert, og det kan være andre faktorer som spiller inn i vurderingen av om aktiviteten er økonomisk eller ikke-økonomisk.

En rekke aktører som yter tjenester som anses å utgjøre ikke-økonomisk aktivitet, yter også tjenester som i utgangspunktet er av økonomisk karakter. Dersom et utdanningstilbud må anses som økonomisk aktivitet, vil utdanningsinstitusjonen være å anse som et foretak for denne delen av virksomheten. Konsekvensen vil da være at institusjonen utøver både økonomisk og ikke-økonomisk virksomhet. Dette er det adgang til, forutsatt at offentlige midler ikke tilflyter den økonomiske aktiviteten (krysssubsidiering). Institusjonen må i slike tilfeller etablere et system som sikrer separate regnskaper og korrekt kostnadsallokering.

### Vedlegg 3

## Høyere yrkesfaglig utdanning i Danmark, Sverige og Tyskland

Høyere yrkesfaglig utdanning i Norge ligger på et utdanningsnivå som i internasjonal sammenheng er sammensatt, og det finnes få felles rammer for å klassifisere eller sammenligne tilsvarende utdanning.<sup>1</sup> En gjennomgang av et utvalg relevante utdanninger i andre europeiske land kan bidra til å bedre forstå likheter og forskjeller mellom disse utdanningene og høyere yrkesfaglig utdanning i Norge. Mens noen land har valgt å utvikle yrkesfaglige grener i sin universitets- og høyskolesektor, for eksempel Danmark, har andre land utviklet yrkesfaglig utdanning med en sterk kobling til fagopplæring og arbeidslivet, for eksempel Sverige og Tyskland. Det varierer hvilke institusjoner som tilbyr utdanningene, hvordan utdanningene er nivå plassert i nasjonale kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring, og hvordan de forholder seg til landets universitets- og høyskoleutdanning.

### Danmark

I Danmark utgjør profesjonsbachelorutdanning og erhvervsakademiutdanning den yrkesfaglige delen av høyere utdanning, og begge er regulert i samme lov.<sup>2</sup> Ofte tilbys begge utdanningstypene ved de samme statlige utdanningsinstitusjonene.

Erhvervsakademier tilbyr yrkesrettede og praksisbaserte utdanninger som retter seg mot et bestemt yrke eller en profesjon, og utdanningene har et omfang på mellom 1,5 og 2,5 år, med minst tre måneders praksis. Utdanningene tilbys innenfor ulike tekniske fag, designfag, forvaltningsfag og IT-fag. Erhvervsakademier kan tilby studentene i visse erhvervsakademiutdanninger en «top-up»-utdanning på 1,5 år for å oppnå en profesjonsbachelor.<sup>3</sup> Profesjonshøjskoler tilbyr yrkesrettede og praksisbaserte profesjonsbachelorutdanninger med 3–4 års varighet med minst seks måneders praksis. Deres oppgave er å utdanne

kvalifisert arbeidskraft, blant annet lærere, pedagoger, sykepleiere og journalister.<sup>4</sup>

Begge utdanningstypene skal legge til rette for videre utdanning samt utvikle studentenes selvstendighet og evne til å samarbeide, skape fornyelse og delta aktivt i det demokratiske samfunnet.<sup>5</sup> Erhvervsakademiutdanninger skal kvalifisere studentene til å utøve praksisnære yrkesfunksjoner, mens profesjonsutdanningene skal kvalifisere studentene til å utøve praksisnære, komplekse og utviklingsorienterte yrkesfunksjoner.

Som en del av Danmarks høyere utdanningsystem er begge utdanningene omfattet av Bologna-samarbeidet. Erhvervsutdanninger er korte sykluser, mens profesjonsbachelorutdanninger er første sykluser, og begge gir ECTS-studiepoeng. Videre er utdanningene nivå plassert i det danske kvalifikasjonsrammeverket<sup>6</sup>, slik at de henvises til EQF-nivå 5 og EQF-nivå 6.

### Sverige

I Sverige samles høyere yrkesfaglig utdanning under paraplyen yrkeshøgskolan.<sup>7</sup> Det finnes ingen faste utdanningsinstitusjoner, og en statlig myndighet styrer utviklingen og prioriteringene og tildeler midler til ulike tilbydere. Yrkeshøgskolan omfatter et mangfold av utdanninger innenfor blant annet bygg- og anlegg, data/IT, dyrehold/landbruk, økonomi og administrasjon, og helse og velferd. I 2024 har den svenske regjeringen satset på 40 000 nye studieplasser innenfor tekniske fag og grønn omstilling.<sup>8</sup>

Utdanningstypen omfatter utdanninger på minst ett år som fører til yrkeshøgskoleexamen, eller utdanninger på minst to år, men oftest lengre, som gir en kvalifiserad yrkeshøgskoleexamen. Alle utdanningene gir yrkeshøgskolepoeng (YH-poeng), der 200 poeng tilsvarer ett års fulltids-

<sup>1</sup> Cedefop, 2019 og OECD, 2022

<sup>2</sup> Uddannelses- og Forskningsministeriet, 2019

<sup>3</sup> Uddannelses- og Forskningsministeriet, 2024a

<sup>4</sup> Uddannelses- og Forskningsministeriet, 2024a

<sup>5</sup> Uddannelses- og Forskningsministeriet, 2019

<sup>6</sup> Uddannelses- og Forskningsministeriet, 2024b

<sup>7</sup> SOU 2023: 31

<sup>8</sup> Regjeringskansliet, 2024

utdanning. Utdanningene skal kombinere teori og praksis i samarbeid med arbeidslivet. For utdanninger som fører til kvalificerad yrkeshøgskoleexamen er det påkrevd at minst en firedel gjennomføres som praksis på en arbeidsplass. For utdanninger med yrkeshøgskoleexamen er praksis anbefalt. Utdanningen skal svare på arbeidslivets behov og utvikles og tilbys i samarbeid med arbeidslivet. Studentene skal få den teoretiske, praktiske og erfaringsbaserte kunnskapen som trengs for å utføre oppgaver i arbeidslivet.<sup>9</sup> Videre skal yrkeshøgskolan bidra til å bryte med tradisjonelle utdannings- og yrkesvalg.

Yrkeshøgskolan er adskilt fra Sveriges universitets- og høyskoleutdanning og ikke omfattet av Bologna-samarbeidet. Det gjelder også når universiteter og høyskoler velger å tilby utdanning under yrkeshøgskolan. Yrkeshøgskoleeksamen er plassert på nivå 5 i det svenske kvalifikasjonsrammeverket (SeQF)<sup>10</sup> og henvist til EQF-nivå 5. Kvalificerad yrkeshøgskoleexamen er plassert på SeQF-nivå 6 og henvist til EQF-nivå 6.

## Tyskland

Tyskland har en sterk tradisjon for yrkesfaglig opplæring og etter- og videreutdanning.<sup>11</sup> De

<sup>9</sup> Lag (2009:128) om yrkeshøgskolan

<sup>10</sup> Myndigeten för yrkeshögskolan, 2024a

<sup>11</sup> NOKUT, 2017

tyske delstatene har ansvar for videreutdanning på Fachschule<sup>12</sup>. Utdanningstypen skal kvalifisere studentene til ledelsesoppgaver og selvstendig næringsvirksomhet. For å sikre en felles ramme for utdanninger ved Fachschule har delstatene inngått en avtale.<sup>13</sup> Utdanning tilbys i fem fagområder (jordbruk, design, teknologi, økonomi og sosialfag), hvor delstatene har blitt enige om minstekrav på undervisningstimer, og for sosialfaglige utdanninger også praksistimer. I tillegg føres det en oversikt over samtlige fagretninger og yrkestitler som kandidater tildeles med fullført utdanning.<sup>14</sup> Utdanningsnivået er dominerende i noen sektorer og yrker, for eksempel hadde 70 prosent av det pedagogiske personalet i tyske barnehager utdanning fra Fachschule i 2021.<sup>15</sup>

Utdanning ved Fachschule er plassert på nivå 6 i det tyske kvalifikasjonsrammeverket (DQR)<sup>16</sup> og henvist til EQF-nivå 6. Siden 2020 kan kandidater med fullført utdanning fra Fachschule bruke tittelen Bachelor professional. Denne betegnelsen er ikke forbeholdt kandidater fra Fachschule og kan også brukes av personer som har fullført annen videre- og etterutdanning, blant annet mesterbrevutdanning.

<sup>12</sup> Bayern kaller skoletypen for *Fachakademie*.

<sup>13</sup> Kultusministerkonferenz, 2002

<sup>14</sup> Kultusministerkonferenz, 2024

<sup>15</sup> Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2022

<sup>16</sup> Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2024



Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon  
publikasjoner.dep.no  
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Del-, kapittel- og omslagsillustrasjon: Melkeveien

Trykk: Departementenes sikkerhets- og  
serviceorganisasjon – 03/2025

