

Fylkeskommunene og fagskolen: tilrettelegging for fagskoletilbud og kostnader ved fagskoledrift

Kyrre Lekve, Svein Erik Moen og Rune Borgan Reiling

Rapport 15/2014

Fylkeskommunene og fagskolen: tilrettelegging for fagskoletilbud og kostnader ved fagskoledrift

Kyrre Lekve, Svein Erik Moen og Rune Borgan Reiling

Rapport 15/2014

Rapport 15/2014

Utgitt av Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning
Adresse PB 5183 Majorstuen, NO-0302 Oslo. Besøksadresse: Wergelandsveien 7, 0167 Oslo

Oppdragsgiver Kunnskapsdepartementet
Adresse Postboks 8119 Dep, 0032 Oslo

Trykk Link Grafisk

ISBN 978-82-7218-997-5
ISSN 1892-2597 (online)

www.nifu.no

Forord

Fagskoleutdanningen i Norge har hatt en komplisert historisk utvikling, med stadige endringer i finansieringsform og ansvarsforhold. I dag er det fylkeskommunene som har finansieringsansvaret for fagskolene. Fagskoleutdanning er likevel i ferd med etablere seg som et selvstendig utdanningsvalg i tertiær utdanning. Kunnskapsdepartementet, som er sekretariat for det offentlig nedsatte utvalget som skal gjennomgå fagskolesektoren – Fagskoleutvalget, utlyste høsten 2013 et to-delt utredningsoppdrag gjennom konkurranse, som NIFU fikk i oppdrag å gjennomføre. Del én skulle være en evaluering av hvordan fylkeskommunene har lagt til rette for fagskoletilbud, mens del to skulle være en kartlegging av kostnadene ved fagskoledrift ved privat og offentlig eide fagskoler. Med denne rapporten leverer NIFU sitt svar på oppdraget. Denne rapporten vil inngå i kunnskapsgrunnlaget for Fagutvalget.

Prosjektgruppa har bestått av Kyrre Lekve (prosjektleder), forsker Svein Erik Moen og forsker Rune Borgan Reiling. Moen har hatt hovedansvar for evalueringens del 1 (om hvordan fylkeskommunen har lagt til rette for fagskoledrift), mens Reiling har hatt hovedansvar for evalueringens del 2 (om kostnadene ved fagskoledrift). Rapporten er utviklet av prosjektgruppa i fellesskap. Takk til NIFUs interne referansegruppe, Liv Anne Støren, Ole Wiig og Idunn Seland, for bidrag i slutfasen og takk til alle som har stilt opp til intervjuer.

Oslo, 30. april 2014

Sveinung Skule
Direktør

Espen Solberg
Forskningsleder

Innhold

Sammendrag	7
1 Innledning	11
1.1 Metode og avgrensninger	13
1.2 Metodologiske utfordringer og forbehold.....	14
2 Del 1: Hvordan fylkeskommunene har lagt til rette for fagskoletilbud	16
2.1 Fagskolene og lokalt, regionalt og nasjonalt kompetansebehov innenfor prioriterte samfunnsområder	17
2.2 Fagskoleutdanning på tvers av fylkesgrensene	24
2.3 Fylkeskommunenes prioriteringer av offentlige tilskudd til fagskoler	25
2.4 Fagskolene og fylkene	26
2.5 Fylkeskommunenes samarbeid med arbeidslivet	28
3 Del 2: Kostnadene ved fagskoledrift	30
3.1 Driftskostnader for fagskoler drevet av fylkeskommunene	30
3.2 Tilskudd fra staten opp mot fylkeskommunenes driftsutgifter	38
3.3 Økonomiske forskjeller mellom fylkeskommunene	42
3.4 Fagspesifikke forskjeller	44
3.5 Fylkeskommunenes behandling av private og offentlige fagskoler.....	46
4 Oppsummering av funn	48
4.1 Fylkeskommunenes tilrettelegging for fagskoletilbud	48
4.2 Kostnadene ved fagskoledrift	50
4.3 Oppsummering av NIFUs vurdering av evalueringsspørsmålene	51
Referanser	54
Vedlegg	55
Tabelloversikt	60
Figuroversikt	61

Sammendrag

Fagskolene er en svært mangfoldig gruppe utdanningsinstitusjoner, med svært ulik historie, og med en rekke ulike finansieringsformer. I løpet av de aller siste årene har det blitt iverksatt arbeid som tydeliggjør fagskolene som selvstendig utdanningsvalg innenfor tertiær utdanning i Norge. Gjennom forvaltningsreformen, som ble iverksatt for fagskolefeltet i 2010, gikk finansieringsansvaret for fagskoledriften over fra staten til fylkeskommunene. I denne rapporten har vi analysert KOSTRA-tall, foretatt dokumentgjennomganger og foretatt intervjuer for å undersøke hvordan forvaltningsreformen, finansieringsordningen og fylkeskommunenes oppfølging har påvirket fagskoledriften i årene 2010-2012.

Vi konkluderer med at fylkeskommunene i liten grad har lagt til rette for å tilby godkjent fagskoleutdanning som tar hensyn til lokalt, regionalt og nasjonalt kompetansebehov innenfor prioriterte samfunnsområder. Finansieringsordningen bidrar heller ikke til å oppnå dette målet. Helhetsbildet er at lite har skjedd i løpet av de tre årene forvaltningsreformen har vært i funksjon.

Fylkeskommunenes tilrettelegging for fagskoletilbud

I den første delen av evalueringen rettet vi oppmerksomheten mot hvordan fylkeskommunene har tatt rollen som forvaltere av fagskoleutdanningen.

Vår gjennomgang peker i retning av at fylkeskommunen i liten grad har inntatt en rolle som forvaltere av et fagskoletilbud som er sett i sammenheng med regionale kompetansebehov. For det første ser det ut til at fylkeskommunene i svært liten grad driver systematisk arbeid for å kartlegge kompetansebehov innenfor fagskoleområdet på regionalt nivå. Den enkelte fagskole og ulike andre interessenter driver til en viss grad denne typen arbeid, men det ser ikke ut til at den helhetlige kartleggingen av kompetansebehov ivaretas på regionalt nivå. En av hovedhensiktene med forvaltningsreformen var nettopp at fylkeskommunene skulle se fagskoletilbudet i sammenheng med forvaltningen av andre kompetansefeltet fylkeskommunen har ansvar for.

Kandidatundersøkelsene av fagskolekandidatene viser likevel at fagskoleutdanningene som får tilskudd gjennom fylkeskommunene i stor grad svarer på viktige behov i dagens arbeidsmarked, ved at disse kandidatene får seg jobb.

Våre analyser peker i retning av at finansieringssystemet for fagskolene virker svært konserverende på utviklingen av fagskoletilbudet i fylkeskommunene. Tildelingen av midler gjennom rammetilskuddet baserer seg på antall studenter to år tidligere. I en situasjon med vekst i studenttallet innenfor fagskolene (slik det har vært i perioden vi har undersøkt) betyr det at tilskuddene ikke holder tritt med studenttallet. Da kommer finansieringen under press. I en situasjon med press på finansieringen blir det nødvendigvis vanskeligere å skulle foreta endringer av fagskoletilbudet. Vi får da en

konserverende tendens, der fylkeskommunen først og fremst legger vekt på å videreføre de tilbudene som allerede eksisterer. Det er grunn til å tro at eventuelle nyorienteringer i fagskoletilbudet fordrer at det kommer friske midler som kan brukes til å opprette et nytt tilbud det eventuelt er behov for. Resultatet blir at fylkeskommunene nesten utelukkende bruker midler på å finansiere fagskoletilbud innenfor tekniske og maritime fagskoletilbud, og utelukkende finansierer fagskoletilbud innenfor offentlig eide fagskoler. Vi ville i utgangspunktet forventet at kompetansebehov er i endring, og at det skulle ført til en viss nyorientering av fagskoletilbudet. Vi klarer ikke å observere noen slike endringer innenfor den delen av fagskoletilbudet som fylkeskommunene finansierer.

Organisering og funksjonsfordeling innenfor fylkeskommunenes fagskoletilbud ser ut til å fungere forholdsvis tilfredsstillende. Så langt vi har brakt på det rene, er samarbeidet mellom fylkeskommunene og deres respektive fagskoler preget av samarbeid og få konflikter. Det foregår lite systematisk arbeid omkring fagskoletilbud over fylkesgrensene, men det ser heller ikke ut som det legges vesentlige hindringer i veien for studenter som krysser fylkesgrensene. De ulike interessentene innenfor fagskolefeltet er involvert i den grad fylkeskommunene driver med aktivt policyrettet arbeid. Noen av fylkeskommunene (Akershus, Oppland og Hedmark) samarbeider om fagskoledrift.

Hovedbildet av fylkeskommunenes tilrettelegging for fagskoletilbud er at fylkeskommunene i svært liten grad har inntatt noen aktiv rolle som forvalter av tilbudet. Utviklingen bærer preg av at fylkeskommunene fortsetter som de alltid har gjort – med å støtte de fagskolene de selv eier og driver. Det er lite som tyder på at fylkeskommunene har funnet det verdt å gjøre noen omprioriteringer, og det ser heller ikke ut til at de skaffer seg faktagrunnlag for å vurdere om slike omprioriteringer kunne vært nødvendig. Finansieringssystemet for fagskolene ser ut til å bidra til å konservere dagens fagskoletilbud.

Kostnadene ved fagskoledrift

Formålet med den andre delen av evalueringen har vært å gi en beskrivelse av kostnadene knyttet til fagskoledrift i perioden 2010-2012, altså i perioden etter at fylkeskommunene fikk ansvaret for fagskolene, som en følge av forvaltningsreformen.

Det er som ventet store forskjeller i hvor mye de ulike fylkeskommunene bruker på fagskoledrift, fra om lag 4 000 000 i Finnmark til over 75 millioner kroner i netto driftsutgifter i Hordaland.

Det er fylkeskommunene med svært lav (fylkeskommunal) fagskoleaktivitet (og dermed svært lite tilskudd fra staten) som har de høyeste driftsutgiftene per student. I våre analyser ser vi derfor en stordriftsfordel/smådriftsulempe i drift av fagskoler.

Det overordnede kostnadsbildet er at fylkeskommunene totalt sett bruker mer penger på fagskoler enn det som overføres fra staten til fagskoledrift gjennom rammeoverføringen til fylkeskommunene. Det er i all hovedsak vestlandsfylkene, Nordland og Troms som bruker betydelig mer midler på fagskolene enn det de får i rammetilskudd. Både tilskuddet fra staten og gjennomsnittlige driftsutgifter til fagskolene har vært stabile de to siste årene av den undersøkte perioden (2011 og 2012). Det ser likevel ut som en del av fylkeskommunene med store underskudd på sin fagskoledrift har forsøkt å tilpasse sitt utgiftsnivå bedre til tilskuddet som overføres i fylkesrammen (Rogaland, Sogn- og Fjordane, Møre og Romsdal og muligens Nordland).

For majoriteten av fylkeskommunene svarer rammetilskuddet fra KD relativt godt til netto driftsutgifter knyttet til drift av fagskoler. Enkelte fylker derimot opplever gjennomgående at rammetilskuddet ikke dekker utgiftene knyttet til drift av fagskoler. Når vi undersøker nærmere hva som kan forklare dette, er det tydelig at andelen studenter på maritime fag er vesentlig høyere i disse fylkeskommunene sammenlignet med resten av landet. Dette kan indikere at finansieringssystemet for fagskolen ikke tar hensyn til at maritime fag er mer kostbare enn andre tekniske fag og helse, sosial og idrettsfag.

KOSTRA-tallene gir ikke noe godt grunnlag for å studere forskjellene i tilskudd fra fylkeskommunene avhengig av fagfelt. For å kunne besvare dette spørsmålet må vi i stedet bruke DBHs

fagskolestatistikk og holde utviklingen i studenttall opp mot de den økonomiske utviklingen i fylkeskommunene. Det hovedbildet som trer fram, er at veksten i fagskoletilbudet har kommet innenfor de tekniske fagene, men ikke innenfor de maritime fagskoleutdanningene. Vi setter dette i sammenheng med at de maritime fagskoleutdanningene er klart dyrest, og at fylkeskommunene ikke har økonomisk evne til å utvide tilbudet på dette feltet. Det kan også ha sammenheng med at det har vært en nedbygging i antall ansatte i maritim sektor, mens etterspørselen etter kompetanse innen tradisjonell industri har vært stabilt høy.

Fylkeskommunene gir nesten utelukkende tilskudd til offentlige fagskoler som er eid og drevet av fylkeskommunene selv, og dette bildet har ikke forandret seg i den undersøkte tidsperioden.

1 Innledning

Fagskoleutdanninger er korte yrkesrettede utdanninger som bygger på videregående opplæring eller tilsvarende realkompetanse, og som har et omfang tilsvarende minimum et halvt studieår og maksimum to studieår. Fagskoleutdanninger utgjør et mangfold av tilbud. Fylkeskommunene tilbyr tekniske og maritime fagskoleutdanninger, og tilbud innenfor helse- og sosialfag. Private tilbydere har tilbud innenfor kreative fag, merkantile fag, service-, medie-, multimedia- og IKT-fag. En fagskoleutdanning skal være et alternativ til høyere utdanning. Fagskoleutdanningene godkjennes av NOKUT. Det gir rett til utdanningsstøtte i Lånekassen. Til sammen var det i 2012 overkant av 14 000 studenter i fagskolene (Tabell 2.1). Til sammenlikning var det over 220 000 studenter ved høyskoler og universitet.

Fagskolene er en svært sammensatt gruppe utdanningsinstitusjoner. Historisk sett har de svært forskjellige utspring (Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet, 2001). Av spesiell interesse for dette tilbudet er at de ulike fagskoletradisjonene også hadde svært ulike finansieringsmekanismer. Mens noen av fagskolene ble opprettet i «opprydningen» som skjedde etter reform 94 og endringer av privatskoleloven (de såkalte «§ 6A-skolene»), hadde andre i lang tid vært finansiert gjennom fylkeskommunene (Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet, 2001). Atter andre fagskoler ble finansiert direkte over ulike departementer, mens private fagskoler som regel ikke hadde noen statlig finansiering i det hele tatt.

Gjennom ulike politiske prosesser (blant annet om privatskoler), gjennom politiske styringssignaler (Kunnskapsdepartementet, 2009) og gjennom arbeidet med kvalifikasjonsrammeverket¹ har det gradvis foregått en strømlinjeforming av fagskoleutdanningene. Denne strømlinjeformingen har spesielt kommet til uttrykk ved at NOKUT har ansvaret for å godkjenne fagskoletilbud. Kunnskapsdepartementet og andre deler av forvaltningen har de siste årene styrket kunnskapsgrunnlaget om fagskolesektoren, blant annet gjennom en årlig tilstandsrapport for fagskolene (publisert for 2011, 2012 og for 2013²), gjennom opprettelse av Nasjonalt fagskoleråd (med Vox som sekretariat³) og gjennom styrking av statistikkgrunnlaget for fagskolene i Database for statistikk om høgere utdanning (DBH⁴), og gjennom å utlyse midler til to kandidatundersøkelser for fagskoleutdanning⁵. Alt dette har bidratt til å tydeliggjøre fagskolene som et selvstendig utdanningsvalg i tertiær utdanning i Norge. Opprettelsen av fagskoleutvalget kan også ses i lys av denne utviklingen.

¹ <http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/Kompetanse/NKR2011mvedlegg.pdf>

² http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/rapporter_planer/rapporter/2014/Tilstandsrapport-for-fagskolene-.html?id=753882

³ <http://www.vox.no/no/nasjonalt-fagskolerad/>

⁴ <http://dbh.nsd.uib.no/fagskole/>

⁵ Jfr. NIFU-rapportene Caspersen, Støren og Waagene (2012) og Waagene og Støren (2013)

Ulike finansieringssystemer for fagskoler

Per i dag eksisterer det tre offentlige kanaler for finansiering av fagskoler, i tillegg til at flertallet av private fagskoler ikke mottar noen direkte finansiering fra det offentlige (Kunnskapsdepartementet, 2013). Fagskolene finansieres altså på fire ulike måter. Dette er blant annet beskrevet i Kunnskapsdepartementets tilstandsrapport for fagskolesektoren (Kunnskapsdepartementet, 2013) på følgende måte:

1. **Finansiering gjennom fylkeskommunene:** «Størstedelen av finansieringen for fagskoleutdanning ble overført fra Kunnskapsdepartementet til fylkeskommunene i 2010 som et resultat av forvaltningsreformen (Kommunal- og regionaldepartementet, 2006), og fylkeskommunene gir nå tilskudd til nær 88 prosent av alle fagskoleplassene det bevilges offentlig tilskudd til. Midlene som ble overført i 2010, tilsvarer midlene som tidligere var blitt fordelt til tekniske og maritime fagskoler direkte fra Kunnskapsdepartementet. Fagskolene som mottar tilskudd fra stat og fylkeskommune, har samlet om lag 50 prosent av studentmassen.»
2. **Finansiering direkte fra ulike departementer:** Denne «finansieringskanalen oppstod etter en endring i forbindelse med statsbudsjettet for 2011, da 14 fagskoler ble tilbakeført til statlig finansiering over statsbudsjettet på kap. 276 post 72⁶. I forbindelse med budsjettbehandlingen for 2012 ble ytterligere to fagskoler lagt inn under kap 276 post 72, slik at det nå er totalt 16 fagskoler som mottar tilskudd på denne posten direkte fra Kunnskapsdepartementet. Fagskolene som får sin finansiering over kap. 276 post 72, er rammebudsjettert. Det betyr at de får et fast beløp uavhengig av antallet studenter» «Det er også enkelte fagskoler som mottar driftstilskudd over andre departements budsjett.» Denne endringen ble foretatt av flertallspartiene på Stortinget – Arbeiderpartiet, SV og Sp – på bakgrunn av at en rekke av disse skolene hadde fått kutt i støtten fra fylkeskommunene.
3. **Finansiering gjennom Helsedirektoratet:** «Den tredje finansieringskanalen er tilskuddsordningen for de helse- og sosialfaglige fagskoleutdanningene som forvaltes av Helsedirektoratet. Tilskuddet er rammestyrte og beregnes to ganger i året etter enhetlige satser per student som multipliseres med antallet registrerte studenter. Fylkeskommunen må sette grenser for hvor mange studenter den enkelte tilbyder kan få tilskudd til, slik at bevilgningsrammen overholdes. Grensene skal settes slik at påbegynte studieløp med statsstøtte blir videreført for den enkelte student.»
4. **Finansiering gjennom studentbetaling (og eventuelle andre tilskudd):** «Ved de private fagskolene uten offentlig tilskudd er aktiviteten blant annet finansiert av egenbetalinger fra studentene.»

I denne evalueringen er det *fylkeskommunenes tilrettelegging for fagskoletilbud og kartlegging av kostnader ved fagskoledrift* som er tema. Den private finansieringen av fagskoletilbud vil derfor bare indirekte bli berørt der det er direkte relevant for spørsmålene i denne evalueringen.

Grunnlag for Fagskoleutvalget

Kunnskapsdepartementet er sekretariat for det offentlig nedsatte utvalget som skal gjennomgå fagskolesektoren – Fagskoleutvalget. Kunnskapsdepartementet har utlyst dette todelt utredningsoppdraget som skal inngå i kunnskapsgrunnlaget for Fagskoleutvalget. Del én (Kapittel 2) skal være en evaluering av hvordan fylkeskommunene har lagt til rette for fagskoletilbud, mens del to (Kapittel 3) skal være en kartlegging av kostnadene ved fagskoledrift ved privat og offentlig eide fagskoler.

⁶ Det var finansiering av 10 såkalte 6A-skoler som ble tatt ut av fylkesrammen – til sammen nesten 40 millioner kroner, mens ytterligere 4 skoler ble overført til samme budsjettpost fra andre budsjettposter i statsbudsjettet – ytterligere rundt 15 millioner kroner.

I det opprinnelige mandatet til Fagskoleutvalget står det blant annet at utvalget skal vurdere dagens finansieringsordning for fagskoler og foreslå alternative modeller for finansiering av fagskolene. Regjeringen vedtok den 10. desember endringer i mandatet for fagskoleutvalget⁷. Mandatet om finansiering lyder nå:

Utvalget skal vurdere dagens finansieringsordning for fagskoler og utrede alternative modeller for gjeninnføring av statlig finansiering av fagskolene. Minst ett av utvalgets forslag til modell skal baseres på uendret ressursbruk. Forslag til endringer i finansieringssystemet skal fremme effektiv forvaltning.

Denne endringen påvirker ikke premisene for denne evalueringen. Det er likevel et tydelig politisk signal fra politiske myndigheter som det er verdt å være oppmerksom på.

1.1 Metode og avgrensninger

NIFU har i denne evalueringen benyttet en rekke ulike metoder for å evaluere fylkeskommunenes tilrettelegging og drift av fagskoler.

Analysen av KOSTRA-tall

Vi har analysert KOSTRA-tall (KOSTRA står for kommune-stat rapportering og gir statistikk for prioriteringer og ressursinnsats i kommuner, bydeler og fylkeskommuner innenfor alle offentlige tjenester, og man kan gjøre sammenligninger på tvers av fylkeskommuner og med landsgjennomsnittet⁸) og andre kilder (primært ulike budsjettokumenter og andre offentlige dokumenter) for å belyse de økonomiske forutsetningene for fylkeskommunenes tilrettelegging og drift av fagskoletilbud.

I forbindelse med forvaltningsreformen ble 388 953 millioner kroner rammeoverført til fylkeskommunene i statsbudsjettet for 2010⁹. Utviklingen av disse midlene har vært utgangspunktet for å besvare mange av spørsmålene i utredningen sett fra et økonomisk perspektiv.

Allerede året etter (i 2011) ble rundt 40 millioner tilbakeført fra rammetilskuddet til Kunnskapsdepartementets budsjett da 10 fagskoler ble tatt ut av finansieringsordningen og tilbake til direkte statlig finansiering (sammen med 4 andre fagskoler fra andre deler av statsbudsjettet, med til sammen rundt 15 millioner i driftstilskudd), mens ytterligere 2 fagskoler ble tilbakeført i statsbudsjettet for 2012 (se punkt 2 over, avsnitt «Ulike finansieringssystemer for fagskoler»). Med utgangspunkt i KOSTRA-tall er det ikke mulig å skille utgifter knyttet til drift av § 6A-fagskolene fra utgifter knyttet til drift av ordinære fylkeskommunale fagskoler. Dette skaper en del støy i dataene (se spesielt del 3).

Dokumentgjennomgang

Vi har gått inn i ulike dokumenter hos fylkeskommuner og i andre offentlige dokumenter (for eksempel fylkeskommunenes planer, strategier, saksutredninger etc.) for å besvare flere av spørsmålene som utredningen søker besvart. Tilgjengelighet av dokumenter varierer mellom fylkeskommunene. Det meste av dokumentene er forskjellige typer dokumenter produsert av fylkeskommuner og andre organer. Disse har vi fortløpende referert til i fotnoter, mens referanser som er publisert gjennom vitenskapelige kilder også er å finne i referanselista. Vi har brukt de dokumentene vi har hatt ressurser til å skaffe innenfor rammen av dette prosjektet til å se nærmere på blant annet:

- Forholdet mellom fylkeskommune og fagskolene
- Forholdet mellom arbeidslivet og fylkeskommunene om fagskolene
- Tilbud på tvers av fylkene

⁷ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/aktuelt/nyheter/2013/endringer-i-mandat-og-sammensetning-av-f.html?id=747635>

⁸ <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kostra>

⁹ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/regpubl/prop/2009-2010/prop-1-s-20092010/8.html?id=581097>

Denne delen av analysen bygger på et interessentperspektiv (Hansen & Vedung, 2010). Vi antar at synet på relasjonsforholdene mellom fylkeskommune, arbeidsliv og fagskoler vil vurderes ulikt ut fra hvilket ståsted og hvilke interesser aktørene har. I dokumentanalysen har vi derfor også gått inn i dokumenter fra andre aktører, blant dem fagskolenes interesseorganisasjoner og dokumenter fra andre interessenter som for eksempel NHO og LO. Disse dokumentene har blant annet adressert følgende spørsmål:

- Helhetlig syn på hvordan fylkeskommunens finansiering av fagskolene har fungert, og ulike sider ved dette.
- I hvilken grad har forvaltningsreformen bidratt til å sørge for at fylkeskommunene tilbyr godkjent fagskoleutdanning som tar hensyn til lokalt, regionalt og nasjonalt kompetansebehov innenfor prioriterte samfunnsområder.
- I hvilken grad er dagens finansieringsordning med på å sørge for at det tilbys godkjent fagskoleutdanning som tar hensyn til lokalt, regionalt og nasjonalt kompetansebehov innenfor prioriterte samfunnsområder.
- Hvilke eventuelle forskjeller er det i tilskudd fra fylkeskommunene til fagskolene avhengig av om fagskolene er private eller offentlige.

Intervjuer

For å få en ytterligere belysning av spørsmålene, spesielt under del 1 (Kapittel 2), har vi snakket med en del nøkkelinformanter. Dette prosjektet er av et såpass beskjedent omfang at det ikke har vært rom for noen utfyllende eller representativt utvalg av informanter. I samråd med oppdragsgiver har vi i stedet plukket ut noen nøkkelinformanter i fylkene og noen informanter på utvalgte fagskoler til intervju. NIFU har også intervjuet noen representanter for fagskolenes interesseorganisasjoner, samt representanter for politiske myndigheter fra Kunnskapsdepartementet (KD). Disse informantene har gitt oss sine perspektiver på forvaltningsreformens betydning for fylkeskommunenes forvaltning av fagskolen, og hvordan fylkeskommunens finansiering av fagskolene har fungert.

I løpet av prosjektperioden har vi foretatt totalt 7 intervjuer med følgende aktører (i tillegg til bakgrunnsamtaler med en del andre aktører):

- Representanter for tre fylkeskommuner: Rogaland, Oppland og Akershus
- To fagskolerektorer
- Representant fra embetsverket i Kunnskapsdepartementet (KD)
- To interesseorganisasjoner (RFF og FFF)

1.2 Metodologiske utfordringer og forbehold

Når vi benytter KOSTRA er det noen forbehold som bør nevnes når det gjelder dataene. Det er ulik praksis i fylkeskommunene for bokføring av kostnader og inntekter. Dette betyr at det kan være usikkerheter knyttet til å sammenligne fylkeskommuner.

Spesielt føres overføringer til private utdanningsaktører ulikt. Fylkeskommunene fører dette som overføringer, kjøp av tjenester som erstatter fylkeskommunal tjenesteproduksjon eller ikke i det hele tatt. For hovedtallene vil det ikke ha stor betydning, men det begrenser mulighetene til å sammenligne på mer detaljert nivå.

En annen utfordring er at fylkeskommunene fører det øremerkede tilskuddet fra Helsedirektoratet på inntektssiden i KOSTRA. Samtidig vet vi at fylkeskommunene ikke alltid bruker hele tilskuddet i finansieringen av fagskolene. Det kommer ikke klart frem i KOSTRA hvor stor del av tilskuddet fra Helsedirektoratet fylkeskommunene faktisk bruker.

Som en forlengelse av dette skilles det heller ikke mellom driftsutgifter til ulike fagretninger i fagskolene (på samme måte som det gjøres for VGS). Basert på KOSTRA-tall er det derfor vanskelig å beskrive hvordan kostnadene fordeler seg mellom fagretninger.

Et alternativ til KOSTRA ville vært å innhente regnskapstall direkte fra fylkeskommunene og fagskolene. Dette vil være et svært stort og kostbart arbeid. Innenfor rammene til dette prosjektet har det derfor ikke vært mulig å etterprøve datakvaliteten i KOSTRA.

På tross av disse utfordringene, mener vi at KOSTRA-tallene gir et rimelig godt bilde av ulike kostnader knyttet til fagskoledriften, men tallene vil i noen sammenhenger være upresise og bør tolkes med forsiktighet.

2 Del 1: Hvordan fylkeskommunene har lagt til rette for fagskoletilbud

Denne delen av evalueringen retter oppmerksomheten mot hvordan fylkeskommunene har tatt rollen som forvaltere av fagskoleutdanningen. Vurderingene vil i stor grad være kvalitative, men vil settes i sammenheng med den økonomiske utviklingen. I denne delen av evalueringen er det lagt opp til å besvare seks spørsmål. Disse er gjengitt nedenfor, med delkapittelittel i parentes:

1. I hvilken grad har forvaltningsreformen bidratt til å sørge for at fylkeskommunene tilbyr godkjent fagskoleutdanning som tar hensyn til lokalt, regionalt og nasjonalt kompetansebehov innenfor prioriterte samfunnsområder? (2.1, Fagskolene og lokalt, regionalt og nasjonalt kompetansebehov innenfor prioriterte samfunnsområder)
2. I hvilken grad er dagens finansieringsordning med på å sørge for at det tilbys godkjent fagskoleutdanning som tar hensyn til lokalt, regionalt og nasjonalt kompetansebehov innenfor prioriterte samfunnsområder? (2.1, Fagskolene og lokalt, regionalt og nasjonalt kompetansebehov innenfor prioriterte samfunnsområder)
3. I hvilken grad har fylkeskommunene lagt til rette for at studenter kan få tilbud om fagskoleutdanning på tvers av fylkesgrensene? (2.2, Fagskoleutdanning på tvers av fylkesgrensene)
4. I hvilken grad har fylkeskommunene prioritert hvilke fagskoletilbud som skal få offentlig tilskudd? (2.3, Fylkeskommunenes prioriteringer av offentlige tilskudd)
5. Hvordan forholder fagskolens styre seg til fylkeskommunen/fylkesting når det gjelder beslutninger om tilrettelegging av fagskoleutdanning? (2.4, Fagskolene og fylkene)
6. I hvilken grad har fylkeskommunene samarbeidet med arbeidslivet i sin tilrettelegging av fagskoletilbud? (2.5, Fylkeskommunenes samarbeid med arbeidslivet)

2.1 Fagskolene og lokalt, regionalt og nasjonalt kompetansebehov innenfor prioriterte samfunnsområder

Evalueringsspørsmål 1: I hvilken grad har forvaltningsreformen bidratt til å sørge for at fylkeskommunene tilbyr godkjent fagskoleutdanning som tar hensyn til lokalt, regionalt og nasjonalt kompetansebehov innenfor prioriterte samfunnsområder?

Det er komplisert å skaffe seg et målbart og definitivt svar på dette og det neste evalueringsspørsmålet (om *finansieringssystemet* bidrar til å møte kompetansebehov). Bare hvorvidt kompetansebehovet skal defineres ut fra dagens behov, eller fremtidens behov vil kraftig prege mulige konklusjoner. I denne delen bruker vi intervjuer og andre informasjonskilder for å undersøke om fylkeskommunene utvikler sitt fagskoletilbud for å møte kompetansebehov innenfor prioriterte spørsmål. Deretter gir vi en vurdering av hvorvidt fagskoleutdanningene er relevante gjennom å se på hvordan kandidatene fra fagskolene lykkes i arbeidslivet.

Fylkeskommunene og kompetansebehov

Funn fra intervjuer i Rogaland fylkeskommune og Oppland fylkeskommune (disse har relativt mange fagskolestudenter i offentlig fagskole) tyder på at forvaltningsreformen ikke har hatt stor betydning for i hvilken grad fylkeskommunene tilbyr godkjent fagskoleutdanning som tar hensyn til lokalt, regionalt og nasjonalt kompetansebehov innenfor prioriterte samfunnsområder. Utviklingen av godkjent fagskoleutdanning har vært historisk bestemt, og forvaltningsreformen i seg selv har ikke medført nevneverdige endringer på dette området. Ifølge en saksutredning¹⁰ utdanner samtlige tre avdelinger ved Fagskolen Rogaland studenter innenfor fagområder der det er behov for fagskoleutdannede kandidater, men samtidig må det sies at Rogaland over lengre tid satset på maritime fag og tekniske fag (spesielt oljerettet). Den faglige/tematiske satsingen på den offentlige fagskolen har således skjedd uavhengig av forvaltningsreformen. Nytt som følge av forvaltningsreformen for Rogaland fylkeskommune er at fagskoleutdanningen har blitt mer synlig i fylkesadministrasjonen, og i tillegg har fylkeskommunen opprettet Fagskolerådet Rogaland, som består av fylkespolitikere og tilbydere av fagskoleutdanning. Formålet med Fagskolerådet er at fylkeskommunen skal være oppdatert på kompetansebehovet.

Når det gjelder Oppland fylkeskommune, har fylkeskommunen sammen med Hedmark fylkeskommune forvaltningsansvaret for Fagskolen Innlandet. Fylkeskommunene sies å foreta kontinuerlige justeringer av fagplanen innenfor de ulike tilbudene i forhold til kompetansebehovet i næringslivet. Fagskolen har god dekning innen tekniske fag, men også etter hvert innen helsefag. Når det gjelder å dekke lokale behov i de ulike kommunene har KS Innlandet opprettet møteplasser for kommunene. Fylkeskommunen markedsfører også tilbudene lokalt i Opplands 6 regioner. Spesielt innen helsefag, der fylkeskommunen har slitt med rekruttering. Størrelsen på tilskudd fra Helsedirektoratet til Oppland fylkeskommune er i dag større enn hva fylkeskommunen klarer å fylle opp med av studenter i sine fagskoletilbud. Andre fagskoletilbydere enn offentlige får derfor tilskudd fra fylkeskommunen – i hovedsak midler som fylkeskommunen mottar fra Helsedirektoratet.

I Akershus fylkeskommune tyder intervjuer på at forvaltningsreformen har vært viktig for fylkeskommunens satsing på fagskolen, og hvordan fylkeskommunen har inntatt sin nye rolle. Akershus fylkeskommune behandlet fem politiske saker om fagskole. I alle sakene er helsefagutdanningene omtalt i lys av framtidig kompetanse og rekrutteringsbehovet innen helse- og omsorgssektoren og behov som er belyst i samhandlingsreformen.¹¹ Etter ansvarsovertakelsen i 2010

¹⁰ Saksutredning: fagskolen Rogaland, organisering, mulig kostnadsreduksjoner og inntektspotensiale (rev.) 13/13/2014

¹¹ Private tilbydere med fylkeskommunal støtte er opprettet innen helsefag (Akershus fylkeskommune, desember 2013 Fagskole – videreutdanning for fagarbeidere)

har NOKUT godkjent fem fagskoletilbud i regi av fylkeskommunale tilbydere i Akershus (ingen godkjenninger før 2010)¹².

I intervjuer har vi også spurt representanter for interesseorganisasjoner om i hvilken grad forvaltningsreformen har bidratt til å sørge for at fylkeskommunene tilbyr godkjent fagskoleutdanning som tar hensyn til lokalt, regionalt og nasjonalt kompetansebehov innenfor prioriterte samfunnsområder. Representantene gir uttrykk for at fylkeskommunene og fylkespolitikere verken har forstått eller inntatt rollene sine som forvalter av fagskolene, med noen få unntak. Det sies blant annet at det foregår liten grad av kartlegging av kompetansebehovet i de ulike regionene fra fylkeskommunens side, og at mange fylkeskommuner nedprioriterer fagskolene til fordel for andre lovpålagte oppgaver, som for eksempel videregående skole. Gjennom nettsøk og gjennom bakgrunnssamtaler har vi ikke funnet dokumenter som demonstrerer at fylkeskommunene i sin helhet driver systematisk kompetansekartlegging som er relevant for fagskoletilbudene sine. Vi finner imidlertid enkelte eksempler på at fylkeskommunalt eide karrieresentre gjennomfører kompetansekartlegging i kommuner.

Vi finner i dokumenter at mange interesseorganisasjoner i Nasjonalt fagskoleråd setter spørsmålsteget ved dagens ordning med fylkeskommunal forvaltning av fagskolen (jmfør § 1a i fagskoleloven):

Mange av organisasjonene i Nasjonalt fagskoleråd gir uttrykk for at all tertiær utdanning bør ligge på samme forvaltningsnivå, mens andre legger Forvaltningsreformen til grunn, f.eks. KS og de fylkeskommunale fagskolene. Mange organisasjoner i rådet mener det likevel er grunn til å vurdere om det fylkeskommunale forvaltningsnivået har vist seg egnet til å innfri intensjonen med fagskoleutdanning slik det er definert i § 1a i fagskoleloven.¹³

Fagskoletilbudenes relevans

En annen innfallsvinkel til å se på samsvaret mellom kompetansebehov og fagskoleutdanning er å se på om fagskolekandidatene er tilpasset arbeidsmarkedet. En indikasjon på dette spørsmålet får vi ved å se på fagskoleutdanningens relevans for arbeidsmarkedet. NIFU har gjennomført to kandidatundersøkelser av fagskoleutdannede (Caspersen, Støren, & Waagene, 2012; Waagene & Støren, 2013). Undersøkelsene er basert på et utvalg fagskolestudenter som har fullført fagskoleutdanningen i både offentlige og private fagskoler. Funn fra disse undersøkelsene tilsier at fagskoleutdanningen er relevant for behovene arbeidsmarkedet. Blant annet fant Waagene og Støren i den siste undersøkelsen i 2013 (Waagene & Støren, 2013) at:

- Arbeidsledigheten blant de nyutdannede er relativt lav, og er målt til 8 prosent av fagskolekandidater som var i arbeidsstyrken (sysselsatt eller arbeidsledig). Dette er noe høyere enn undersøkelsen i 2012, og betydelig høyere enn hva som er vanlig generelt i befolkningen, men det er vanlig at nyutdannede har høyere arbeidsledighet enn andre. Her er det viktig å ta i betraktning at en stor andel av fagskolekandidatene har vært i arbeid gjennom studiene (eller i utdanningspermisjon) og fortsetter i samme ansettelsesforhold etter endt fagskoleutdanning.
- Fagskoleutdanningens relevans for arbeidslivet er høy. Det er imidlertid stor variasjon mellom utdanningsgruppene i deres vurdering av utdanningens relevans for arbeidslivet. Høyest gjennomsnittsskår gis av kandidater i helse- og sosialfag fag (4,4 på en skala fra 1 til 5), lavest skår av kandidater i mediefag (3,6). Når man ser på prosentandel av arbeidsstyrken i ufrivillig irrelevant arbeid etter fagskolekandidatens fagfelt er det små vansker for kandidater utdannet i de store fagfeltene naturvitenskap og teknikk og helse- og sosialfag, men større vansker for humanistiske og estetiske fag, mediefag og økonomisk-administrative fag.

¹² Fagskoleutdanning i helsefag 2013. Rapport fra Akershus fylkeskommune, 26/02/14.

¹³ Nasjonalt fagskoleråd: Dialogdokument om videre utvikling av fagskoleutdanningene i Norge

- Nær en av fire kandidater hadde fått økonomisk støtte fra arbeidsgiver til å ta fagskoleutdanningen.

Fagene som blir finansiert gjennom fylkeskommunen dreier seg hovedsakelig om naturvitenskapelige fag, håndverksfag, tekniske fag og helse- og sosialfag. Dette er fag som i stor grad er generelt relevant for dagens kompetansebehov i arbeidsmarkedet (Kunnskapsdepartementet, 2010). Tall fra DBH – Fagskolestatistikk (DBH-F; Kunnskapsdepartementet, 2013) viser nettopp at fylkeskommunene i hovedsak gir tilskudd til disse fagene. En tolkning at kandidatundersøkelsene er at fagskoleutdanningen som får tilskudd gjennom fylkeskommunene, i stor grad svarer på viktige behov i dagens arbeidsmarked.

Fagskoleutdanningens relevans for næringslivet bekreftes også i en nylig kartlegging av kompetansebehov blant NHOs medlemsbedrifter (Solberg, Rørstad, Børing, & Carlsten, 2014). Undersøkelsen omfattet ca. 5300 bedrifter i NHO-systemet. Her svarer nesten hver fjerde bedrift at de har et *stort behov* for å rekruttere personer med utdanning på fagskolenivå. Behovet for personale med utdanning på dette nivået er samlet sett vesentlig høyere enn behovet for personer med høyere utdanning av lengre varighet. Selv om utvalget av bedrifter i denne undersøkelsen ikke er representativt for næringslivet i Norge generelt, tyder resultatene på at fagskoleutdanning oppfattes som relevant og sterkt etterspurt blant flere store bransjer i Norge.

Vår vurdering: Intervjuer og dokumenter gir ikke holdepunkter for at *forvaltningsreformen* i seg selv har bidratt til å sørge for at fylkeskommunene tilbyr godkjent fagskoleutdanning som tar hensyn til lokalt, regionalt og nasjonalt kompetansebehov innenfor prioriterte samfunnsområder. Dokumentanalysen indikerer at fagene som tilbys ved fylkeskommunale fagskoler i stor grad er relevante for dagens arbeidsmarked, men dette trenger ikke nødvendigvis har sin årsak i forvaltningsreformen. Det er nærliggende å konkludere med at disse studietilbudene var relevante for arbeidsmarkedet også før forvaltningsreformen. Intervjuene tyder på at det som tilbys av fagtilbud ved de fylkeskommunale fagskolene er likt det som ble tilbudt før forvaltningsreformen, og at fylkeskommunene ikke har gjort noen omprioriteringer av strategisk betydning. Vi har i liten grad funnet dokumentasjon på at fylkeskommunene kartlegger kompetansebehovet for fagskoleutdanning i sin region.

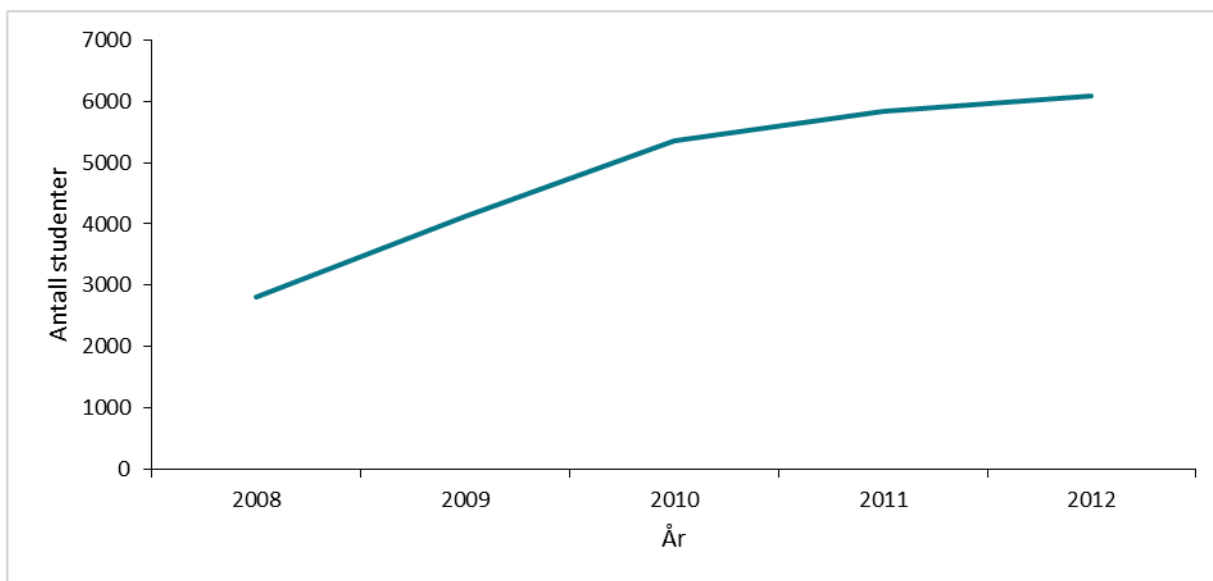
Evalueringsspørsmål 2: I hvilken grad er dagens finansieringsordning med på å sørge for at det tilbys godkjent fagskoleutdanning som tar hensyn til lokalt, regionalt og nasjonalt kompetansebehov innenfor prioriterte samfunnsområder?

Vi vil her belyse spørsmålet om finansieringsordningens effekt på å møte kompetansebehov ut fra hvorvidt dagens finansieringsordning stiller tilstrekkelige midler til rådighet, blant annet om bevilgninger følger utviklingen i studenttall, og i hvilken grad økonomiske begrensninger reduserer fylkeskommunenes evne til å tilpasse fagskoletilbudet til kompetansebehov.

Finansieringen av fagskoleutdanningen i fylkeskommunene baserer seg på fylkeskommunenes rapporterte studenttall til DBH-Fagskolestatistikk per 1. oktober to år før bevilgningsåret. Fordelingen av midler gjennom statsbudsjettet for 2013 gjøres altså på bakgrunn av studenttall per 1. oktober 2011. Finansieringsordningen har noen fellestrekk med den Kunnskapsdepartementet praktiserte for fordeling av fagskolemidler i perioden 2003–2009. En viktig endring er at midlene nå er en del av fylkeskommunenes frie inntekter.¹⁴

Vi begynner med å se på utviklingen i antall studenter i perioden 2009–2012. Figur 2.1 viser at antall studenter i fagskoleutdanning drevet av fylkeskommunene har økt med 48 prosent fra 2009 til 2012. Det meste av denne økningen var før 2011. Antall studenter i offentlige fagskoler har bare økt med litt under fem prosent fra 2011 til 2012.

¹⁴ Kunnskapsdepartementet (2013) Fagskoler 2012, s. 35



Figur 2.1. Studenter i fagskoleutdanning i fagskoler drevet av fylkeskommunene, 2009-2012
Kilde: SSB. Statistikkbanken.

URL: <https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/saveelections.asp> (lest 23.04.2014)

Det totale antallet studenter som tar fagskoleutdanning (både fylkeskommunale og private), er vesentlig høyere enn det som vises i figur 2.1, der vi kun rapporterer tall for studenter i fagskoler drevet av fylkeskommunen. I tabell 2.1 viser vi imidlertid SSBs tall for både offentlig og private skoler. Vi finner i SSBs statistikk tall for bare to studieår når det gjelder fordeling på offentlige og private fagskoler.¹⁵ Det framgår av SSBs tall at det var i alt nær 14 400 fagskolestudenter i 2012. (KD rapporterte at det var 15 852 studenter i fagskoleutdanningen i 2012 (Kunnskapsdepartementet, 2013).

Det som også framgår av Tabell 2.1, er at fra 2011 til 2012, var det en langt større økning i studenttallet i private fagskoler enn i offentlige. Studenttallet i private fagskoler økte med hele 42 prosent ifølge tall fra SSB.¹⁶

Tabell 2.1. Studenter i offentlig og privat fagskoleutdanning

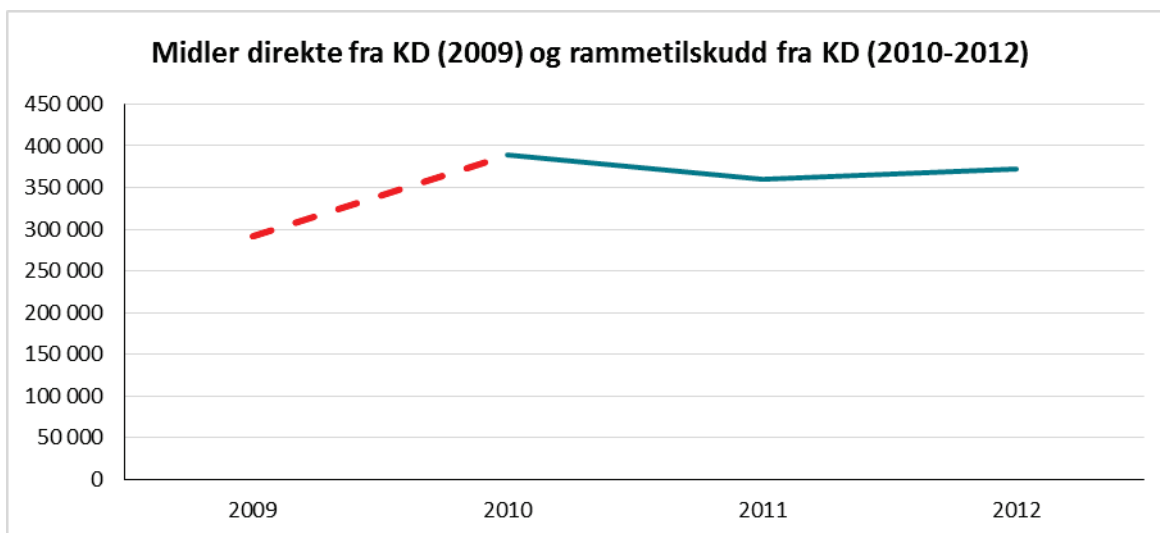
	2011	2012
Offentlig	6095	6364
Privat	5649	8006
Sum	11744	14370

Kilde: DBH

Nedenfor ser vi på utviklingen i midlene som ble overført direkte fra KD til tekniske og maritime fagskoler og størrelsen på det beregnede rammetilskuddet til fylkeskommunene til fagskoledrift i perioden 2009-2012 (Figur 2.2). Den røde, stiplede linjen viser at det var en relativt kraftig økning i bevilgningene via rammetilskuddet til fagskolene i forbindelse med forvaltningsreformen, før rammetilskuddet deretter falt igjen fra 2010 til 2011. En del av dette mønsteret kan forklares med at 10 fagskoler som hadde sin opprinnelse som såkalte «§ 6A-skoler» under privatskoleloven ble tatt ut av fylkesrammetilskuddet og ført tilbake til staten (se «Ulike finansieringssystemer for fagskoler» i del 1, Innledning). Dersom man justerer for dette vil bevilgningene øke jevnt i perioden.

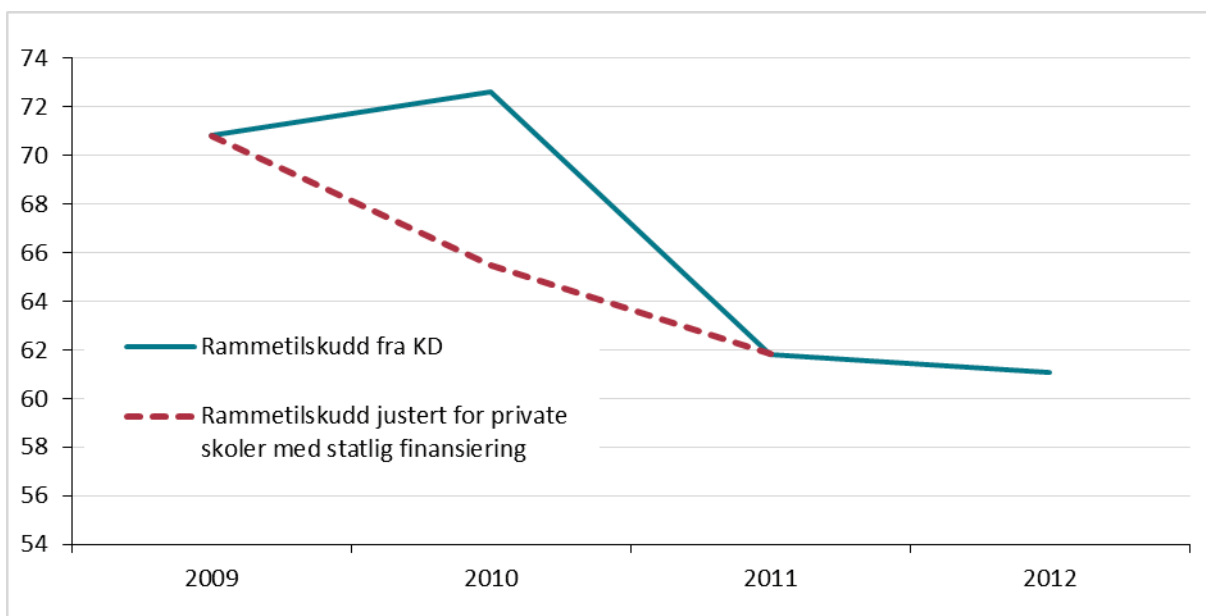
¹⁵ SSB har hatt varierende praksis når det gjelder rapportering av antall fagskolestudenter de ulike årene, og hva som finnes i Statistikkbanken synes å variere.

¹⁶ Kilde: SSB, Statistikkbanken, URL: <https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/saveelections.asp> (lest 9.april 2014).



Figur 2.2. Overføringer med krav til motytelse og tilskudd fra KD 2008-2012. Kilde: KOSTRA, SSB og KD.

Figur 2.3 viser utviklingen i midler direkte fra KD og rammetilskudd per student i perioden 2009 til 2010. Figuren viser at rammetilskuddet per student økte fra 2009 til 2010, og deretter falt kraftig fra 2010 til 2011. Igjen er forklaringen på dette at KD i forbindelse med forvaltningsreformen i 2010 overførte finansiering for fagskolene med statlig finansiering til fylkeskommunene, sammen med tekniske og maritime fagskoler. I 2011 ble finansieringen av fagskolene med opprinnelse som § 6A-skoler tilbakeført til KD. Når man da deler rammetilskuddet på antall studenter i de fylkeskommunale fagskolene, ser det derfor ut som om rammetilskuddet per student øker fra 2009 til 2010, for deretter å falle kraftig fra 2010 til 2011. Når vi justerer for finansieringen av fagskolene med statlig finansiering, får vi den stiplede linjen i Figur 2.3. Bevilningene per student har blitt redusert med nesten 14 prosent fra 2009 til 2012. Årsaken til denne reduksjonen er en økning i antall studenter i tekniske fag og helse, sosial- og idrettsfag i fylkeskommunale fagskoler (se del 3.4).



Figur 2.3. Overføringer med krav til motytelse og tilskudd fra KD per student 2008-2012, 1000 kroner. Kilde: KOSTRA, SSB og KD.

Disse økonomiske analysene viser at tilbudet om fagskolestudier har ekspandert uten en tilsvarende økning i finansieringen fra statlige myndigheter.

Intervjuer og dokumentanalyser belyser grundigere hvorvidt dagens finansieringsordning dermed svekker mulighetene for at det tilbys godkjent fagskoleutdanning som tar hensyn til lokalt, regionalt og nasjonalt kompetansebehov. Det er ifølge mange informanter¹⁷ flere utfordringer knyttet til dagens finansieringsordning som gjør det vanskelig for fylkeskommunene å tilby godkjent fagskoleutdanning som tar hensyn til lokalt, regionalt og nasjonalt kompetansebehov innenfor prioriterte samfunnsområder.

For det første er det et stort problem at økningen i bevilgningen fra staten til fylkeskommunene har vært lavere enn utviklingen av studietilbud og antall studenter. Det sies av informanter at i en slik situasjon har heller ikke fylkeskommunene økonomisk grunnlag for å gi noe annet tilbud enn tekniske fag eller helsefag, og vil derfor prioritere disse fagene. Finansieringsordningen sies å være historisk bestemt, der fagskoler/studietilbud som ble finansiert av Kunnskapsdepartementet før forvaltningsreformen er likt det som fylkeskommunene i dag finansierer.¹⁸

*Et annet punkt er at fordeling av midler gjennom statsbudsjettet gjøres på bakgrunn av studenttall to år før bevilgningsåret. Dette har blitt påpekt som lite hensiktsmessig.*¹⁹ Konsekvensen blir at fylker som har fag der studenttallet øker, ikke får finansiert de faktiske kostnadene fylkeskommunene har for driften av studiet. Denne problemstillingen ser vi også i universitets- og høyskolesektoren, men det virker som fylkeskommunene oppfatter det som mer problematisk enn universitetene og høyskolene at det er en forsinkelse i utbetaling av tildeling.

Et tredje punkt er at siden dagens finansieringsordning er en stykkprisordning, er det heller ikke gitt midler til utvikling av eksisterende eller utarbeidelse av nye tilbud, noe som i stor grad begrenser fagskoleutdanningene til å holde seg à jour med samfunns- og næringslivsutviklingen. Det sies at denne ordningen kun fungerer så lenge det er stabile studenttall fra år til år.

Et fjerde punkt er at ulike fag har ulike kostnader: Noen informanter påpeker at det er misforhold i kostnadene mellom ulike tilbud. Finansieringen av studiene avspeiler ikke de faktiske driftsutgiftene studiene har. Noen fag trenger f.eks. mye teknisk utstyr, og det etterspørres derfor et bedre system for beregning av finansieringen per studietilbud. Som Nasjonalt fagskoleråd skriver i sitt dialogdokument:

*Ulike fagskoletilbud har forskjellige kostnadsnivå avhengig av kostnader til drift og investeringer i nødvendig utstyr. Det foreligger ingen oversikt over de ulike kostnadsnivåene som kan danne grunnlag for en differensiert finansiering – slik det f.eks. foreligger for de videregående skolene sine forskjellige programområder eller ved graderte satser for universitets- og høyskoleutdanninger.*²⁰

I notat²¹ til Grund-utvalget («Fagskoleutvalget»), som skal gå gjennom fagskolesektoren og levere en offentlig utredning – NOU – om dette i 2014) påpekes det av Østlandssamarbeidet at tilskudd per student må gis i forhold til faktiske kostnader, som per mai 2013 var anslått til 120.000 pr student til

¹⁷ Intervjuer og møter gjennomført februar-mars 2013 med fylkeskommuner, interesseorganisasjoner, departementer, fagskolerepresentanter

¹⁸ Østlandssamarbeidet skriver i brev til Grund-utvalget at: «Det er gjort forsøk på å beregne faktiske kostnader for tekniske og maritime fagskoleutdanninger og vurdere dette opp mot rammene i statstilskuddet. I 2009 ble det uttalt at underfinansiering gjennom mange år var kommet opp i kr 60 mill. Dette er senere justert opp til kr 100 mill. Antall studenter nasjonalt i disse utdanningene har økt fra 2.727 i 2003 til 5.000 i 2010 og 6.560 studenter i 2013. Fylkeskommunene har kun i ett tilfelle fått kompensert økningen (kr 30 mill i 2010 til 336 studieplasser). Tilskuddet pr student er blitt redusert fra kr 97.000 pr student i 2003 til vel kr 80.000 pr student i 2013, på tross av pris- og lønnsvekst i perioden. Tall innhenta fra et par fylkeskommuner tilsier kostnader for tekniske fag (avhengig bl.a. hvor mange studenter kostnadene kan deles på) mellom kr 96.000 og kr 120.000. For maritime fag: ca kr 157.000 pr student. Kostnadene for maritime fag er høye pga kostbart utstyr (simulator), sikkerhetskurs, sertifikater m.v. For helsefag synes utgiftsnivået å ligge på ca kr 90.000 pr helårsstudent i stedsbaserte undervisningsopplegg, mens bevilgning fra Helsedirektoratet i 2013 er på kr 71.300.»

¹⁹ Tilskuddene fra KD baserer seg på fylkeskommunenes rapporterte studenttall til DBH-fagskolestatistikk per 1. oktober to år før bevilgningsåret. Fordelingen av midler gjennom statsbudsjettet for 2012 gjøres altså på bakgrunn av studenttall per 1. oktober 2010.

²⁰ Nasjonalt fagskoleråd: Dialogdokument om videre utvikling av fagskoleutdanningene i Norge

²¹ Notat fra Østlandssamarbeidet til Grund-utvalget, for møte 10.02.14: <http://www.ostsam.no/26644/file=26644>

tekniske fag, 150.000 i maritime fag, kr 90.000 i helsefag. I tillegg til dette (og historisk lav budsjetttramme i forhold til antall studenter), er det økte administrative kostnader som følge av økte krav fra NOKUT.

I flere av fylkeskommunene ser vi at noen av de nevnte utfordringene ved finansieringsordningen kommer til syne. I Rogaland fylkeskommune ble det i 2013 vurdert mulige kostnadsreduksjoner, der fylkestinget i Rogaland ba om en gjennomgang av Fagskolen Rogaland med vurdering om driftsform, organisering, mulige kostnadsreduksjoner og inntekspotensial²². I dokumentet finner vi at netto driftsutgifter (nettoutgifter) for fylkeskommunen til Fagskolen Rogaland i 2011 var 13,5 millioner kroner og i 2012 var det 12 millioner kroner. Netto driftsutgifter i 2011 og 2012 utgjorde et tillegg på ca. 30-35 prosent i forhold til de statlige overføringene til Fagskolen Rogaland (se del 3.2 og tabell i vedlegget). Noen årsaker til dette er at fagskolen i SOTS og Karmsund har mange fordypnings- og delingstimer. Delingstimer er når klassen må undervises i mindre grupper, f.eks. ved simulatorentrening innen navigasjon, maskin og radiotelefoner på den maritime fagskolen. I tillegg har avdeling helsefag hatt relativt lav oppfyllingsgrad i klassene, blant annet som følge av at tilbudet er lite kjent og under oppbygging. I intervjuer med fylkeskommunen sies det at fylkeskommunen i 2014 har kuttet ned driftsutgiftene for å gå i balanse. Det sies også at innenfor dagens finansieringsordning har fylkeskommunen problemer med å utvikle nye studietilbud.

For Oppland fylkeskommune har den økonomiske utviklingen for fagskolen (Fagskolen Innlandet) vært ulik den vi har sett i Rogaland. Oppland fylkeskommune har hatt netto driftsutgifter som er mindre enn tilskuddet fra KD (se tabell i vedlegget). Likevel sies det at en utfordring i Oppland fylkeskommune er at satsen per student er lavere i dag enn tidligere år siden rammen fra staten til fylkeskommunene er relativt stabil, mens antall studenter øker. For Fagskolen Innlandet innebærer dette at man ikke får utviklet nye tilbud og at innkjøp av teknisk utstyr blir satt på vent. Det økonomiske handlingsrommet for Oppland fylkeskommunen er strammere i 2014 enn tidligere år²³.

Akershus fylkeskommune har siden 2010 bygd ut det offentlige fagskoletilbudet strategisk ved hjelp av fylkeskommunale midler. Selv om fylkeskommunen kan regne med økte inntekter som følge av økt studenttall de neste årene, så er det en bekymring for at den totale bevilgningen til fylkeskommunene ikke er stor nok til å kunne dekke kostnadene ved fagskoledriften. Fylkeskommunen har påpekt at statlig tilskudd per student er betydelig redusert fra 2003 til 2013, samtidig er det flere krav fra NOKUT /administrativt arbeid, og ingen finansiering av utviklingsarbeid.²⁴

Ser vi på Hordaland fylkeskommune, som er den største aktøren i offentlig fagskole, finner vi at det er store utfordringer med finansieringen av Fagskolene i Hordaland fordi den økonomiske rammen ikke vokser i takt med økningen i studentantallet. Hordaland Fylkeskommune har arbeidet strategisk med hvordan fagskolene i fylket rettes inn mot kompetansebehov innenfor prioriterte næringsområder, særlig med hensyn til regionale behov. Fylkestinget i Hordaland vedtok i desember 2005 strategiplan for livslang læring og strategiplan for videregående opplæring 2005–2009, og i etterkant av denne planen ble det også lagt opp til å utarbeide en strategiplan også for fagskolene i Hordaland. I Fagskoleplanen «Fagskolen som regional utviklingsaktør 2006–2010» (Hordaland fylkeskommune 2006) er fylkeskommunens mål å legge til rette for utviklingen av fagskolene i fylket, slik at Hordaland fylkeskommune beholder tyngdepunktet innenfor den maritime og tekniske fagskoleutdanningen, og samtidig prøver å komme i posisjon og utvikling nye fagskoletilbud der det er marked for det. Planen konkluderer blant annet med at Hordaland fylkeskommune skal videreutvikle fagskolen ved å opprette nye tilbud – først innen helsefag, og dernest ved å videreutvikle eksisterende tilbud innen teknisk fagskole. Senere vil man satse på reiselivsfag, næringsmiddelfag, økonomi, kunstfag, entreprenørskap og naturbruk i tråd med næringslivets behov for arbeidskraft. Styringsgruppen og

²² Rogaland Fylkeskommune, saksutredning 18.09.2013: Fagskolen i Rogaland, organisering, mulig kostnadsreduksjoner og inntekspotensiale (Revidert)

²³ Basert på intervjuer

²⁴ Fagskoleutdanning i helsefag 2013, Rapport for Akershus fylkeskommune. 26.02.2014

referansegruppen for fagskoleplanen består av representanter fra utdanningssektoren, men i høringsinstansene for planen er blant annet næringslivet representert.

Etter forvaltningsreformen har Hordaland fylkeskommune årlig publisert årsrapporter om utdanning for voksne²⁵ samt en tilstandsrapport om videregående opplæring²⁶. I årsrapportene pekes det imidlertid på store utfordringer med hensyn til finansieringen av fagskolen. For eksempel heter det:

Den økonomiske ramma for fagskulane veks ikkje i takt med aukinga i studenttala. Dette gjer at det ikkje er mogleg å starta opp nye tilbod eller gje tilbod andre stader i fylket, utan ekstra løyvingar eller nedlegging av eksisterande tilbod. (Hordaland fylkeskommune 2011, s. 18. Se også Hordaland fylkeskommune 2012a, s. 9).

Spesielt er utfordringene på den finansielle biten stor innen helsefag, der utfordringen er å rekruttere nok studenter. Siden midlene til helsefagstudenter er øremerket, er det ifølge årsplanen ikke mulig å finansiere små klasser fullt ut. Som resultat sitter fylkeskommunen tilbake med flere hundre tusen i ubrukte helsefagmidler, samtidig som at de offentlige helsefagskolene ikke får nok tilskudd til å gå i balanse med klassene sine (Hordaland fylkeskommune 2011). I årsrapporten for 2012 finner vi at fylkeskommunen arbeider proaktivt med å spre informasjon om helsefagtilbudet i Hordaland med kommuner i Hordaland som målgruppe, og ifølge rapporten bidro dette til å øke antallet søkere til helsefagskolene i 2012.

Vår vurdering: Dagens finansieringsordning sørger i liten grad for at det tilbys godkjent fagskoleutdanning som tar hensyn til lokalt, regionalt og nasjonalt kompetansebehov innenfor prioriterte samfunnsområder. Tilbudet om fagskolestudier har ekspandert uten en tilsvarende økning i finansieringen fra statlige myndigheter. Vi understreker at dette er på aggregert nivå, og at det kan være variasjoner mellom fylkeskommuner som ikke kommer frem når vi ser på utviklingen på nasjonalt nivå. Dagens finansieringsordning er i stor grad basert på historisk aktivitetsdata, noe som nødvendigvis medfører ulikhet i fordelingene mellom fylkene og som i sin tur gjør det vanskelig for fylkeskommuner med historisk lav aktivitet og lavt tilskudd å øke aktiviteten senere. Utfordringer med ordningen slik den er i dag (foruten det historisk sett lave bevilgningsnivået i forhold til fagskolestudier) er lite rom for utvikling av helt nye studietilbud, lite hensyn til at ulike studietilbud har ulike kostnader. I tillegg er det ikke insentiver for fylkeskommunen til å gi tilskudd utover sine egne fagskoler (noe vi kommer tilbake til senere i rapporten). Vi registrerer også at fylkeskommunene i liten grad bruker begrensning av opptak til fagskolene sine som et aktuelt tiltak for å holde finansieringen per student oppe.

2.2 Fagskoleutdanning på tvers av fylkesgrensene

Evalueringsspørsmål 3: I hvilken grad har fylkeskommunene lagt til rette for at studenter kan få tilbud om fagskoleutdanning på tvers av fylkesgrensene?

Vi har sjekket med interesseorganisasjonene innen fagskolesektoren om hvor det har vært problemer med tilrettelegging for fagskolestudier på tvers av fylkesgrensene, og vi har tatt opp spørsmålet i intervjuene.

Intervjuene indikerer at fylkeskommunene i svært ulik grad legger til rette for at studenter kan få tilbud om fagskoleutdanning på tvers av fylkesgrensene. Fra noen interesseorganisasjoner sies det at samarbeid om dette på tvers av fylkesgrensene ikke har vært en problemstilling for de fleste fylkeskommunene. Det tyder på at fylkeskommunene ikke synes å arbeide med dette. Når vi hører med informanter i noen av fylkene, får vi noe ulike beskrivelser. For Rogaland får vi bekreftet interesseorganisasjonenes syn. Der har tilrettelegging av fagskoleutdanning på tvers av

²⁵ Hordaland fylkeskommune (2010, 2011, 2012a)

²⁶ Hordaland fylkeskommune (2012b)

fylkesgrensene ikke vært et tema. Når det gjelder Innlandet (som er et litt spesielt tilfelle med felles fagskole for Oppland og Hedmark) sies det at de har høy grad av tilrettelegging på tvers av fylkesgrensen (med Hedmark) og med noen fjellregioner. Oppland har også samarbeidet med Akershus fylkeskommune²⁷: «Samarbeidet innebærer ivaretagelse av kravene i fagskoleloven bl.a. mht. styrefunksjon, vedtekter, inntak, dokumentasjon og krav til kvalitet.»²⁸.

Fylkeskommunene har fagskolekoordinatorer i egne administrative stillinger som arbeider med fagskoleforvaltning. Det er i noen regioner opprettet regionale nettverk for et samarbeid om disse oppgavene.²⁹ Det er aktivitet i Østlandssamarbeidet og Opplæringsregion Nord (ORN) sine grupper. Samarbeidet i ORN omfatter blant annet utvikling og koordinering av studietilbud, koordinering av læreplanutvikling, utviklingstiltak, markedsføring og økonomistyring. Østlandssamarbeidet er politisk og administrativt forankret. I Østlandssamarbeidet mener de involverte saksbehandlere at samarbeidet har resultert i en mer ensartet forvaltningspraksis i regionen, der opplæringstilbydere nå møter felles søknadspraksis, årshjul og saksbehandlingsrutiner. I intervjuer sies det at Østlandssamarbeidet nok har hatt betydning for arbeid med å unngå overlapping av fagtilbud mellom fylkene og arbeid med en mulig ordning der fylkeskommunene i området får en felles administrativ overbygging med sikte på effektivisering og bedre koordinering.

Vår vurdering: Vårt begrensede datamateriale indikerer at de fleste fylkeskommunene i liten grad tilrettelegger for fagskoleutdanning på tvers av fylkesgrensene. Vi finner på den annen side heller ikke at det legges hindringer i veien for studenter som søker seg inn på tvers av fylkesgrensene. Informasjonen i denne evalueringen har ikke gitt grunnlag for en systematisk analyse av fylkeskommunenes tilrettelegging for fagskoleutdanning på tvers av fylkesgrensene, og vi har derfor ikke grunnlag for en entydig og klar konklusjon på dette spørsmålet.

2.3 Fylkeskommunenes prioriteringer av offentlige tilskudd til fagskoler

Evalueringsspørsmål 4: I hvilken grad har fylkeskommunene prioritert hvilke fagskoletilbud som skal få offentlig tilskudd?

Dette spørsmålet har vi sjekket både kvalitativt (i dette avsnittet) og kvantitativt gjennom KOSTRA-tallene (se kapittel 3).

Gjennomgangen av KOSTRA-tallene viser at fylkeskommunenes utgifter til tjenester som erstatter fylkeskommunal tjenesteproduksjon faller fra 2010 til 2011 og 2012 (Tabell 3.3 og Tabell 3.4). Videre viser statistikk fra DHB at det har skjedd svært få endringer med hensyn til nyetableringer med tilskudd gjennom fylkeskommunene. Både den bevilgningsmessige utviklingen og utviklingen i fagtilbudet tilsier derfor at fylkeskommunene ikke har prioritert andre fagskoletilbud enn sine egne. Fylkeskommunenes prioritering av offentlige fagskoler kan ha sin årsak i flere forhold. En forklaring fra en interesseorganisasjon er at siden de tekniske fagskolene alltid har fått tilskudd, ble disse derfor trukket ut fra fylkeskommunenes rammer og inn i statlige rammer da Fagskoleloven kom i 2003. De samme tekniske fagskolene ble tilbakeført til fylkeskommunene ved en omfordeling på grunnlag av studenttall ved forvaltningsreformen. På grunn av historiske forhold – hvor finansieringsordningen er basert på tilbud som lå inne i ordningen 2003, vil derfor fylkeskommunene fortsette å gi tilskudd til fagskoletilbud som fikk tilskudd før 2003. Det kan bare observeres svært marginale omfordelinger innenfor fylkeskommunene (Tabell 3.8 **Error! Reference source not found.**). Et annet forhold er at siden fylkeskommunene i liten grad kartlegger kompetansebehovet for fagskoleutdannede i sin region

²⁷ Akershus fylkeskommune har ingen egen fagskole, men opprettet i 2007 et formelt samarbeid med Oppland fylkeskommune v/Fagskolen Innlandet.

²⁸ Akershus fylkeskommune: <http://www.akershus.no/Ansvarsomrader/Opplering/Fagskole/Organisering-av-fagskole/>

²⁹ Organisering av FFU sitt arbeid rundt fagskolespørsmål. Innstilling til KU fra arbeidsgruppe nedsatt i KU-sak 13/3013

(se også del 2.1), vil de også mangle kunnskapsgrunnlag til å foreta en rasjonell omdisponering av midler hvis det skulle være aktuelt.

Argumentet om at det er historiske betingelser som bestemmer hvilke fagskoletilbud som skal få offentlige tilskudd fra fylkeskommunen gjelder for eksempel for Rogaland fylkeskommune³⁰. I den grad det prioriteres hvilke fagskoletilbud som skal få offentlige tilskudd er det historiske føringer/tradisjoner for hvilke fag som skal støttes (maritim, teknisk, helsefag). Også for Hordaland fylkeskommune har vi sett at fylkeskommunen har prioritert tilskudd til det fagskoletilbudet som tradisjonelt har blitt tilbudt av den fylkeskommunale fagskolen³¹ (se del 2.1). I den grad tilskudd gis til private fagskoler skjer dette gjennom rammeoverføringer/øremerkede midler fra Helsedirektoratet. Oppland/Hedmark har en stor fagskole, det er imidlertid kun innen helsefag Oppland fylkeskommune har tildelt midler til andre enn offentlige fagskoler i sitt fylke.

Et sentralt ankepunkt fra to interesseorganisasjoner mot dagens finansieringsordning er at fylkeskommunene kommer i en problematisk dobbeltrolle når de etter forvaltningsreformen skal fordele studieplasser mellom fagskoler som de selv eier og andre fagskoler. Denne utfordringen har spesielt blitt påpekt av Forum for Fagskoler i Abelia (FFF), som har sett på tilskuddsmidler fra Helsedirektoratet (tilskuddsordningen til fagskoleutdanning i helse- og sosialfag). Disse midlene har siden 2010 blitt fordelt på fylkeskommunene, som igjen fordeler til fagskolene. Med empirisk utgangspunkt i tall fra Helsedirektoratet om hvordan ubenyttede tilskudd til fagskoleutdanning fordelte seg i perioden 2010-2012 nasjonalt og per fylke (se vedlegg), samt egen undersøkelse blant sine medlemsskoler, finner FFF at enkelte fylker først gir alle midlene til sin egen fagskole. Dersom de ikke har klart å fylle opp plassene innen rundt 1. oktober, tilbyr de restplassene til deres konkurrerende fagskoler. Dette fungerer dårlig for studentene, og i tillegg blir ca. 10 prosent av tilskuddsmidlene stående ubenyttet. FFF hevder derfor at tilskuddsordningen så raskt som mulig må tilbakeføres til Helse- og Omsorgsdepartementet ved Helsedirektoratet for å sikre at tilskuddene utnyttes fullt ut.³²

Vår vurdering er at fylkeskommunene i stor grad prioriterer offentlige fagskoletilbud med rammetilskuddet fra staten. I den grad tilskudd gis til private tilbydere gjennom fylkeskommunen, er dette gjennom midler som kommer fra Helsedirektoratet. Fylkeskommunenes ensidige satsing på de etablerte fylkeskommunale/offentlige fagskolene bør sees i sammenheng med en allerede økonomisk anstrengt situasjon for de eksisterende offentlige fagskolene (se del 2.2) og at fylkeskommunene i liten grad foretar kompetansebehovskartlegging – noe som vanskeliggjør politiske prioriteringer av fag og utvikling av nye fag.

2.4 Fagskolene og fylkene

Evalueringsspørsmål 5: Hvordan forholder fagskolens styre seg til fylkeskommunen/fylkesting når det gjelder beslutninger om tilrettelegging av fagskoleutdanning?

NIFU har benyttet dokumentstudier og intervjuer for å tilnærme oss disse spørsmålene. Dette er til en viss grad subjektive spørsmål det ikke er enkelt å få fram sikre konklusjoner på.

Organiseringen av styrene for de fylkeskommunale fagskolene følger to hovedmodeller. Flertallet av fylkeskommunene har etablert ett felles styre for alle sine fagskoler, mens de øvrige har organisert det slik at hver fagskole har et eget styre. Sammensetningen av styrene varierer også. Mens noen fylkeskommuner har valgt at et flertall av styrets medlemmer kommer fra fylkeskommunale organer har andre valgt å gi arbeidslivets representanter styreflertallet. Felles for alle fylkeskommunene er at det er Fylkestinget som fastsetter styrenes rammer gjennom politisk fastsatte vedtekter og økonomiske rammer.³³ Ser vi på Tabell 2.2, ser vi også at de fylkeskommunale fagskolenes

³⁰ Intervjudata

³¹ Hordaland fylkeskommune (2010, 2011, 2012)

³² Notat til Helse- og omsorgskomiteen fra Abelia – Forum for Fagskoler, 14.nov 2013. Mottatt fra FFF den 15.02.14

³³ Organisering av FFU sitt arbeid rundt fagskolespørsmål. Innstilling til KU fra arbeidsgruppe nedsatt i KU-sak 13/3013

organisering er forskjellig, med ulike varianter av samarbeidsrelasjoner til andre fylkeskommuner og samlokaliseringer med videregående skoler.

Interesseorganisasjoner har i intervjuer gir uttrykk for at relasjonen mellom fagskolenes styre og fylkeskommunen/fylkestinget er uoversiktlig. Det sies også at noen fylkeskommuner misliker ordningen med fagskolestyrer, siden fylkeskommunene dermed mister en del beslutningsmyndighet over fagskolene, derfor eksisterer også (ifølge informanter) noen fagskolestyrer bare på papiret, og har i praksis liten innflytelse på beslutninger om for eksempel tilrettelegging av utdanningstilbud.

Tabell 2.2. De fylkeskommunale fagskolenes organisering.

Fylke	Organisering
Akershus	Ikke egen fagskole, men har et formelt samarbeid med Oppland om fagskolen Innlandet.
Aust- Agder	Eier Sørlandets fagskole som er knyttet til en videregående skole, Dahlske Videregående skole.
Buskerud	En fysisk egen skole i Kongsberg. Fagskolen Tinius Olsen.
Finnmark	Har en fagskolen knyttet til en videregående skole. Nordkapp maritime fagskole og videregående skole.
Hedmark	Samarbeider med Oppland om fagskolen innlandet
Hordaland	To separate fagskoler
Møre og Romsdal	Fagskolen Møre og Romsdal. Organisert som i Rogaland med to avdelinger.
Nordland	Har en kombinasjon av egne skoler med egne styrer for de tekniske fagene, maritimefagene og kunst- og filmfagskolen. De har en felles skole med et styre for alle helsefagtilbudene.
Nord-Trøndelag	Et styre og 4 selvstendige avdelinger.
Oppland	Har en fysisk egen skole (Fagskolen Gjøvik). Har et samarbeid med Hedmark om fagskolen innlandet.
Oslo	En egen skole, med egen rektor. Samlokalisert med en videregående skole.
Rogaland	Fagskolen med ett felles styre for de fylkeskommunale fagskolene
Sogn og Fjordane	Samme modell som Rogaland. Fagskolen Sogn og Fjordane med flere selvstendige avdelinger.
Sør-Trøndelag	Egne skoler med egne styrer (kombinasjon)???
Telemark	Fagskolen Telemark en fysisk egen skole med egen Rektor. Har tilbud på en videregående skole.
Troms	Samme modell som Rogaland. Et felles styre med flere avdelinger knyttet til vgs.
Vest- Agder	Fysisk egen skole med eget styre.
Vestfold	Organisert som i Rogaland.
Østfold	En egen fysisk skole.

Kilde: Basert på gjennomgang av saksutredning, Rogaland fylkeskommune. Reg.dato: 24.08.2012.

Fagskoleloven § 3 slår fast at det ikke er Fylkestinget som er det øverste styrende organet for fagskolene, men skolenes styrer³⁴. Ifølge fylkesopplærings sjefene (FFU) ligger det en mulig konflikt i denne loven ettersom kommuneloven samtidig sier at Fylkestinget er øverste bestemmende myndighet for all fylkeskommunal virksomhet. Videre skrives det at bestemmelsen gir utfordringer i med tanke på administrativ fylkeskommunal ledelses styringsrett overfor fagskolens ledelse.³⁵

Går vi til de enkelte fylkeskommunene vi har snakket med, kan det se ut som om den potensielle konflikten mellom fagskolestyrene og Fylkestinget ikke utspiller seg i praksis³⁶. I Rogaland velger fylkestinget fagskolestyre, bevilger midler, oppretter/legger ned klasser etc. Styret sies å forholde seg til dette helt uproblematisk, men gjør innstillinger – for eksempel til klassestruktur og utdanningstilbud overfor sin eier (fylkeskommunen). Styret kommer også med innspill til fylkeskommunen om budsjettet. For Fagskolen Innlandet er det fylkestingene (Oppland og Hedmark) som oppnevner representantskap med 3 politikere fra Hedmark og 3 politikere fra Oppland. Disse oppnevner igjen et fagskolestyre. I dette fagskolestyret er det 4 representanter fra fylkeskommunen (blant annet begge

³⁴ Fagskoleloven: <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2003-06-20-56>

³⁵ Organisering av FFU sitt arbeid rundt fagskole spørsmål. Innstilling til KU fra arbeidsgruppe nedsatt i KU-sak 13/3013

³⁶ Intervjuer i fylkeskommuner og med fagskoler

fagopplæringsssjefene) og 3 representanter fra næringslivet. Næringslivet har styrelederen. Det er ifølge fylkeskommunen en god rollefordeling mellom fagskolens styre og fylkeskommunen med hensyn til tilrettelegging av fagskoleutdanning, som også tar vare på næringslivsinteressene.

Vår vurdering: På grunnlag av det begrensede datamaterialet ser det ut til at flere fylkeskommuner har valgt modeller som gjør at den enkelte fagskole i realiteten er underordnet fylkeskommunen (blant annet ved å ha et felles styre for alle fagskolene i fylkeskommunen). I praksis ser det ikke ut til å være store konflikter mellom fagskolenes styrer og fylkeskommunene. Det er nærliggende å tro at beslutninger i fylkesting om tilrettelegging av fagskoleutdanning kan bli møtt med en viss motstand i fagskolestyrene, særlig rundt økonomiske spørsmål om for eksempel nedskjæringer, uten at dette har betydning for det endelige vedtaket. Denne konklusjonen begrenser seg til de fagskolene som er eid av fylkeskommunene.

2.5 Fylkeskommunenes samarbeid med arbeidslivet

Evalueringsspørsmål 6: I hvilken grad har fylkeskommunene samarbeidet med arbeidslivet i sin tilrettelegging av fagskoletilbud?

Interesseorganisasjoner har gitt uttrykk for at fylkeskommunene, med noen få unntak, i liten grad samarbeider med arbeidslivet og næringslivet om tilrettelegging av studietilbud. Ved en kort gjennomgang av noen interesseorganisasjoner og fagskoleråds mandater, finner vi at samarbeid og tilrettelegging for næringsliv/arbeidsliv er høyt prioritert og at mandatene inneholder eksplisitte mål om at fagene som tilbys skal være tilrettelagt for næringsliv/arbeidsliv:

- Rådet for fylkeskommunale fagskoler (RFF) skal blant annet ivareta de offentlige fagskolenes felles interesser knyttet til et nært og forpliktende samarbeid med alle aktuelle bransjer/næringer og øvrige samarbeids-partnere.
- NUTF (Nasjonalt utvalg for teknisk fagskoleutdanning) skal blant annet være et organ for samhandling mellom utdanningsgivere, brukere og næringsliv i arbeidet med å utvikle grunnlaget for en nasjonal standard for nivå og innhold i fagskolen og å synliggjøre utdanningen i samfunnet. Den nasjonale standarden skal gi grunnlag for næringsmessig og lokal tilpasning av opplæringen og for ulike læringsformer.
- Nasjonalt utvalg for helse og omsorgsfag (NUFHO) skal blant annet være et organ for samhandling mellom tilbydere av fagskoleutdanning i helse- og oppvekstfag og arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner for å utvikle, beholde og synliggjøre en nasjonal standard for nivå og innhold i fagskoleutdanning i helse- og sosialfag. Den nasjonale standard skal være retningsgivende for søknader til NOKUT om godkjenning av fagskoletilbud. Samtidig skal den gi grunnlag for næringsmessig og lokal tilpasning av opplæringen.
- Nasjonalt fagskoleråd skal blant annet bidra til å utvikle rammer og strategier for fagskoleutdanningen som ivaretar den enkeltes, virksomhetenes og samfunnets behov for yrkesrettet kompetanse og livslang læring. Videre: arbeide for å fremme samarbeidet mellom de forskjellige aktørene på utdanningsområdet og bidra til at fagskoletilbudene fremstår som attraktive utdanningstilbud for arbeidslivet og studenter

Et inntrykk i fra intervjuer i fylkene³⁷ er at det er de fylkeskommunale fagskolene selv som gjennom sine nettverk og samarbeidskonstellasjoner samarbeider med arbeidsliv/næringsliv for hvordan studiene skal tilrettelegges. Dette inntrykket forsterkes ved en gjennomgang av flere av de fylkeskommunale fagskolenes hjemmesider, hvor man finner informasjon om at miljøer ved fagskolene selv fortløpende samarbeider med arbeidslivet for å tilrettelegge fagutdanningen. Det er derfor grunn til

³⁷ Intervjuer med representanter for fylker og fagskoler

å anta at det ikke er fylkeskommunene selv som er drivere eller koordinerende aktører for arbeidslivet i sin tilrettelegging av fagskoletilbud, men at dette i hovedsak «delegeres» til andre aktører.

Vår vurdering: Funn fra intervjuer og dokumentstudier³⁸ indikerer at det ikke er fylkeskommunene (fylkesting eller fylkesadministrasjon) som først og fremst samarbeider med arbeidslivet om tilrettelegging av fagskoletilbud. Det er snarere slik at det er miljøer ved fagskolene eller interesseorganisasjonene og partene som er proaktive på dette området. Fra fylkeskommunen er det derimot sterkt indirekte samarbeid med arbeidsliv gjennom fylkestingets representanter i fagskolestyrene, og at fylkeskommunen på en indirekte måte er med på å tilrettelegge fag for arbeidslivet.

³⁸ Organisering av FFU sitt arbeid rundt fagskolespørsmål. Innstilling til KU fra arbeidsgruppe nedsatt i KU-sak 13/3013

3 Del 2: Kostnadene ved fagskoledrift

Formålet med denne delen av rapporten er å gi en beskrivelse av kostnadene knyttet til fagskoledrift i perioden 2010-2012, altså i perioden etter at fylkeskommunene fikk ansvaret for finansieringen av fagskolene. Det lagt opp til å besvare fem spørsmål. Disse er gjengitt nedenfor, med delkapittelittel i parentes:

7. Kartlegging av kostnader knyttet til drift av de fagskolene som finansieres av fylkeskommunene (del 3.1)
8. I hvilken grad er tilskuddene fra staten til fylkeskommunene tilstrekkelig til dekning av driftsutgiftene ved fagskolene? (del 3.2)
9. Er det forskjeller mellom fylkeskommunene når det gjelder økonomiske midler som de anvender på fagskolene sammenlignet med hva fylkeskommunene mottar i tilskudd til drift av fagskolene? (del 3.3)
10. Hvilke eventuelle forskjeller er det i tilskudd fra fylkeskommunene til fagskolene avhengig av fagfelt? (del 3.4)
11. Hvilke eventuelle forskjeller er det i tilskudd fra fylkeskommunene til fagskolene avhengig av om fagskolene er private eller offentlige? (del 3.5)

Informasjon om fylkeskommunenes kostnader og inntekter knyttet til fagskoledrift, er hentet fra KOSTRA. En utfordring ved bruk av KOSTRA-tall, er at det er ulik praksis i fylkeskommunene vedrørende bokføring av ulike kostnader og inntekter. Konsekvensen av dette er at det kan være usikkerhet forbundet med å sammenligne fylkeskommuner. Vi har ikke hatt mulighet til å etterprøve datakvalitet, men ettersom KOSTRA-tall innsamles etter samme mal for alle de 19 fylkeskommunene er rimelig å forvente at nøkkeltallene ikke inneholder betydelige feil.

3.1 Driftskostnader for fagskoler drevet av fylkeskommunene

Evalueringsspørsmål 7: Kartlegging av kostnader knyttet til drift av de fagskolene som finansieres av fylkeskommunene.

I utgangspunktet benytter vi to mål på kostnadene knyttet til drift av fagskoler, brutto driftsutgifter og korrigerte brutto driftsutgifter. Brutto driftsutgifter er fylkeskommunenes samlede utgifter knyttet til drift av fagskoler, *inkludert* kjøp av tjenester som erstatter fylkeskommunens tjenesteproduksjon og overføringer. Korrigerte brutto driftsutgifter er fylkeskommunenes utgifter knyttet til egen tjenesteproduksjon. Altså fylkeskommunenes utgifter knyttet til drift av egne fagskoler. Dette betyr at

det vil være store forskjeller i brutto driftsutgifter og korrigerte brutto driftsutgifter i fylkeskommuner som ikke har egne fagskoler.³⁹

Både brutto driftsutgifter og korrigerte brutto driftsutgifter gir et godt bilde av utviklingen i fylkeskommunenes kostnader knyttet til finansiering av fagskoler.

Utviklingen i driftsutgifter

Utviklingen i brutto driftsutgifter og korrigerte brutto driftsutgifter er vist i Tabell 3.1. Det fremgår at brutto driftsutgifter utgjorde nær 26 millioner kroner i gjennomsnitt per fylke i 2010. Fra 2010 til 2012 økte utgiftene med om lag to millioner kroner, noe som representerer en nominell vekst på 5.6 prosent. I samme periode var den nominelle veksten i korrigerte brutto driftsutgifter på 10.2 prosent.

En del av veksten i driftsutgiftene reflekterer lønnsvekst og økt pris på innsatsvarer. For at det skal være relevant å sammenlikne tallene for ulike år må det tas hensyn til veksten i lønninger og prisen på innsatsfaktorer. Vi benytter derfor Teknisk Beregningsutvalgs (TBUs) deflator for kommunesektorens kjøp av varer og tjenester, og beregner gjennomsnittsverdier målt i 2012-verdier. Den siste kolonnen i Tabell 3.1 viser gjennomsnittlige driftsutgifter målt i 2012-priser. Da observerer vi en realnedgang i brutto driftsutgifter fra 2010 til 2012 på om lag -1,4 prosent. Realveksten i korrigerte brutto driftsutgifter, som altså reflekterer fylkeskommunenes utgifter til drift av egne fagskoler, var derimot på 2,7 prosent.

Den siste kolonnen i tabell 3.1 indikerer altså at fylkeskommunenes samlede brutto driftsutgifter knyttet til fagskoleutdanning har blitt mindre i perioden der fylkeskommunene selv har hatt ansvaret for fagskolene. Samtidig har fylkeskommunenes utgifter knyttet til drift av egne fagskoler økt i perioden 2010-2012. En mulighet tolkning er at fylkeskommunene i større grad har prioritert egne fagskoler enn kjøp av tjenester som erstatter disse. Det er allikevel mer sannsynlig at realnedgangen i brutto driftsutgifter skyldes at fylkeskommunene i 2010 inkluderte finansieringen av § 6A-fagskolen i kostnadene knyttet til drift av fagskoler.⁴⁰

Tabell 3.1. Kostnader knyttet til drift av de fagskolene som finansieres av fylkeskommunene.

Panel 1: Brutto driftsutgifter knyttet til fagskoledrift i 1000 kr							
År	Antall fylker	Gjennomsnitt	Minimumsverdi	Maksimumsverdi	Variasjonskoeffisienten	Variasjonsbredden	Gjennomsnitt i 2012-priser
2010	19	25 982	2 444	80 205	0.74	2.99	27 820
2011	19	26 446	4 038	76 228	0.71	2.73	27 345
2012	19	27 437	4 312	83 352	0.70	2.88	27 437
Panel 2: Korrigerte brutto driftsutgifter knyttet til fagskoledrift i 1000 kr							
År	Antall fylker	Gjennomsnitt	Minimumsverdi	Maksimumsverdi	Variasjonskoeffisienten	Variasjonsbredden	Gjennomsnitt i 2012-priser
2010	19	22 837	1 400	72 947	0.77	3.13	24 504
2011	19	24 394	761	71 409	0.73	2.90	25 223
2012	19	25 175	859	80 379	0.75	3.16	25 175

Kilde: KOSTRA

³⁹ Akershus ingen egen fylkeskommunal fagskoler, men Folkeuniversitetets helsefagskole har avdelinger tilknyttet Sunnaas. Samtidig har Fagskolen Innlandet avdelinger på tre videregående skoler i Akershus. Driftsutgifter knyttet til disse avdelingene føres som utgifter knyttet til drift av egne fagskoler i Akershus. Dette dukker opp som kjøp som erstatter fylkeskommunens tjenester og overføringer i KOSTRA.

⁴⁰ Med utgangspunkt i KOSTRA-tall er det ikke mulig å skille utgifter knyttet til drift av § 6A-fagskolene fra utgifter knyttet til drift av ordinære fylkeskommunale fagskoler. Støyen som skapes i datamaterialet på grunn av dette vil være størst i panel 1 i Tabell 3.1.

Variasjon i driftsutgifter mellom fylkeskommuner

For å kunne si noe om variasjonen i mellom fylkeskommunene rapporterer vi minimums- og maksimumsverdier, samt variasjonsbredde og variasjonskoeffisient. Variasjonsbredde måler forskjellen mellom maksimums- og minimumsverdien i forhold til gjennomsnittlig verdi, mens variasjonskoeffisienten er definert som forholdet mellom standardavviket og gjennomsnittlig verdi. Forskjellen mellom målene er at for gitt gjennomsnitt vil kun maksimum og minimum ha betydning for variasjonsbredden, mens spredningen av alle observasjoner påvirker variasjonskoeffisienten.

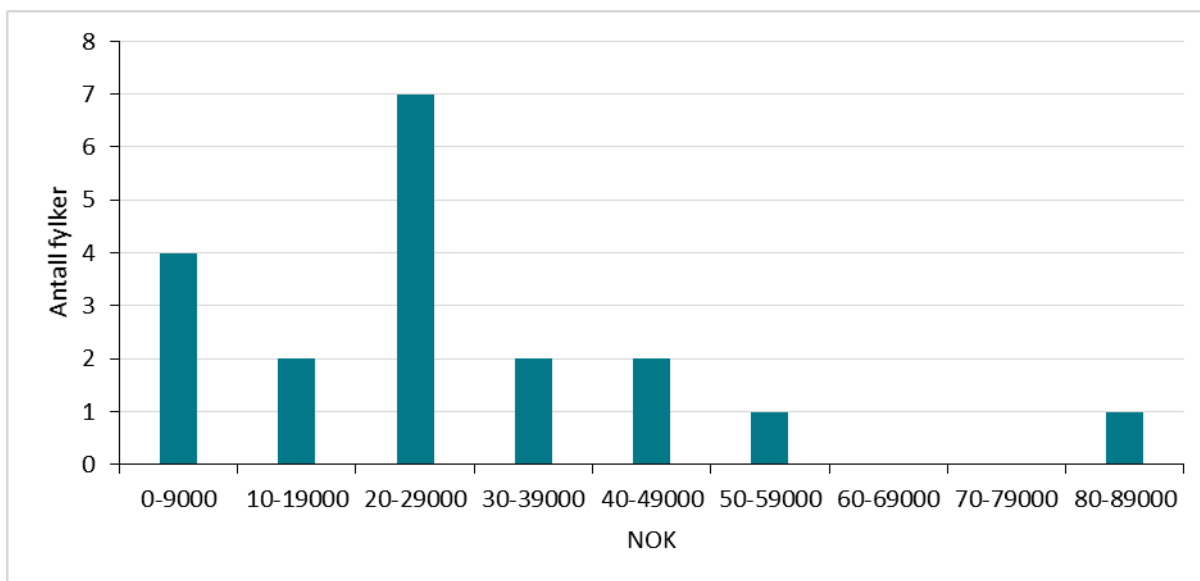
De to målene er i ulik grad følsomme for ekstreme observasjoner. Variasjonsbredden beregnes ut fra to ekstremverdier og er følgelig svært følsom for endringer i disse. Variasjonskoeffisienten, som beregnes med utgangspunkt i alle observasjoner, er mindre følsom for ekstreme observasjoner. I prinsippet kan de to spredningsmålene gi ulike svar på hvordan forskjellene i kostnadene har utviklet seg over tid. Forskjellene kan ha blitt mindre målt ved ett spredningsmål og større målt ved et annet.

Både variasjonskoeffisienten og variasjonsbredden er relativt stabile i perioden 2010-2012. Dette betyr at forskjellene i hvor mye fylkeskommunene bruker på drift av fagskolene holder seg relativt stabilt i perioden. I 2012 varierte brutto driftsutgifter fra 4 312 000 kroner i Finnmark til 83 352 000 kroner i Hordaland. Forskjellen mellom minimum og maksimum er 79 040 000 kroner, noe som utgjør 288 prosent av gjennomsnittlige brutto driftsutgifter. Variasjonsbredden er dermed 2,88. Videre var forskjellen mellom maksimum og minimum i korrigerede brutto driftsutgifter på 79 520 000 kroner, eller 316 prosent av gjennomsnittlige korrigerede brutto driftsutgifter. Det er altså stor variasjon i kostnader mellom fylkeskommuner, uavhengig av om vi ser på fylkeskommunenes samlede driftsutgifter knyttet til fagskoleutdanning eller bare utgifter knyttet til drift av egne fagskoler.

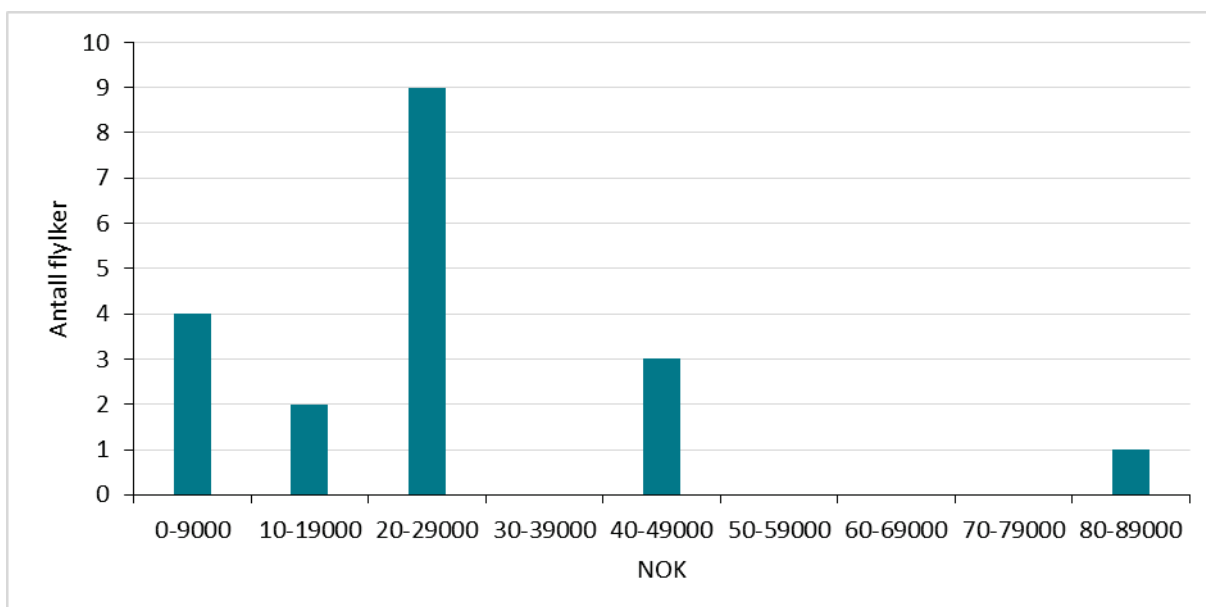
Årsaken til forskjellen i variasjonsbredden når vi sammenligner brutto driftsutgifter og korrigerede brutto driftsutgifter, er en betydelig reduksjonen i utgiftene i de fylkeskommunene som ikke har egne fagskoler når det korrigeres for dette. Samtidig ser vi at variasjonskoeffisienten er relativt lik både når vi ser på brutto driftsutgifter og korrigerede brutto driftsutgifter. Dette tyder på at fordelingen av fylkeskommuner i utgifter er relativt lik uavhengig av hva slags mål på kostnader vi bruker.

Selv om det er stor forskjell mellom topp og bunn, er det et stort antall fylkeskommuner som har ressursinnsats nær gjennomsnittet. Om lag halvparten av fylkeskommunene ligger innenfor et intervall som utgjør ca. 40 prosent av gjennomsnittlige brutto driftsutgifter. Det samme gjelder dersom vi ser på gjennomsnittlige korrigerede brutto driftsutgifter.

Et mer detaljert bilde av spredningen mellom fylkeskommuner er presentert i Figur 3.1 og Figur 3.2. Disse figurene bekrefter at de fleste fylkeskommunene ligger nær gjennomsnittlig utgifter knyttet til fagskoler og at fordelingen er relativt lik uavhengig av om vi ser på samlede eller korrigerede driftsutgifter.



Figur 3.1. Fordeling av fylkeskommunenes brutto driftsutgifter til fagskoledrift i 2012.



Figur 3.2. Fordeling av fylkeskommunenes korrigerede brutto driftsutgifter til fagskoledrift i 2012

Utvikling i driftsutgifter per student

Vi presenterer også driftsutgifter per student der antall studenter måles ved helårsekvivalenter beregnet av Statistisk Sentralbyrå. Det vektete studenttallet for 2010 er summen av studenttallet høsten 2009 vektet med 7/12 og studenttallet på høsten 2010 vektet med 5/12. Dermed korresponderer studenttallet med regnskapsåret.

Tabell 3.2 beskriver utviklingen i driftsutgifter per student i fagskolen⁴¹. Brutto driftsutgifter per student var i gjennomsnitt lik 119 340 kroner i 2010. Fra 2010 til 2012 gikk utgiftene per student ned med

⁴¹ SSB rapporterer kun antall studenter i fylkeskommunenes egne fagskoler. Ettersom fylkeskommunene også finansierer studenter på private fagskoler (spesielt innenfor helse-, sosial- og idrettsfag) vil de tallene som presenteres i panel 1 i tabell 3.2 være noe høyere enn det som er reelt. Dette betyr brutto driftsutgifter per student vil bli for store dersom fylkeskommunene finansierer et stort antall studenter i private utdanninger, men samtidig har få studenter i fylkeskommunale fagskoler.

11 000 kroner, en nominell reduksjon på omtrent 24 prosent. Når vi benytter faste 2012-kroner, finner vi at reduksjonen i brutto driftsutgifter var på om lag 15.3 prosent. Forklaringen på denne reduksjonen er at fylkeskommunene i 2010 inkluderer finansieringen av § 6A-fagskolene i brutto driftsutgifter, ettersom de dette året hadde ansvaret for dem (se også «Ulike finansieringssystemer for fagskoler» i innledningen).

I perioden 2010–2012 gikk korrigerede brutto driftsutgifter per student ned med om lag 1000 kroner, noe som tilsvarer en nominell reduksjon på ca. 1.1 prosent. Ser vi utgifter målt i faste 2012-priser i siste kolonne i Tabell 3.2, ser vi at den reelle reduksjon i korrigerede brutto driftsutgifter per student var på 7,4 prosent. Denne reduksjonen skyldes ikke finansieringen av § 6A-skolene, men derimot at studenttallet øker kraftig i Hedmark, Rogaland, Sogn- og Fjordane og Møre- og Romsdal fra 2010–2011. Dersom vi bare fokuserer på den delen av som er etter innføringen av forvaltningsreformen (årene 2011 og 2012), ser vi at korrigerede brutto driftsutgifter øker med nesten 3000 kroner fra 2011 til 2012, målt i 2012 priser. Dette indikerer at kostnadene per student i de fylkeskommunale fagskolene har økt i perioden etter forvaltningsreformen.

Tabell 3.2. Kostnader per student knyttet til drift av de fagskolene som finansieres av fylkeskommunene.

Panel 1: Brutto driftsutgifter per student knyttet til fagskoledrift							
År	Antall fylker	Gjennomsnitt	Minimumsverdi	Maksimumsverdi	Variasjonskoeffisienten	Variasjonsbredden	Gjennomsnitt i 2012-priser
2010	19	119 340	49 572	401 472	0.67	2.95	128 052
2011	19	104 724	57 660	203 306	0.41	1.39	108 285
2012	18	108 412	55 076	354 636	0.66	2.76	108 412
Panel 2: Korrigerede brutto driftsutgifter per student knyttet til fagskoledrift							
År	Antall fylker	Gjennomsnitt	Minimumsverdi	Maksimumsverdi	Variasjonskoeffisienten	Variasjonsbredden	
2010	19	90 456	49 555	209 306	0.41	1.77	97 059
2011	19	84 263	33 087	142 982	0.30	1.30	87 100
2012	18	89 908	53 875	169 136	0.36	1.28	89 908

Merknad: Hedmark er i registrert med null studenter i fylkeskommunale fagskoler i 2012.

Kilde: KOSTRA

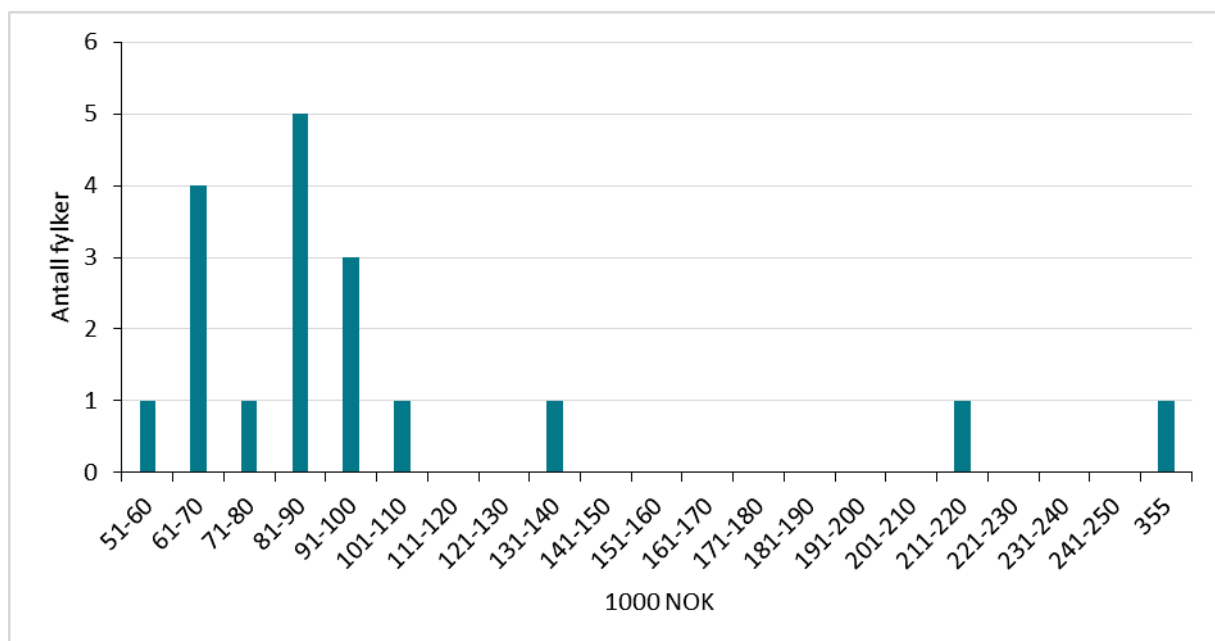
Variasjon i driftsutgifter per student mellom fylkeskommuner

I 2012 varierte brutto driftsutgifter per student fra 55 076 kroner i Oppland til 354 636 kroner i Akershus.⁴² Forskjellen mellom minimum og maksimum er 299 560 kroner, noe som utgjør 276 prosent av gjennomsnittlige brutto driftsutgifter. Variasjonsbredden er dermed 2.76. Dersom vi ser bort fra Akershus blir forskjellen mellom minimum og maksimum brutto driftsutgifter per student redusert til 160 524 kroner. Variasjonen mellom den fylkeskommunen som har størst utgifter per student og den fylkeskommunen som har minst utgifter er altså betydelig selv om vi ser bort fra Akershus. Den store variasjonen er mest problematisk dersom den skyldes at fylkeskommunene med lavest ressursinnsats ligger lavt i forhold til gjennomsnittet. Dersom dette er tilfellet indikerer det at noen fylkeskommuner nedprioriterer fagskoler i betydelig grad sammenlignet med de andre fylkeskommunene. For fagskolene er situasjonen derimot den at fylkeskommunen med lavest ressursinnsats ligger 49 prosent under landsgjennomsnittet (i 2012), mens fylkeskommunen med høyest ressursinnsats ligger 327 prosent over.

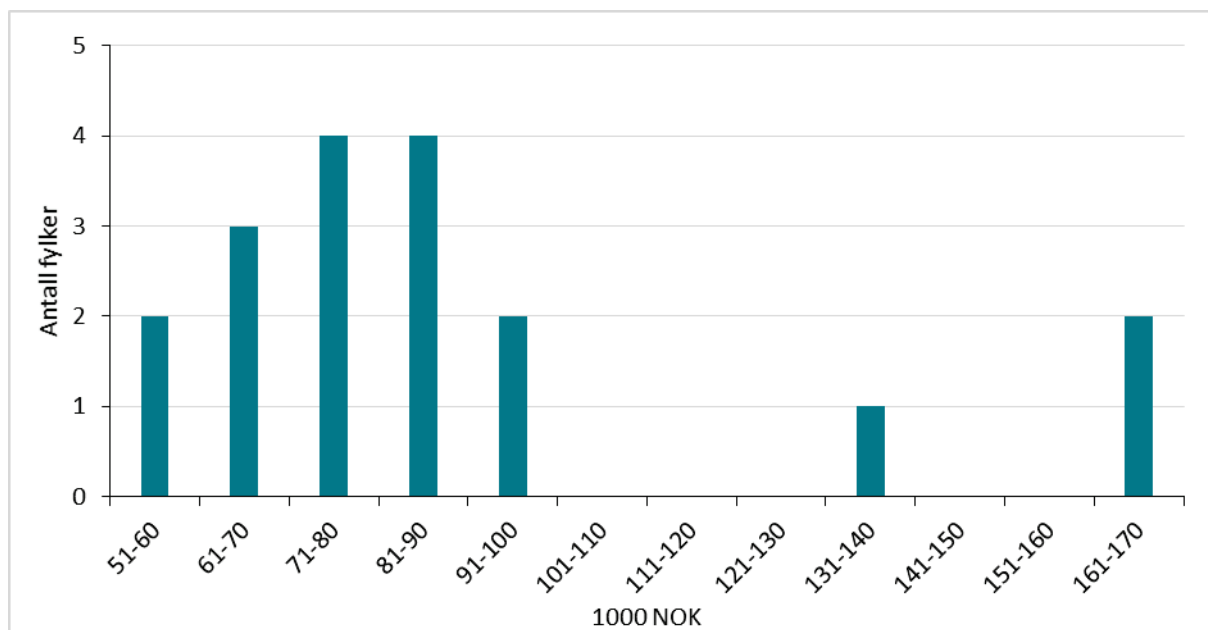
⁴² De høye utgiftene per student i Akershus skyldes at SSB har registrert et studenttall som er lavt sammenlignet med DBH-F-statistikken. Det er kun i 2012 at Akershus er det fylket som har høyest utgifter per student. Vi har derfor også beregnet forskjellen mellom minimum og maksimum når vi ser bort i fra Akershus.

Korrigerte brutto driftsutgifter per student varierte fra 53 875 til 169 136 i 2012. Differansen var altså 128 prosent av gjennomsnittlige korrigerte brutto driftsutgifter per student. Fylkeskommunen med lavest korrigerte brutto driftsutgifter per student ligger 40 prosent under landsgjennomsnittet, mens fylkeskommune med høyest korrigerte brutto driftsutgifter per student ligger 88 prosent over gjennomsnittet. Igjen reduserer forskjellen mellom minimum og maksimum betydelig når vi utelater Akershus (forskjellen mellom minimum og maksimum korrigerte brutto driftsutgifter per student når vi utelater Akershus er lik 107 825 kroner), men ikke like mye som for brutto driftsutgifter. Dette er ikke overraskende ettersom Akershus finansierer mange studenter som tar helse-, sosial- og idrettsfag hos private tilbydere.

Spredningsmålene viser at variasjonen i korrigerte driftsutgifter per student er lavere enn for brutto driftsutgifter per student. Årsaken til dette er at noen fylkeskommuner bruker private utdanningsaktører som et substitutt til fylkeskommunalt fagskoletilbud. Når vi bruker antall studenter i fylkeskommunal utdanning som mål på antall studenter som finansieres av fylkeskommunen, vil det se ut som om disse fylkeskommunene har mye større kostnader per student enn det de egentlig har. Korrigerte brutto driftsutgifter gir derfor et riktigere mål på variasjonen i fylkeskommunenes kostnader knyttet til fagskoler per student. Samtidig er det viktig å påpeke at variasjonen mellom fylkeskommuner er betydelig, også når vi ser på korrigerte brutto driftsutgifter per student. Dette kan reflektere forskjeller i fagsammensetning, smådriftsulempen eller andre systematiske forskjeller mellom fylkeskommunene. Et mer detaljert bilde av spredningen mellom fylkeskommuner er presentert i Figur 3.3 og Figur 3.4. Disse figurene bekrefter at variasjonen er større for brutto driftsutgifter per student i forhold til variasjonen i korrigerte brutto driftsutgifter per student.



Figur 3.3. Brutto driftsutgifter til fagskoledrift per student i 2012.



Figur 3.4. Korrigerte brutto driftsutgifter til fagskoledrift per student i 2012.

Tabell 3.3 viser utviklingen i brutto driftsutgifter (både ukorrigert og korrigert). Tabellen rapporterer tall både i løpende priser og faste 2012-priser. I 2012 utgjorde gjennomsnittlige brutto driftsutgifter 27 437 000 kroner. Veksten i faste priser fra 2011 var på 0,3 prosent, mens det var en nedgang fra 2010 til 2011 på -1,7 prosent. Fra 2009 til 2010, da forvaltningsreformen ble innført, var veksten på 20 prosent.

Korrigerte brutto driftsutgifter utgjorde 25 175 000 kroner i gjennomsnitt i 2012. Veksten i faste priser fra 2011 var negativ, på -0,1 prosent; 2010 til 2011 på 2,9 prosent og fra 2009 til 2010 på 7,7 prosent.

Ser vi på de enkelte utgiftskomponentene, ser vi at lønn utgjorde 72 prosent av brutto driftsutgifter i 2012. Veksten i faste priser (som da er et uttrykk for veksten i faktisk innsats av arbeidskraft) var på 7 prosent.

Tabell 3.3. Brutto driftsutgifter 2009-2012.

År	2009	2010	2011	2012
Brutto driftsutgifter	20 864	25 982	26 446	27 437
Faste 2012-priser	23 096	27 820	27 345	27 437
Korrigerte brutto driftsutgifter	20 553	22 837	24 394	25 175
Faste 2012-priser	22 752	24 504	25 223	25 175
Lønnsutgifter	16 192	18 111	18 939	19 943
Faste 2012-priser	17 925	19 433	19 582	19 943
Kjøp av varer og tjenester som inngår i kommunal tjenesteproduksjon	5 476	5 238	5 716	5 639
Faste 2012-priser	6 062	5 626	5 910	5 639
Kjøp av tjenester som erstatter kommunal tjenesteproduksjon	275	2136	1 139	1 021
Faste 2012-priser	304	2 294	1 178	1 021
Overføringer	36	1 009	913	1 241
Faste 2012-priser	40	1 083	944	1 241
Avskrivninger	30	56	118	175
Faste 2012-priser	33	60	122	175
Korreksjon fordelte utgifter og internsalg	1 146	568	379	582
Faste 2012-priser	1 269	609	392	582
Antall fylker	19	19	19	19

Kilde: KOSTRA

I Tabell 3.4 ser vi på gjennomsnittlige brutto driftsutgifter per student. Dette tallet sier noe om hva slags ressursituasjon en gjennomsnittlig student opplever. Veksten i faste priser fra 2011 til 2012 var lik 0,1 prosent, fra 2009 til 2010 på 4,1 prosent og fra 2010 til 2011 negativ, på -15,4 prosent.

Tabell 3.4. Brutto driftsutgifter per student 2009-2012

År	2009	2010	2011	2012
Brutto driftsutgifter	111 150	119 340	104 724	108 412
Faste 2012-priser	123 043	128 052	108 285	108 412
Lønnsutgifter	87 677	73 678	65 256	72 395
Faste 2012-priser	97 058	79 056	67 475	72 395
Kjøp av varer og tjenester som inngår i kommunal tjenesteproduksjon	25 678	19 138	19 787	18 631
Faste 2012-priser	28 426	20 535	20 460	18 631
Kjøp av tjenester som erstatter kommunal tjenesteproduksjon	3 301	26 112	17 748	13 117
Faste 2012-priser	3 654	28 018	18 351	13 117
Overføringer	256	2 772	2 712	5 386
Faste 2012-priser	283	2 974	2 804	5 386
Avskrivninger	108	137	544	802
Faste 2012-priser	119	147	562	802
Korreksjon fordelte utgifter og internsalg	5 871	2 497	1 324	1 920
Faste 2012-priser	6 499	2 679	1 369	1 920
Korrigerte brutto driftsutgifter	107 593	90 456	84 236	89 908
Faste 2012-priser	119 105	97 059	87 100	89 908
Antall fylker	19	19	19	18

Kilde: KOSTRA

Vår vurdering: Etter forvaltningsreformen har det vært en nominell oppgang i både brutto utgifter og korrigerede brutto utgifter knyttet til drift av fagskoler. Denne økningen ville vært enda større dersom fylkeskommunene ikke hadde inkludert finansieringen av § 6A-fagskolene i driftsutgiftene i 2010. Dette gjør også at det er vanskelig å sammenligne driftsutgifter per student mellom 2010 og 2011. Mens det var en kraftig reduksjon i driftsutgiftene per student mellom 2010 og 2011, var det en økning i utgiftene per student fra 2011 til 2012. Dette betyr at kostnadene per student reelt sett har gått opp i perioden etter forvaltningsreformen, selv når vi tar hensyn til pris- og lønnsvekst i perioden.

Det er store forskjeller på tvers av fylkeskommuner, både totalt og per student. Mens Hordaland bruker om lag 80 millioner kroner på fagskole hvert år, brukte Finnmark 4 millioner kroner på fagskoledrift. Samtidig er driftsutgifter per student vesentlig høyere i Finnmark enn i Hordaland. Forskjellen i driftsutgifter per student reflekterer ulikheter i fagsammensetning, smådriftsulemper, skolestruktur og ulik prioritering av finansiering av private utdanningsaktører, og fylkeskommunenes tradisjoner for fagskoledrift.

3.2 Tilskudd fra staten opp mot fylkeskommunenes driftsutgifter

Evalueringsspørsmål 8: I hvilken grad er tilskuddene fra staten til fylkeskommunene tilstrekkelig til dekning av driftsutgiftene ved fagskolen?

Prinsipielt kan dette spørsmålet besvares ved å dekomponere midlene til fagskolene i tre komponenter: Tilskudd fra staten til fylkeskommunene, hvor mye fylkeskommunene totalt bruker på fagskolene i sitt fylke, og hvor høy egenbetalingen for studentene er⁴³. Størrelsen på de to siste finansieringskomponentene gir grunnlag for å besvare spørsmål 8.

I avsnitt 2.1 hentet vi inn mer subjektive vurderinger fra fylkeskommunene selv og andre interessenter, men med en forståelse av at disse i høyere grad vil kunne være preget av tydelige aktør-interesser (Hansen & Vedung, 2010) – det vil for eksempel kunne være av interesse å overdrive finansieringsbehovet for å utløse mest mulig finansiering fra staten. I denne delen av rapporten undersøker vi om tilskuddene fra KD dekker fylkeskommunenes netto driftsutgifter knyttet til drift av fagskoler. Netto driftsutgifter viser driftsutgiftene etter at driftsinntekter, som blant annet inneholder øremerkede tilskudd fra staten og andre direkte inntekter, er trukket fra. De resterende utgiftene må dekkes av de frie inntektene som skatteinntekter og rammeoverføringer fra staten.

⁴³ Vi antar at andre, eksterne bidrag (f.eks. donasjoner) til fagskolene som får finansiering gjennom fylkeskommunene er såpass marginalt at vi kan se bort fra denne komponenten i denne utredningen.

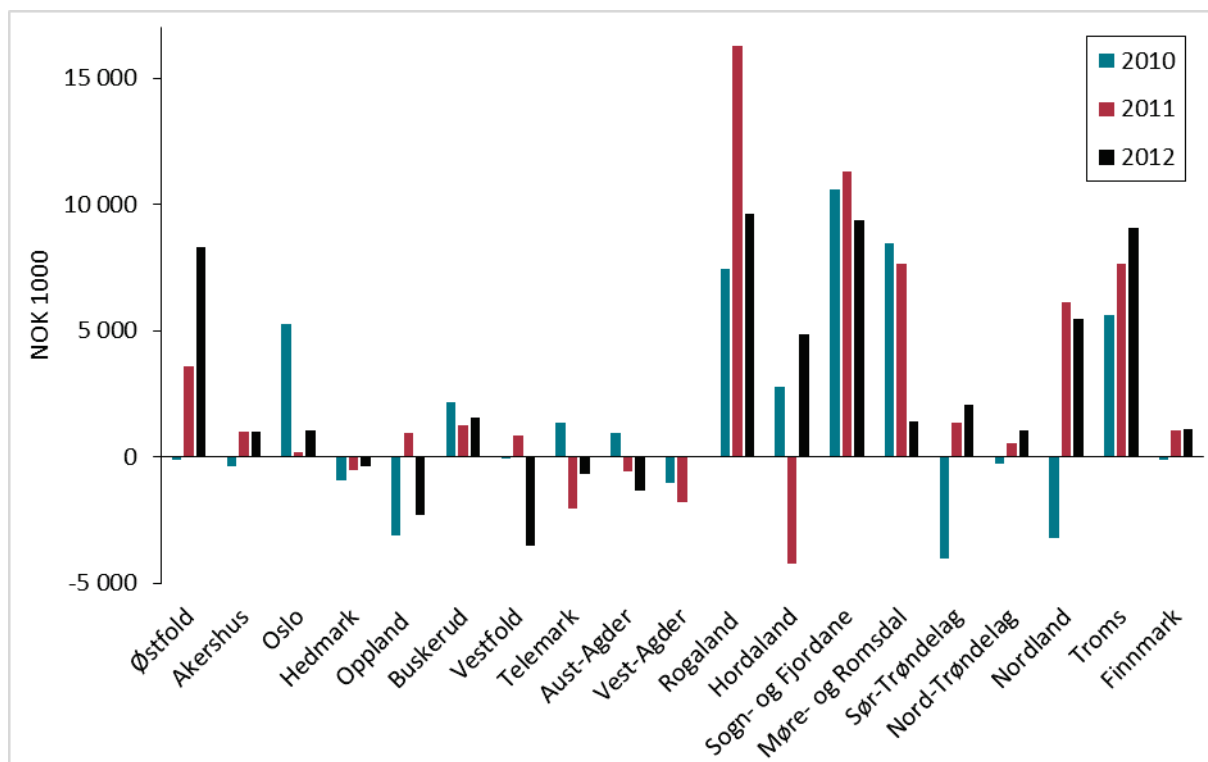
Tabell 3.5 viser utviklingen i netto driftsutgifter og rammeoverføringer fra KD i perioden 2010 til 2012. Rammetilskuddet var litt høyere i 2010 enn i 2011 og 2012, og dette skyldes igjen at rammetilskuddet også inkluderte de såkalte tidligere § 6A-skolene som ble tatt ut av finansieringsordningen i 2011. Tilsvarende var netto driftsutgifter også høyere i 2010 enn i 2011 og 2012. Både netto driftsutgifter og rammetilskuddet varierer betydelig mellom fylkeskommunene, fra rundt 70 millioner kroner til omtrent 500 000 kroner.

Tabell 3.5. Netto driftsutgifter og tilskudd fra KD knyttet til drift av de fagskolene som finansieres av fylkeskommunene.

Panel 1: Netto driftsutgifter knyttet til fagskoledrift i 1000 kr							
År	Antall fylker	Gjennomsnitt	Minimumsverdi	Maksimumsverdi	Variasjonskoeffisienten	Variasjonsbredden	Gjennomsnitt i 2012-priser
2010	19	22 119	-198	74 235	0.80	3.37	23 734
2011	19	21 633	231	65 337	0.76	3.01	22 369
2012	19	22 100	373	75 242	0.80	3.39	22 100
Panel 2: Tilskudd fra KD knyttet til fagskoledrift i 1000 kr							
År	Antall fylker	Gjennomsnitt	Minimumsverdi	Maksimumsverdi	Variasjonskoeffisienten	Variasjonsbredden	Gjennomsnitt i 2012-priser
2010	19	20 471	723	71 465	0.80	3.46	21 965
2011	19	18 973	743	69 554	0.84	3.63	19 618
2012	19	19 590	745	70 372	0.84	3.55	19 590

Kilde: KOSTRA og KD

I Figur 3.5 presenterer vi differansen mellom netto driftsutgifter knyttet til drift av fagskoler og tilskudd fra staten fylkesvis for perioden 2010 til 2012. Positive verdier (søyler over null) betyr at fylkeskommunenes netto driftsutgifter var større enn tilskuddet fra KD. I 2010 var differansen mellom netto driftsutgifter og rammetilskuddet fra staten negativ i 10 av 19 fylker (Vestfold er marginalt under null; Figur 3.5). Dette betyr at tilskuddet fra staten dekket nettoutgiftene knyttet til fagskoler for disse fylkeskommunene i det første året etter forvaltningsreformen. I 2011 og 2012 var differansen negativ i fem av 19 fylker, altså om lag 25 prosent av fylkene. Andelen fylker der tilskuddene fra KD dekker netto driftsutgifter har altså gått betydelig ned siden innføringen av forvaltningsreformen.



Figur 3.5. Differansen mellom netto driftsutgifter knyttet til drift av fagskoler og tilskudd fra staten. Fylkesvis, 2010-2012. Kilde: KOSTRA og KD.

Hedmark var den eneste fylkeskommunen der tilskuddet fra staten var større enn netto driftsutgifter i hele perioden (2010-2012). Oppland, Telemark og Agderfylkene hadde større tilskudd enn netto driftsutgifter i to av årene, mens i Østfold, Akershus, Vestfold, Hordaland, Trøndelagsfylkene, Nordland og Finnmark var netto driftsutgifter mindre enn tilskuddene i ett av årene. I vedlegget (Vedleggstabell V. 1) er en del av parameterne gjengitt for hvert fylke i 2012.

Figur 3.5 viser videre at Rogaland, Sogn- og Fjordane, Møre- og Romsdal og Troms gjennomgående har hatt store underskudd i hele perioden etter forvaltningsreformen, mens resten av fylkeskommunene ligger nærmere balanse. For å få bedre forståelse av hva som kan forklare store avvik mellom utgifter og tilskudd, ser vi spesielt på disse fire fylkeskommunene, og forsøker å identifisere spesielle karakteristika ved disse sammenlignet med resten av landet. Denne analysen er presenter i tabell 3.6.

Tabell 3.6. Karakteristika ved fylkeskommunene der tilskudd fra KD ikke dekker netto driftsutgifter.

	Gjennomsnitt for Rogaland, Sogn- og Fjordane, Møre- og Romsdal og Trom	Gjennomsnittet for resten av landet	Forholdet mellom fylkeskommuner der tilskuddet fra KD ikke dekker netto driftsutgifter og landsgjennomsnittet
Netto driftsutgifter (gjennomsnitt)	32 302	19 380	166 %
Tilskudd KD (gjennomsnitt)	24 942	18 163	137 %
Antall fylkeskommunale fagskoler (gjennomsnitt)	3	2.2	136 %
Antall studenter høsten 2012 (gjennomsnitt)	383	328	117 %
Andelen studenter i maritime fag (gjennomsnitt)	33 %	16 %	206 %
Andelen studenter i tekniske fag (gjennomsnitt)	50 %	55 %	90 %
Brutto driftsutgifter per student	106 643	93 349	114 %
Korrigerte brutto driftsutgifter per student	107 720	73 630	146 %

Kilde: KOSTRA og DBH-statistikken

Både netto driftsutgifter og tilskudd fra KD er større i de fire fylkeskommunene som inngår i første kolonne i tabell 3.6 (første kolonne i tabellen) sammenlignet med resten av landet. Videre ser vi at disse fylkeskommunene har flere offentlige fagskoler enn landsgjennomsnittet. Dette kan bety at en desentralisert skolestruktur bidrar til å drive kostnadene knyttet til fagskoledrift opp, sammenlignet med en mer sentralisert skolestruktur. Flere skoler kan for eksempel bety større administrasjonskostnader.

Andelen studenter i maritime fag er også vesentlig høyere i fylkeskommunene der netto driftsutgifter gjennomgående har vært høyere enn rammetilskuddet fra KD. Dette stemmer godt med at Østlandssamarbeidet har beregnet at kostnadene for maritime fag ligger rundt 150 000 kroner, kostnadene for tekniske fag rundt 120 000 kroner og kostnadene for helse- og sosialfag nærmere 80 000 kroner. De høye kostnadene knyttet til maritime fag skyldes i stor grad dyrt utstyr, sikkerhetskurs og sertifikater. Dette stemmer også bra med at driftsutgiftene per student er større i utvalgsfylkene (første kolonne i tabellen) enn i resten av landet.

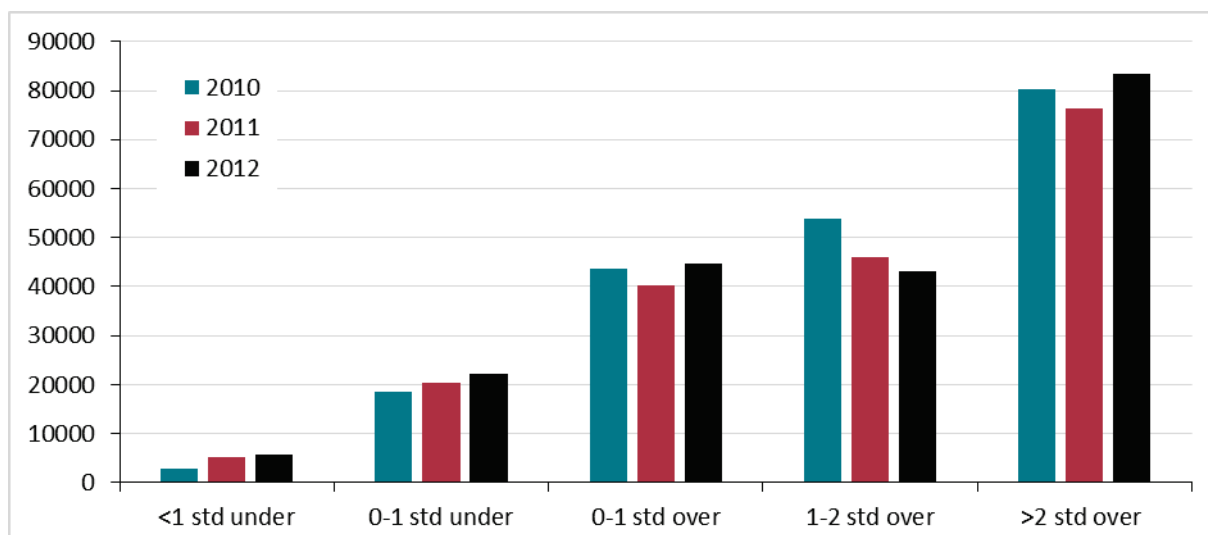
Vår vurdering: For majoriteten av fylkeskommunene svarer rammetilskuddet fra KD relativt godt til netto driftsutgifter knyttet til drift av fagskoler. Enkelte fylker derimot opplever gjennomgående at rammetilskuddet ikke dekker utgiftene knyttet til drift av fagskoler. Når vi undersøker nærmere hva som kan forklare dette, er det tydelig at andelen studenter på maritime fag er vesentlig høyere i disse fylkeskommunene sammenlignet med resten av landet. Dette kan indikere at finansieringssystemet for fagskolen ikke tar hensyn til at maritime fag er mer kostbare enn andre tekniske fag og helse, sosial og idrettsfag.

3.3 Økonomiske forskjeller mellom fylkeskommunene

Evalueringsspørsmål 9: Er det forskjeller mellom fylkeskommunene når det gjelder økonomiske midler som de anvender på fagskolene sammenlignet med hva fylkeskommunene mottar i tilskudd til drift av fagskolene?

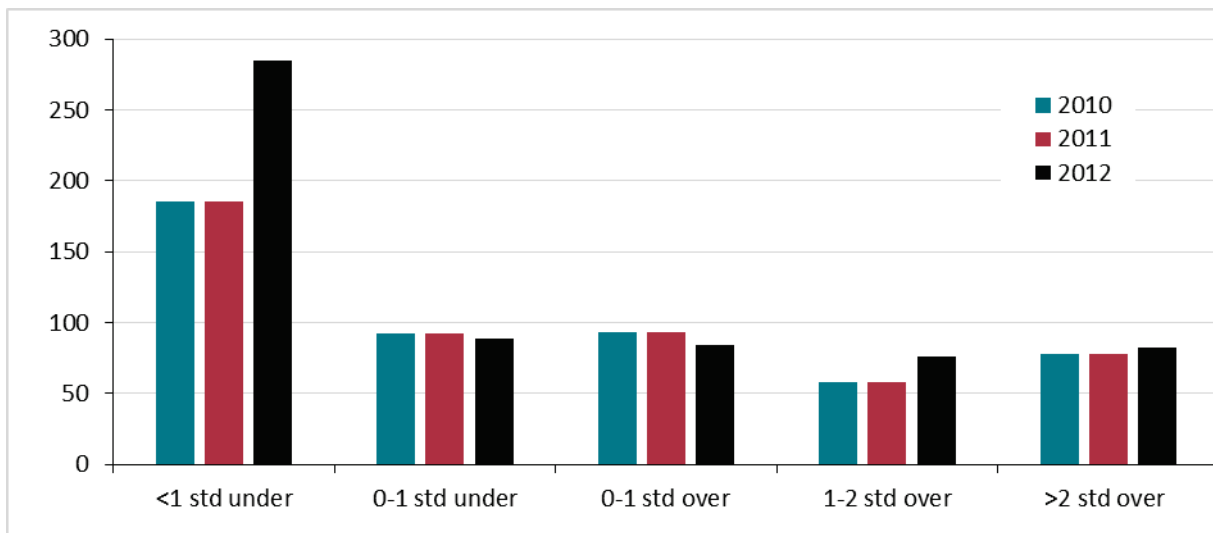
Tabell 3.1 viste at det er store forskjeller mellom hvor store økonomiske midler fylkeskommunene anvender på fagskolene. Mens Hordaland bruker omkring 80 millioner kroner hvert år på drift av sine fagskoler, bruker Hedmark og Finnmark mellom to og fem millioner kroner på drift av fagskoler hvert år. En del av disse forskjellene kan forklares i forskjellen i antall studenter, antall offentlige fagskoler og fagsammensetning. I denne delen av rapporten skal vi undersøke om det er forskjeller mellom fylkeskommunene når det gjelder økonomiske midler som de anvender på fagskolene sammenlignet med hva fylkeskommunene mottar i tilskudd til drift av fagskolene.

Figur 3.6 viser hvordan brutto driftsutgifter knyttet til fagskoledrift varierer med tilskudd fra KD. Fylkeskommunene er delt inn i grupper basert på avvik fra gjennomsnittlig tilskudd fra KD, dvs. mer enn 1 standardavvik fra gjennomsnittet, 0-1 standardavvik over/under gjennomsnitt, 1-2 standardavvik over gjennomsnitt og mer enn 2 standardavvik over gjennomsnittet. Figuren viser altså at brutto driftsutgifter stiger med tilskudd fra KD, og at det er store forskjeller i aktiviteten mellom fylkeskommunene. Mens de mest aktive fylkeskommunene bruker om lag 80 000 000 kroner i året på fagskolene, bruker de minst aktive fylkeskommunene kun om lag 5 000 000 kroner på fagskoler.



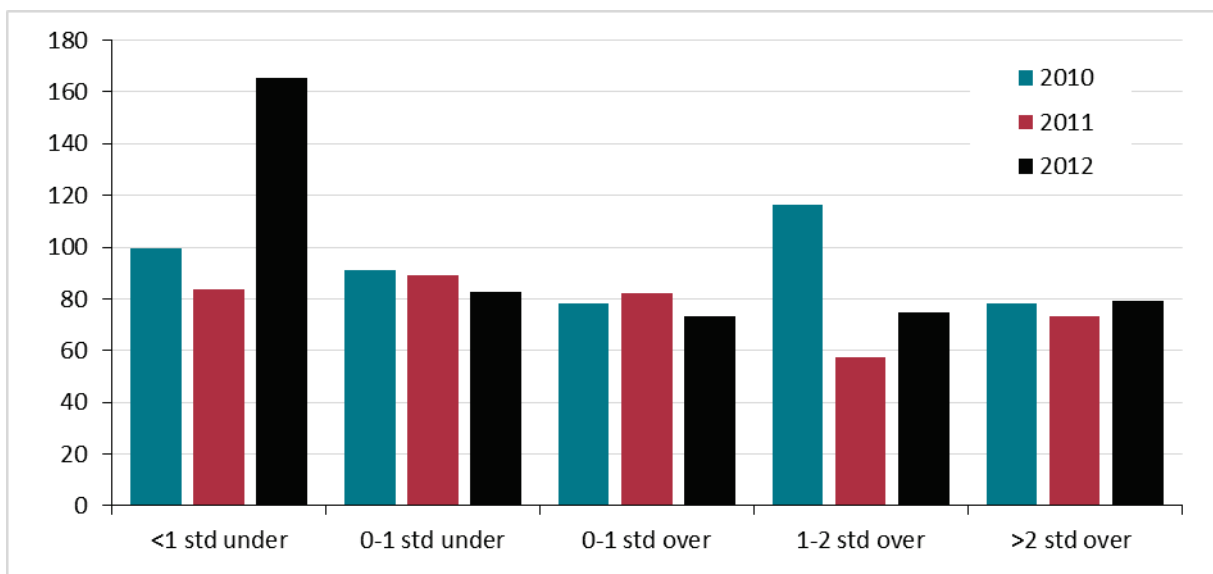
Figur 3.6. Brutto driftsutgifter knyttet til fagskoledrift i fylkeskommunene etter tilskudd fra KD. Kilde: KOSTRA og KD.

I Figur 3.7 ser vi derimot på hvordan brutto driftsutgift *per student* varierer med tilskudd fra KD. Utgifter per student er klart størst i fylker med lite tilskudd fra KD. Rundt gjennomsnittet ligger brutto driftsutgifter per student på i underkant av 100 000 kr. For fylkeskommunene som ligger 1-2 standardavvik over gjennomsnittlig tilskudd fra KD ligger driftsutgiftene per student mellom 50 000 og 80 000 kr. For fylkeskommunene som ligger mer enn 2 standard avvik over gjennomsnittet er driftsutgiftene per student lik 80 000.



Figur 3.7. Brutto driftsutgift per student i fylkeskommunene etter tilskudd fra KD.

Når vi undersøker korrigerte brutto driftsutgifter per student i Figur 3.8, er tendensen den samme. Korrigerte brutto driftsutgifter per student faller med tilskudd fra KD, men sammenhengen er ikke like tydelig som mellom brutto driftsutgifter per student og tilskuddet fra KD. Dette kan skyldes at fylkeskommuner med store rammetilskudd har en større andel studenter i mer kostnadskrevenne fag, enn fylkeskommunene med mindre aktivitet og rammetilskudd. Dette samsvarer også med resultatene i Tabell 3.6.



Figur 3.8. Korrigerte brutto driftsutgift per student i fylkeskommunene etter tilskudd fra KD.

Vår vurdering: Det er store forskjeller i aktivitet tilknyttet fagskolene mellom fylkeskommunene, og disse forskjellene er relativt stabile over tid. De fylkeskommunene med høy aktivitet i utgangspunktet, får store tilskudd fra KD, mens fylkeskommunene med små tilskudd fra KD har litt aktivitet i hele perioden etter forvaltningsreformen. Driftsutgiftene per student er høyere i de fylkeskommunene med lavest aktivitet (basert på størrelsen på rammetilskuddet fra KD). Dette tyder på at det er smådriftsulemper knyttet til drift av fagskoler, og at dette kan gjøre det vanskelig å øke aktiviteten uten at tilskuddet øker. Det kan være ulike faktorer som bidrar til denne systematikken. Skoledrift er ikke like dyrt over alt. Smådriftsulemper ved lavt studenttall er knyttet til faste kostnader ved administrasjon, drift og andre fellesfunksjoner. Få student medfører undervisning i små grupper og høye utgifter til lærerlønninger per student.

3.4 Fagspesifikke forskjeller

Evaluerings spørsmål 10: Hvilke eventuelle forskjeller er det i tilskudd fra fylkeskommunene til fagskolene avhengig av fagfelt?

Det finnes i dag tre ulike offentlige kanaler for finansiering av fagskoler. (1) 16 fagskoler finansieres direkte fra statsbudsjettet. (2) Rammetilskudd til fylkeskommunene fra KD. (3) Tilskudd til helsefagtilbudene fra Helsedirektoratet via Omsorgsplan 2015. For sistnevnte forvalter fylkeskommunene hver sin tilskuddssum (rammestyrte fra Statens side). Fylkeskommunale skoler og private opplæringsaktører kan søke fylkeskommunen om penger til helsefagskoletilbud. Det private fagskoletilbudet mottar ikke offentlig støtte, og må basere seg på studentbetaling. Dette betyr at fagskolene finansieres på fire ulike måter.

Rammetilskuddet som overføres fra KD til fylkeskommunene tilsvarer midlene som tidligere ble fordelt mellom tekniske og maritime fagskoler direkte fra Kunnskapsdepartementet. Etter forvaltningsreformen har dette rammetilskuddet blitt en del av de frie midlene, og det er i prinsippet ikke lagt noen føringer for hvordan disse midlene forvaltes av fylkeskommunene.

Bakgrunnen for overføring av finansiering til fylkeskommunene var at fylkeskommunene vil ha gode forutsetninger for å prioritere og tilpasse utdanning til regional næringsliv og kompetansebehov. Fylkeskommunene har altså ansvaret for at det finnes fagskoletilbud i henholdt til lokale, regionale og nasjonale behov. Dette betyr man etter forvaltningsreformen skulle forvente at fylkeskommunene i større grad enn tidligere gir tilskudd til andre fagskoletilbud enn tekniske og maritime fag.

For å undersøke dette tar vi utgangspunkt i DBH – Fagskolestatistikk (DBH-F). Dette er en nasjonal database for statistikk om fagskoleutdanning som omfatter alle fagskoler i Norge. DBH-F inneholder blant annet informasjon om antall studenter som finansieres av det offentlige (helt eller delvis) etter fag og fylke. Ved å benytte seg av denne statistikken, kan vi gi en oversikt over hvordan fylkeskommunene prioriterer ulike fagfelt. Vi ser da bort fra den delen av statistikken som omfatter helprivate tilbud. Derfor vil fagfelt som i særlig grad finnes i private fagskoler, som humanistiske og estetiske fag og mediefag (sistnevnte er under fagfeltet samfunnsfag) i liten grad dekkes.

Vedleggstabell V. 2 (i vedlegget) viser antall studenter som blir finansiert av det offentlig etter fagfelt i perioden 2011-2013 i hvert enkelt fylke. Tabellen indikerer at det i perioden etter forvaltningsreformen i liten grad har skjedd endring i hvilke fagfelt som finansieres av fylkeskommunene. Tvert imot er det kun innenfor tekniske fag, i tillegg til helse-, sosial- og idrettsfag, at det har vært en betydelig økning i antall studenter som finansieres av det offentlige etter forvaltningsreformen. (Antall studenter i tekniske fag har vokst med i overkant av 11 % i perioden 2011-2013). Selv om tabellen ikke sier noe om utviklingen innenfor disse fagene, er det tydelig at de fylkeskommunale fagskolene i liten grad har utviklet nye tilbud i perioden etter forvaltningsreformen.

Som sagt ser vi også at helse-, sosial- og idrettsfag har vokst i perioden 2011-2013 (med 30 prosent fra 2011 til 2013). Helse-, sosial- og idrettsfag blir finansiert ved hjelp av øremerkede midler overført fra helsedirektoratet til fylkeskommunene. Det er altså i hovedsak studenter i naturvitenskapelige fag, håndverksfag og tekniske fag som helt eller delvis blir finansiert av det offentlige gjennom fylkeskommunenes rammetilskudd.

For å vise forskjeller i tilskuddet fra fylkeskommunene til fagskolene etter fagfelt bruker vi Rogaland fylkeskommune som et eksempel. Vi bruk KOSTRA-tall, DBH-F-statistikken, informasjon fra KD, helsedirektoratet og Rogaland.⁴⁴ Tabell 3.7 viser forskjellen i tilskudd og driftsutgifter per student fordelt på fagfelt i Rogaland i 2012.

⁴⁴ I prinsippet kunne dette vært gjort for alle fylkeskommunene, men ikke innenfor rammene til dette prosjektet.

Rogaland fikk i 2012 et rammetilskudd på om lag 34 millioner kroner. Samtidig fikk de også en øremerket overføring fra helsedirektoratet på i overkant av 9 millioner kroner. Høsten 2012 var det, ifølge DBH-F, registrert 484 studenter i tekniske og maritime fag (inkludert petroleumsfag) i den fylkeskommunale fagskoleutdanningen i Rogaland. Samtidig var det 52 studenter som tok helse og sosialfag i regi av det offentlige og 240 studenter som tok helse og sosialfag hos private utdanningsaktører.

Dette betyr at per student i tekniske og maritime fag var rammetilskuddet fra KD lik 70 124 kroner, eller 84 882 kroner når vi måler antall studenter i heltidsekvivalenter. Rogaland fylkeskommune overførte 7,239 millioner kroner til de private fagskolene som tilbød helse-, sosial- og idrettsfag. Tilskuddet fra helsedirektoratet per student i privat utdanning var altså lik 30 162 kroner eller 60 325 kroner per heltidsekvivalent. De fylkeskommunale fagskolene som gir utdanning i helse- og sosial fikk 1,969 millioner kroner i tilskudd. Dette betyr at tilskuddet per student i offentlig helsefags-utdanning var om lag 8000 kroner høyere enn i privat helsefag-utdanning, og 15 000 høyere per heltidsekvivalent.

Driftsutgiftene knyttet til fylkeskommunale utdanninger i tekniske og maritime fag var omtrent 45 millioner kroner, mens driftsutgiftene knyttet til helse og sosialutdanningene i regi av fylkeskommunene var lik 3,5 millioner. Utgiftene per student i henholdsvis tekniske og maritime fag og helse- og sosialfag var altså lik 94 000 og 59 000 kroner. Avviket mellom tilskudd og faktiske kostnader per student var da lik 24 000 for maritime og tekniske fag og 21 000 kroner for helse og sosialfag. Per heltidsekvivalent var avviket enda større.

Tabell 3.7. Tilskudd og finansiering av det fylkeskommunale fagskoletilbudet i Rogaland

Fylke	Tilskudd fra KD	Tilskudd til fagskole-utdanning i helse- og sosialfag	Tilskudd per student høsten 2012 – tekniske og maritime fag	Tilskudd per student 2012 – helse-, sosial- og idrettsfag		Driftsutgifter per student 2012 – tekniske og maritime fag	Driftsutgifter per student 2012- helse-, sosial- og idrettsfag	
				O	P		O	P
Rogaland	33 940 000	9 208 000	70 124 (84 882)	37 865 (75 730)	30 162 (60 325)	94 626 (114 540)	58 673 (117 346)	

Kilde: KOSTRA, KD, Helsedirektoratet, Saksdokumenter Rogaland fylkeskommune. Per heltidsekvivalent i parentes.

Vår vurdering: Analysen over viser at fylkeskommunene har prioritert de tradisjonelle fagskoleutdanningene og helsefagene etter forvaltningsreformen i 2010. En grunn til dette kan være at overføringene fra fylkeskommunene ikke er store nok i forhold til utgiftene knyttet til drift av fagskoler. En analyse av Rogaland, viser at verken rammeoverføringen til KD eller det øremerkede tilskuddet fra Helsedirektoratet er store nok til å dekke utgiftene knyttet til drift av den fylkeskommunale fagskolen i Rogaland. Dagens finansieringsmodell baseres på studenttall fra to år tilbake i tid, dermed får fylkeskommunene mindre tilskudd per student dersom studenttallet øker fra et år til det neste. I tillegg er det mulig at satsen er for lav sammenlignet med faktiske kostnader per student. Dette betyr at fylkeskommunene må bruke en stor del av rammetilskuddet fra KD på å dekke driftskostnader. På den andre siden er det fylkeskommunenes oppgave å sørge for at fagskolene møter behov i næringsliv og samfunnsliv innenfor de økonomiske midlene de har til disposisjon. Fylkeskommunene har i liten grad begrenset opptaket til fagskolene. Et økt studentopptak uten tilsvarende økning i overføringene fører nødvendigvis til at tilskuddet per student går ned.

3.5 Fylkeskommunenes behandling av private og offentlige fagskoler

Evalueringsspørsmål 11: Hvilke eventuelle forskjeller er det i tilskudd fra fylkeskommunene til fagskolene avhengig av om fagskolene er private eller offentlige?

Tabell 3.3 og Tabell 3.4 indikerer at fylkeskommunene etter forvaltningsreformen har overført en relativt liten sum til private fagskoler. I følge KOSTRA ble i gjennomsnitt i overkant av 2 millioner kroner overført fra fylkeskommunene til private fagskoler (samt andre ikke-fylkeskommunale aktører) i 2011 og 2012. Dersom vi sammenligner utviklingen i korrigerte brutto driftsutgifter med utviklingen i kjøp av tjenester som erstatter kommunal tjenesteproduksjon og overføringer er utviklingen omtrent lik. Dette gir allikevel begrenset informasjon om fylkeskommunenes prioriteringer av private og offentlig fagskoler.

Tabell 3.8 gir en oversikt over studenter som finansieres av det offentlige fordelt etter fagfelt og om de går på en fylkeskommunal eller privat fagskole. Vi har delt inn i studenter som blir finansiert av det offentlige innenfor følgende to faggrupper fordelt på år og fylkeskommunale (FK) og private skoler (P):

- Tekniske-, maritime-, og petroleumsfag
- Helse-, sosial- og idrettsfag

Tabellen viser at det bare er innenfor helse-, sosial- og idrettsfag at det offentlige finansierer studenter i private fagskoler. Det er ikke overraskende at fylkeskommunene gir tilskudd til private aktører som tilbyr helse-, sosial- og idrettsfag ettersom helsedirektoratet gir midler til fylkeskommunene som er øremerket disse utdanningene. Men med bakgrunn i at fylkeskommunene etter forvaltningsreformen fikk ansvaret for at det finnes fagskoletilbud i henhold til lokale, regional og nasjonale behov, kunne man tenke seg at fylkeskommunene i større grad hadde gitt tilskudd til private utdanningsaktører utover de øremerkede midlene fra helsedirektoratet. Basert på Tabell 3.8, ser det ikke ut som om dette er tilfellet.

Tabell 3.8. Studenter som finansieres av det offentlige fordelt etter fagfelt og type fagskole (fylkeskommunal/privat)

Fylke	Tekniske, Maritime og petroleumsfag						Helse-, sosial- og idrettsfag					
	2011		2012		2013		2011		2012		2013	
	FK	P	FK	P	FK	P	FK	P	FK	P	FK	P
Østfold	227	0	224	0	226	0	75	20	79	24	110	20
Akershus	0	0	0	0	0	0	0	95	67	77	115	245
Oslo	399	0	420	0	454	0	49	244	31	489	48	337
Hedmark	0	0	0	0	0	0	0	8	44	21	71	22
Oppland	651	0	536	0	609	0	154	0	96	0	61	0
Buskerud	236	0	310	0	295	0	11	129	0	124	11	160
Vestfold	192	0	156	0	147	0	87	51	119	30	127	50
Telemark	179	0	158	0	227	0	39	35	64	77	62	71
Aust-Agder	78	0	105	0	118	0	26	0	32	0	31	0

Fylke	Tekniske, Maritime og petroleumsfag						Helse-, sosial- og idrettsfag					
Vest-Agder	271	0	269	0	307	0	0	0	10	0	4	0
Rogaland	483	0	484	0	548	0	51	228	52	240	57	283
Hordaland	844	0	1025	0	1027	0	41	70	73	52	88	38
Sogn- og Fjordane	160	0	132	0	142	0	11	0	9	0	2	0
Møre- og Romsdal	435	0	468	0	477	0	0	0	36	0	31	0
Sør-Trøndelag	281	0	367	0	405	0	14	131	0	85	0	48
Nord-Trøndelag	354	0	292	0	304	0	35	0	32	0	20	0
Nordland	156	0	166	0	185	0	84	35	75	60	59	61
Troms	277	0	325	0	337	0	34	0	26	0	18	0
Finnmark	31	0	16	0	16	0	0	0	0	0	0	0
Totalt	5254	0	5459	0	5713	0	711	1046	845	1279	915	1335

Merknad: FK = Fylkeskommunal fagskoler, P = Privat fagskoler.

Kilde: DBH-F-statistikken

Som tabellen viser, gis noen tilbud innenfor helse-, sosial- og idrettsfag av fylkeskommunale fagskoler, mens de fleste gis av private utdanningsaktører. Det er interessant å se om dette forholdet har endret seg etter forvaltningsreformen. Fra 2011 til 2012 økte antall studenter i helse-, sosial- og idrettsfag i fylkeskommunale fagskoler med 19 prosent, og fra 2012 til 2013 var økningen kun på åtte prosent. Samtidig økte antall studenter i helse-, sosial- og idrettsfag i private fagskoler med 22 prosent fra 2011 til 2012, og med kun fire prosent fra 2012 til 2013. På aggregert nivå er det altså ingen klar indikasjon på at fylkeskommunene i større grad prioriterer egne fagskoler foran private aktører innenfor dette fagfeltet. Sammenligner vi fylkeskommuner er derimot bildet litt annerledes. I noen fylkeskommuner øker studenttallet i de private fagskolene kraftig fra 2011 til 2013 (f.eks. Rogaland og Akershus og Buskerud), mens i andre reduseres antall studenter i de private fagskolene i samme periode (f.eks. Hordaland og Sør-Trøndelag).

Vår vurdering: Fylkeskommunene gir i liten grad tilskudd til private utdanningsaktører. Dette kan skyldes at finansieringssystemet for fagskolene ikke gir fylkeskommunene rom til annet enn å finansiere sine egne fagskoler. Samtidig viser Tabell 3.8 at antallet studenter innenfor tekniske, maritime og petroleumsfag øker betydelig i perioden 2011 til 2013. Dette betyr at dersom fylkeskommunene hadde prioritert annerledes kunne man i større grad gitt tilskudd til private utdanningsaktører. På den andre siden er det et åpent spørsmål om de fylkeskommunale fagskoleutdanningen faktisk dekker regionale og lokale behov. Dersom dette er tilfellet, virker fylkeskommunenes prioriteringer fornuftige.

4 Oppsummering av funn

I innledningen til denne rapporten peker vi på hvordan fagskolene er en svært mangfoldig gruppe utdanningsinstitusjoner, med svært ulik historisk bakgrunn opphav, og med en rekke ulike finansieringsformer. Vi pekte også på at det først er i løpet av de aller siste årene at det har blitt iverksatt arbeid som gir oversikt over fagskolene som selvstendig utdanningsvalg innenfor tertiær utdanning i Norge.

Arbeidet med denne rapporten har bekreftet at det fremdeles er et godt stykke igjen før rapportering og statistikk om fagskolene er på et tilstrekkelig godt nivå til at det kan gjøres presise analyser av ulike aspekter ved fagskolenes drift og utvikling. For eksempel viser vår gjennomgang av KOSTRA-tallene at det er store forskjeller mellom fylkeskommunene med hensyn til hvordan ulike sider ved inntekter og utgifter til fagskolene blir ført. Selve tilskuddet til fylkeskommunene gjennom rammefordelingen er det forholdsvis god oversikt over – det samme ser også ut til å gjelde for de totale utgiftene til drift av fagskoletilbud. Men når det gjelder håndtering av tilskuddet fra Helsedirektoratet som skal finansierer helse- og sosialfagskoletilbud, er praksisen svært variabel, både på inntekts- og utgiftssiden. Videre ser vi også at det er klare svakheter ved i fagskolestatistikken. Vi har selv erfart at det er enkelte feil i DBHs fagskolestatistikk – og denne databasen ble først opprettet i 2011. Vi vil derfor gjøre oppmerksom på at det er potensielle feilkilder i datasettene som vi har brukt for analysene i denne rapporten, og som vi ikke har hatt mulighet til å fullstendig kvalitetssikre innenfor rammene av prosjektet.

4.1 Fylkeskommunenes tilrettelegging for fagskoletilbud

I den første delen av evalueringen rettet vi oppmerksomheten mot hvordan fylkeskommunene har tatt rollen som forvaltere av fagskoleutdanningen. Denne delen av evalueringen inneholder vurderinger av følgende seks spørsmål:

1. I hvilken grad har forvaltningsreformen bidratt til å sørge for at fylkeskommunene tilbyr godkjent fagskoleutdanning som tar hensyn til lokalt, regionalt og nasjonalt kompetansebehov innenfor prioriterte samfunnsområder?
2. I hvilken grad er dagens finansieringsordning med på å sørge for at det tilbys godkjent fagskoleutdanning som tar hensyn til lokalt, regionalt og nasjonalt kompetansebehov innenfor prioriterte samfunnsområder?
3. I hvilken grad har fylkeskommunene lagt til rette for at studenter kan få tilbud om fagskoleutdanning på tvers av fylkesgrensene?
4. I hvilken grad har fylkeskommunene prioritert hvilke fagskoletilbud som skal få offentlig tilskudd?
5. Hvordan forholder fagskolens styre seg til fylkeskommunen/fylkesting når det gjelder beslutninger om tilrettelegging av fagskoleutdanning?

6. I hvilken grad har fylkeskommunene samarbeidet med arbeidslivet i sin tilrettelegging av fagskoletilbud?

Det meste av konklusjonene i denne delen av evalueringen har kommet fram gjennom intervjuer med involverte aktører på ulike nivå, ved gjennomgang av dokumenter (både fra ulike nasjonale aktører og i fylkeskommunene), og ved studier av fagskolestatistikken og KOSTRA-tall (se også neste del).

Vår gjennomgang peker i retning av at fylkeskommunen i liten grad har inntatt en rolle som forvaltere av et fagskoletilbud som er sett i sammenheng med regionale kompetansebehov. For det første ser det ut til at fylkeskommunene i svært liten grad driver systematisk arbeid for å kartlegge kompetansebehov innenfor fagskoleområdet på regionalt nivå. Den enkelte fagskole og ulike andre interessenter driver til en viss grad denne typen arbeid, men det ser ikke ut som den helhetlige kartleggingen av kompetansebehov ivaretas på regionalt nivå. En av hovedhensiktene med forvaltningsreformen var nettopp at fylkeskommunene skulle se fagskoletilbudet i sammenheng med forvaltningen av andre kompetansefelt. Fylkeskommunen har ansvar for (Kommunal- og regionaldepartementet, 2006).

Kandidatundersøkelsene av fagskolekandidatene viser likevel at fagskoleutdanningene som får tilskudd gjennom fylkeskommunene i stor grad svarer på viktige behov i dagens arbeidsmarked, ved at disse kandidatene får relevantjobb.

Våre analyser peker i retning av at finansieringssystemet for fagskolene virker svært konserverende på utviklingen av fagskoletilbudet i fylkeskommunene (se også neste del av evalueringen). For det første er slik at tildeling av midler gjennom rammetilskuddet baserer seg på antall studenter to år tidligere. I en situasjon med vekst i studenttallet innenfor fagskolene (slik det har vært i perioden vi har undersøkt) vil tilskuddene ikke holde tritt med studenttallet. Da kommer finansieringen under press. I en situasjon med press på finansieringen blir det nødvendigvis vanskeligere å skulle foreta endringer av fagskoletilbudet. Vi får da en konserverende tendens, der fylkeskommunen først og fremst legger vekt på å videreføre de tilbudene som allerede eksisterer. Det er grunn til å tro at eventuelle nyorienteringer i fagskoletilbudet fordrer at det kommer friske midler som kan brukes til å opprette et nytt tilbud det eventuelt er behov. Resultatet blir at fylkeskommunene nesten utelukkende bruker midler på å finansiere fagskoletilbud innenfor tekniske og maritime fagskoletilbud, og utelukkende finansierer fagskoletilbud innenfor offentlig eide fagskoler. Vi ville i utgangspunktet forventet at kompetansebehov er i endring, og at det skulle ført til en viss nyorientering av fagskoletilbudet. Vi klarer ikke å observere noen slike endringer innenfor den delen av fagskoletilbudet som fylkeskommunene finansierer.

Organisering og funksjonsfordeling innenfor fylkeskommunenes fagskoletilbud ser ut til å fungere forholdsvis tilfredsstillende. Så langt vi har brakt på det rene er samarbeidet mellom fylkeskommunene og deres respektive fagskoler preget av samarbeid og få konflikter. Det foregår lite systematisk arbeid omkring fagskoletilbud over fylkesgrensene, men det ser heller ikke ut til at det legges vesentlige hindringer i veien for studenter som krysser fylkesgrensene. De ulike interessentene innenfor fagskolefeltet er involvert i den grad fylkeskommunene driver med aktivt policyrettet arbeid. Noen av fylkeskommunene (Akershus, Oppland og Hedmark) samarbeider om fagskoledrift.

Hovedbildet av fylkeskommunenes tilrettelegging for fagskoletilbud er at fylkeskommunene i svært liten grad har inntatt noen aktiv rolle som forvalter av tilbudet. Utviklingen bærer preg av at fylkeskommunene fortsetter som de alltid har gjort – med å støtte de fagskolene de selv eier og driver. Det ser ikke ut som fylkeskommunene har funnet det verdt å gjøre noen omprioriteringer, og det ser heller ikke ut som de skaffer seg faktagrunnlag for å vurdere om slike omprioriteringer kunne vært nødvendig. Finansieringssystemet for fagskolene ser ut til å bidra til å konservere dagens fagskoletilbud.

4.2 Kostnadene ved fagskoledrift

Formålet med denne andre delen av evalueringen har vært å gi en beskrivelse av kostnadene knyttet til fagskoledrift i perioden 2010–2012, altså i perioden etter at fylkeskommunene fikk ansvaret for fagskolene, som en følge av forvaltningsreformen. I denne delen av evalueringen har vi forsøkt å besvare følgende fem spørsmål:

7. Kartlegging av kostnader knyttet til drift av de fagskolene som finansieres av fylkeskommunene
8. I hvilken grad er tilskuddene fra staten til fylkeskommunene tilstrekkelig til dekning av driftsutgiftene ved fagskolene?
9. Er det forskjeller mellom fylkeskommunene når det gjelder økonomiske midler som de anvender på fagskolene sammenlignet med hva fylkeskommunene mottar i tilskudd til drift av fagskolene?
10. Hvilke eventuelle forskjeller er det i tilskudd fra fylkeskommunene til fagskolene avhengig av fagfelt?
11. Hvilke eventuelle forskjeller er det i tilskudd fra fylkeskommunene til fagskolene avhengig av om fagskolene er private eller offentlige?

Konklusjonene i denne delen av evalueringen hviler på uttrekk fra KOSTRA-databasen og fagskolestatistikken, med de forbehold det er nødvendig å ta (se innledningsvis i kapitlet).

Det er som ventet store forskjeller i hvor mye de ulike fylkeskommunene bruker på fagskoledrift, fra om lag 4 000 000 i Finnmark til over 75 millioner kroner i netto driftsutgifter i Hordaland (se Figur 3.2).

Det er fylkeskommunene med svært lav (fylkeskommunal) fagskoleaktivitet (og dermed svært lite tilskudd fra staten) som har de høyeste driftsutgiftene per student (se Figur 3.7). I våre analyser ser vi derfor en stordriftsfordel/smådriftsuleppe i drift av fagskoler.

Det overordnede kostnadsbildet er at fylkeskommunene totalt sett bruker mer penger på fagskoler enn det som overføres fra staten til fagskoledrift gjennom rammeoverføringen til fylkeskommunene. Det er i all hovedsak vestlandsfylkene, Nordland og Troms som bruker betydelig mer midler på fagskolene enn det de får i rammetilskudd. Både tilskuddet fra staten og gjennomsnittlige driftsutgifter til fagskolene har vært stabile de to siste årene av den undersøkte perioden (2011 og 2012). Det ser likevel ut som en del av fylkeskommunene med store underskudd på sin fagskoledrift har forsøkt å tilpasse sitt utgiftsnivå bedre til tilskuddet som overføres i fylkesrammen (Rogaland, Sogn- og Fjordane, Møre og Romsdal og muligens Nordland, se Figur 3.5).

For majoriteten av fylkeskommunene svarer rammetilskuddet fra KD relativt godt til netto driftsutgifter knyttet til drift av fagskoler. Enkelte fylker derimot opplever gjennomgående at rammetilskuddet ikke dekker utgiftene knyttet til drift av fagskoler. Når vi undersøker nærmere hva som kan forklare dette, er det tydelig at andelen studenter på maritime fag er vesentlig høyere i disse fylkeskommunene sammenlignet med resten av landet. Dette kan indikere at finansieringssystemet for fagskolen ikke tar hensyn til at maritime fag er mer kostbare enn andre tekniske fag og helse, sosial og idrettsfag.

KOSTRA-tallene gir ikke noe godt grunnlag for å studere forskjellene i tilskudd fra fylkeskommunene avhengig av fagfelt. For å kunne besvare dette spørsmålet må vi i stedet bruke DBHs fagskolestatistikk og holde utviklingen i studenttall opp mot de den økonomiske utviklingen i fylkeskommunene. Det hovedbildet som trer fram er at veksten i fagskoletilbudet har kommet innenfor de tekniske fagene, men ikke innenfor de maritime fagskoleutdanningene. Vi setter dette i sammenheng med at de maritime fagskoleutdanningene er klart dyrest, og at fylkeskommunene ikke har økonomiske evner til å utvide tilbudet på dette feltet.

Fylkeskommunene gir nesten utelukkende tilskudd til offentlige fagskoler som er eid og drevet av fylkeskommunene selv, og dette bildet har ikke forandret seg i den undersøkte tidsperioden.

4.3 Oppsummering av NIFUs vurdering av evalueringsspørsmålene

Vår vurdering av Evalueringsspørsmål 1: I hvilken grad har forvaltningsreformen bidratt til å sørge for at fylkeskommunene tilbyr godkjent fagskoleutdanning som tar hensyn til lokalt, regionalt og nasjonalt kompetansebehov innenfor prioriterte samfunnsområder?

Intervjuer og dokumenter gir ikke holdepunkter for at *forvaltningsreformen* i seg selv har bidratt til å sørge for at fylkeskommunene tilbyr godkjent fagskoleutdanning som tar hensyn til lokalt, regionalt og nasjonalt kompetansebehov innenfor prioriterte samfunnsområder. Dokumentanalysen indikerer at fagene som tilbys ved fylkeskommunale fagskoler i stor grad er relevante for dagens arbeidsmarked, men dette trenger ikke nødvendigvis har sin årsak i forvaltningsreformen. Det er nærliggende å konkludere med at disse studietilbudene var relevante for arbeidsmarkedet også før forvaltningsreformen. Intervjuene tyder på at det som tilbys av fagtilbud ved de fylkeskommunale fagskolene er likt det som ble tilbudt før forvaltningsreformen, og at fylkeskommunene ikke har gjort noen omprioriteringer av strategisk betydning. Vi har i liten grad funnet dokumentasjon på at fylkeskommunene kartlegger kompetansebehovet for fagskoleutdanning i sin region.

Vår vurdering av Evalueringsspørsmål 2: I hvilken grad er dagens finansieringsordning med på å sørge for at det tilbys godkjent fagskoleutdanning som tar hensyn til lokalt, regionalt og nasjonalt kompetansebehov innenfor prioriterte samfunnsområder?

Dagens *finansieringsordning* sørger i liten grad for at det tilbys godkjent fagskoleutdanning som tar hensyn til lokalt, regionalt og nasjonalt kompetansebehov innenfor prioriterte samfunnsområder. Tilbudet om fagskolestudier har blitt ekspandert uten en tilsvarende økning i finansieringen fra statlige myndigheter. Vi understreker at dette er på aggregert nivå, og at det kan være variasjoner mellom fylkeskommuner som ikke kommer frem når vi ser på utviklingen på nasjonalt nivå. Dagens finansieringsordning er i stor grad basert på historisk aktivitetsdata, noe som nødvendigvis medfører ulikhet i fordelingene mellom fylkeskommunene og som i sin tur gjør det vanskelig for fylkeskommuner med historisk lav aktivitet og lavt tilskudd å øke aktiviteten senere. utfordringer med ordninger slik den er i dag (foruten det historisk sett lave bevilgningsnivået i forhold til fagskolestudier) er lite rom for utvikling av helt nye studietilbud, lite hensyn til at ulike studietilbud har ulike kostnader, i tillegg er det ikke insentiver for fylkeskommunen å gi tilskudd utover sine egne fagskoler. Vi registrerer også at fylkeskommunene i liten grad bruker begrensning av opptak til fagskolene sine som et aktuelt tiltak for å holde finansieringen per student oppe.

Vår vurdering av Evalueringsspørsmål 3: I hvilken grad har fylkeskommunene lagt til rette for at studenter kan få tilbud om fagskoleutdanning på tvers av fylkesgrensene?

Vårt begrensede datamateriale indikerer at de fleste fylkeskommunene i liten grad tilrettelegger for fagskoleutdanning på tvers av fylkesgrensene. Vi finner på den annen side heller ikke at det legges hindringer i veien for studenter som søker seg inn på tvers av fylkesgrensene. Informasjonen i denne evalueringen har ikke gitt grunnlag for en systematisk analyse av fylkeskommunenes tilrettelegging for fagskoleutdanning på tvers av fylkesgrensene, og vi har derfor ikke grunnlag for en entydig og klar konklusjon på dette spørsmålet.

Vår vurdering av Evalueringsspørsmål 4: I hvilken grad har fylkeskommunene prioritert hvilke fagskoletilbud som skal få offentlig tilskudd?

Fylkeskommunene prioriterer i stor grad offentlige fagskoletilbud med rammetilskuddet fra Staten. I den grad tilskudd gis til private tilbydere gjennom fylkeskommunen, er dette gjennom midler som kommer fra Helsedirektoratet. Fylkeskommunenes ensidige satsing på de etablerte fylkeskommunale/offentlige fagskolene bør sees i sammenheng med en allerede økonomisk anstrengt situasjon for de eksisterende offentlige fagskolene og at fylkeskommunene i liten grad foretar

kompetansebehovskartlegging – noe som vanskeliggjør politiske prioriteringer av fag og utvikling av nye fag.

Vår vurdering av Evalueringsspørsmål 5: Hvordan forholder fagskolens styre seg til fylkeskommunen/fylkesting når det gjelder beslutninger om tilrettelegging av fagskoleutdanning?

På grunnlag av det begrensede datamaterialet ser det ut som flere fylkeskommuner har valgt modeller som gjør at den enkelte fagskole i realiteten er underordnet fylkeskommunen (blant annet ved å ha et felles styre for alle fagskolene i fylkeskommunen). I praksis ser det ikke ut til å være store konflikter mellom fagskolenes styrer og fylkeskommunene. Det er nærliggende å tro at beslutninger i fylkesting om tilrettelegging av fagskoleutdanning, særlig rundt det økonomiske (f.eks. nedskjæringer) kan blir møtt med en viss motstand i fagskolestyrene, uten at dette har betydning for det endelige vedtaket. Denne konklusjonen begrenser seg til de fagskolene som er eid av fylkeskommunene.

Vår vurdering av Evalueringsspørsmål 6: I hvilken grad har fylkeskommunene samarbeidet med arbeidslivet i sin tilrettelegging av fagskoletilbud?

Funn fra intervjuer og dokumentstudier indikerer at det ikke er fylkeskommunene (fylkesting eller fylkesadministrasjon) som først og fremst samarbeider med arbeidslivet om tilrettelegging av fagskoletilbud. Det er snarere slik at det er miljøer ved fagskolene eller interesseorganisasjonene og partene som er proaktive på dette området. Fra fylkeskommunen er det derimot sterkt indirekte samarbeid med arbeidsliv gjennom fylkestingets representanter i fagskolestyrene at fylkeskommunen på en indirekte måte er med på å tilrettelegge fag for arbeidslivet.

Vår vurdering av Evalueringsspørsmål 7: Kartlegging av kostnader knyttet til drift av de fagskolene som finansieres av fylkeskommunene.

Etter forvaltningsreformen har det vært en nominell oppgang i både brutto utgifter og korrigerede brutto utgifter knyttet til drift av fagskoler. Denne økningen ville vært enda større dersom fylkeskommunene ikke hadde inkludert finansieringen av § 6A-fagskolene i driftsutgiftene i 2010. Dette gjør også at det er vanskelig å sammenligne driftsutgifter per student mellom 2010 og 2011. Mens det var en kraftig reduksjon i driftsutgiftene per student mellom 2010 og 2011, var det en økning i utgiftene per student fra 2011 til 2012. Dette betyr at kostnadene per student reelt sett har gått opp i perioden etter forvaltningsreformen, selv når vi tar hensyn til pris- og lønnsvekst i perioden.

Det er store forskjeller på tvers av fylkeskommuner, både totalt og per student. Mens Hordaland bruker om lag 80 millioner kroner på fagskole hvert år, brukte Finnmark 4 millioner kroner på fagskoledrift. Samtidig er driftsutgifter per student vesentlig høyere i Finnmark enn i Hordaland. Forskjellen i driftsutgifter per student reflekterer ulikheter i fagsammensetning, smådriftsulemper, skolestruktur og ulik prioritering av finansiering av private utdanningsaktører, og fylkeskommunenes tradisjoner for fagskoledrift.

Vår vurdering av Evalueringsspørsmål 8: I hvilken grad er tilskuddene fra staten til fylkeskommunene tilstrekkelig til dekning av driftsutgiftene ved fagskolen?

For majoriteten av fylkeskommunene svarer rammetilskuddet fra KD relativt godt til netto driftsutgifter knyttet til drift av fagskoler. Enkelte fylker derimot opplever gjennomgående at rammetilskuddet ikke dekker utgiftene knyttet til drift av fagskoler. Når vi undersøker nærmere hva som kan forklare dette, er det tydelig at andelen studenter på maritime fag er vesentlig høyere i disse fylkeskommunene sammenlignet med resten av landet. Dette kan indikere at finansieringssystemet for fagskolen ikke tar hensyn til at maritime fag er mer kostbare enn andre tekniske fag og helse, sosial og idrettsfag.

Vår vurdering av Evalueringsspørsmål 9: Er det forskjeller mellom fylkeskommunene når det gjelder økonomiske midler som de anvender på fagskolene sammenlignet med hva fylkeskommunene mottar i tilskudd til drift av fagskolene?

Det er store forskjeller i aktivitet tilknyttet fagskolene mellom fylkeskommunene, og disse forskjellene er relativt stabile over tid. De fylkeskommunene med høy aktivitet i utgangspunktet, får store tilskudd fra KD, mens fylkeskommunene med små tilskudd fra KD har litt aktivitet i hele perioden etter forvaltningsreformen. Driftsutgiftene per student er høyere i de fylkeskommunene med lavest aktivitet (basert på størrelsen på rammetilskuddet fra KD). Dette tyder på at det er smådriftsulemper knyttet til drift av fagskoler, og at dette kan gjøre det vanskelig å øke aktiviteten uten at tilskuddet øker. Det kan være ulike faktorer som bidrar til denne systematikken. Skoledrift er ikke like dyrt over alt. Smådriftsulemper ved lavt studenttall er knyttet til faste kostnader ved administrasjon, drift og andre fellesfunksjoner. Få student medfører undervisning i små grupper og høye utgifter til lærerlønninger per student.

Vår vurdering av Evalueringsspørsmål 10: Hvilke eventuelle forskjeller er det i tilskudd fra fylkeskommunene til fagskolene avhengig av fagfelt?

Analysen over viser at fylkeskommunene har prioritert de tradisjonelle fagskoleutdanningene og helsefagene etter forvaltningsreformen i 2010. En grunn til dette kan være at overføringene fra fylkeskommunene ikke er store nok i forhold til utgiftene knyttet til drift av fagskoler. En analyse av Rogaland, viser at verken rammeoverføringen til KD eller det øremerkede tilskuddet fra Helsedirektoratet er store nok til å dekke utgiftene knyttet til drift av den fylkeskommunale fagskolen i Rogaland. Dagens finansieringsmodell baseres på studenttall fra to år tilbake i tid, dermed får fylkeskommunene mindre tilskudd per student dersom studenttallet øker fra et år til det neste. I tillegg er det mulig at satsen er for lav sammenlignet med faktiske kostnader per student. Dette betyr at fylkeskommunene må bruke en stor del av rammetilskuddet fra KD på å dekke driftskostnader. På den andre siden er det fylkeskommunenes oppgave å sørge for at fagskolene møter behov i næringsliv og samfunnsliv innenfor de økonomiske midlene de har til disposisjon. Fylkeskommunene har i liten grad begrenset opptaket til fagskolene. Et økt studentopptak uten tilsvarende økning i overføringene fører nødvendigvis til at tilskuddet per student går ned.

Vår vurdering av Evalueringsspørsmål 11: Hvilke eventuelle forskjeller er det i tilskudd fra fylkeskommunene til fagskolene avhengig av om fagskolene er private eller offentlige?

Fylkeskommunene gir i liten grad tilskudd til private utdanningsaktører. Dette kan skyldes at finansieringssystemet for fagskolene ikke gir fylkeskommunene rom til annet enn å finansiere sine egne fagskoler. Samtidig viser Tabell 3.8 at antallet studenter innenfor tekniske, maritime og petroleumsfag øker betydelig i perioden 2011 til 2013. Dette betyr at dersom fylkeskommunene hadde prioritert annerledes kunne man i større grad gitt tilskudd til private utdanningsaktører. På den andre siden er det et åpent spørsmål om de fylkeskommunale fagskoleutdanningen faktisk dekker regionale og lokale behov. Dersom dette er tilfellet, virker fylkeskommunenes prioriteringer fornuftige.

Referanser

- Caspersen, J., Støren, L. A., & Waagene, E. (2012). *Fagskoleutdannede: hvem de er og hvor de går* (Vol. 31/2012). Oslo: NIFU.
- Hansen, M. B., & Vedung, E. (2010). Theory-based stakeholder evaluation. *American Journal of Evaluation*, 31(3), 295-313.
- Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet. (2001). *Om korte yrkesrettede utdanninger etter videregående opplæring*. (St.meld. nr 20 (2000-01)). Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning.
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2006). *Regionale fortrinn - regional framtid*. (St.meld. nr 12 (2006-2007)). Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning.
- Kunnskapsdepartementet. (2009). *Utdanningslinja*. (St.meld. nr. 44 (2008-2009)). Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Kunnskapsdepartementet. (2010). *Tilbud og etterspørsel etter høyere utdannet arbeidskraft fram mot 2020*. Oslo: Kunnskapsdepartementet Retrieved from http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/rapporter_planer/rapporter/2010/tilbud-og-ettersporsel-etter-hoyere-utda.html?id=629447.
- Kunnskapsdepartementet. (2013). *Tilstandsrapport Fagskoler 2012*. Oslo: Kunnskapsdepartementet Retrieved from http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/rapporter_planer/rapporter/2013/tilstandsrapport-for-fagskoleutdanning-2.html?regj_oss=1&id=748481.
- Solberg, E., Rørstad, K., Børing, P., & Carlsten, T. C. (2014). Kompetansebarometer for NHO-bedriftene: Hovedresultater fra en undersøkelse om kompetansebehov blant NHOs medlemsbedrifter i 2014 *NIFU Arbeidsnotat* (Vol. 7/2014). Oslo: NIFU.
- Waagene, E., & Støren, L. A. (2013). *Fagskoleutdannedes studiesituasjon og arbeidsmarkedssituasjon: kandidatundersøkelse blant fagskoleutdannede uteksaminert våren 2012* (Vol. 40/2013). Oslo: NIFU.

Vedlegg

Vedleggstabell V. 1. Fylkeskjennetegn ved fylkeskommunene i 2012 for en del nøkkelparametere som er gjennomgått i kapittel 3.

Fylkeskjennetegn	Kjennetegn Forholdet mellom fylkeskommunen og landsgjennomsnittet		Kjennetegn Forholdet mellom fylkeskommunen og landsgjennomsnittet	
	Østfold		Akershus	
Netto driftsutgifter	23 232 000	105.10 %	3 292 000	14.90 %
Tilskudd KD	14 939 000	76.30 %	2 319 000	11.80 %
Antall fylkeskommunale fagskoler (DBH)	1	2.10 %	0	0 %
Antall studenter (DBH)	330		67	
Antall studenter maritime fag (DBH)	0		0	
Antall studenter tekniske fag (DBH)	224		0	
Brutto driftsutgifter	29 800		7 802	
Korrigerte brutto driftsutgifter	28 232		3 721	
	Oslo		Hedmark	
Netto driftsutgifter	27 152 000	122.90 %	373 000	1.70 %
Tilskudd KD	26 110 000	133.30 %	745 000	3.80 %
Antall fylkeskommunale fagskoler (DBH)	2	4.30 %	1	2.10 %
Antall studenter (DBH)	496		44	
Antall studenter maritime fag (DBH)	0		0	
Antall studenter tekniske fag (DBH)	420		0	
Brutto driftsutgifter	33 439		5085	
Korrigerte brutto driftsutgifter	29 253		859	
	Oppland		Buskerud	
Netto driftsutgifter	35 658 000	161.30 %	17 714 000	80.20 %
Tilskudd KD	37 950 000	193.70 %	16 142 000	82.40 %
Antall fylkeskommunale fagskoler	1	2.10 %	2	4.30 %
Antall studenter	650		352	
Antall studenter maritime fag (DBH)	0		0	
Antall studenter tekniske fag	536		310	
Brutto driftsutgifter	43 565		20 113	

Fylkeskjennetegn	Kjennetegn Forholdet mellom fylkeskommunen og landsgjennomsnittet		Kjennetegn Forholdet mellom fylkeskommunen og landsgjennomsnittet	
Korrigerte brutto driftsutgifter	42 615		20 108	
	Vestfold		Telemark	
Netto driftsutgifter	8 733 000	39.50 %	14 332 000	64.90 %
Tilskudd KD	12 278 000	62.70 %	15 018 000	76.70 %
Antall fylkeskommunale fagskoler	2	4.30 %	1	2.10 %
Antall studenter	275		222	
Antall studenter maritime fag (DBH)	48		0	
Antall studenter tekniske fag	108		158	
Brutto driftsutgifter	13 124		17 839	
Korrigerte brutto driftsutgifter	13 124		15 508	
	Aust-Agder		Vest-Agder	
Netto driftsutgifter	4 821 000	21.80 %	17 819 000	80.60 %
Tilskudd fra KD	6 139 000	31.30 %	17 773 000	90.70 %
Antall fylkeskommunale fagskoler	1	2.10 %	1	2.10 %
Antall studenter	137		279	
Antall studenter i maritime fag	0		61	
Antall studenter i tekniske fag	105		208	
Brutto driftsutgifter	7 086	58.90 %	22 384	74.30 %
Korrigerte brutto driftsutgifter	7 035		20 028	
	Rogaland		Hordaland	
Netto driftsutgifter	43 580 000	197.20 %	75 242 000	340.50 %
Tilskudd fra KD	33 940 000	173.30 %	70 372 000	359.20 %
Antall fylkeskommunale fagskoler	3	6.50 %	8	17.40 %
Antall studenter	537		1115	
Antall studenter i maritime fag	94		170	
Antall studenter i tekniske fag	242		683	
Brutto driftsutgifter	56 090	92.70 %	83 352	75.70 %
Korrigerte brutto driftsutgifter	48 850		80 379	
	Sogn- og Fjordane		Møre- og Romsdal	
Netto driftsutgifter	20 445 000	92.50 %	40 271 000	182.20 %
Tilskudd fra KD	11 076 000	56.50 %	38 894 000	198.5
Antall fylkeskommunale fagskoler	2	4.30 %	2	4.30 %
Antall studenter (DBH)	141		504	

Fylkeskjennetegn	Kjennetegn Forholdet mellom fylkeskommunen og landsgjennomsnittet		Kjennetegn Forholdet mellom fylkeskommunen og landsgjennomsnittet	
Antall studenter maritime fag (DBH)	61		230	
Antall studenter tekniske fag (DBH)	71		187	
Brutto driftsutgifter	22 523		42 687	
Korrigerte brutto driftsutgifter	21 834		42 213	
	Sør-Trøndelag		Nord-Trøndelag	
Netto driftsutgifter	21 429 000	97.00 %	18 023 000	81.60 %
Tilskudd fra KD	19 366 000	98.90 %	16 974 000	86.60 %
Antall fylkeskommunale fagskoler	4	8.70 %	4	4.70 %
Antall studenter (DBH)	367		324	
Antall studenter maritime fag (DBH)	85		45	
Antall studenter tekniske fag (DBH)	282		247	
Brutto driftsutgifter	27 519		25 989	
Korrigerte brutto driftsutgifter	22 226		24 601	
	Nordland		Troms	
Netto driftsutgifter	19 719 000	89.20 %	24 913 000	112.70 %
Tilskudd fra KD	14 253 000	72.80 %	15 858 000	80.90 %
Antall fylkeskommunale fagskoler	5	11.00 %	5	11.00 %
Antall studenter (DBH)	247		351	
Antall studenter maritime fag (DBH)	103		83	
Antall studenter tekniske fag (DBH)	69		242	
Brutto driftsutgifter	31 333		27 268	
Korrigere brutto driftsutgifter	27366		27137	
	Finnmark			
Netto driftsutgifter	3 154 000	14.30 %		
Tilskudd fra KD	2 062 000	10.50 %		
Antall fylkeskommunale fagskoler	1	2.10 %		
Antall studenter (DBH)	16			
Antall studenter maritime fag (DBH)	16			
Antall studenter tekniske fag (DBH)	0			
Brutto driftsutgifter	4 312			
Korrigere brutto driftsutgifter	3234			

Vedleggstabel V. 2. Studenter som blir finansiert av det offentlige etter fagfelt 2011-2013. Antall.

Fylke	Øk.adm			Tek			Mar			Pet			HS		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Østfold	18	27	26	227	224	226	0	0	0	0	0	0	95	103	130
	-	(+9)	(-1)		(-3)	(+2)	-	-	-	-	-	-		(+8)	(+27)
Akershus	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	95	144	360
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	(+49)	(+216)
Oslo	17	45	47	399	420	454	0	0	0	0	0	0	293	520	385
	-	(+28)	(+2)	-	(+21)	(+34)	-	-	-	-	-	-	-	(+227)	(-135)
Hedmark	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	65	93
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	(+57)	(+28)
Oppland	31	0	0	651	536	609	0	0	0	0	0	0	154	96	61
	-	-31	0	-	(-115)	(+73)	0	0	0	0	0	0	-	(-58)	(-3)
Buskerud	0	0	0	236	310	295	0	0	0	0	0	0	140	124	171
	-	-	-	-	(+14)	(-15)	-	-	-	-	-	-	-	(-16)	(+47)
Vestfold	0	0	0	133	108	93	59	48	54	0	0	0	138	149	177
	-	-	-	-	(-25)	(-15)	-	(-11)	(+6)	-	-	-	-	(+11)	(+28)
Telemark	0	0	0	179	158	227	0	0	0	0	0	0	74	141	133
	-	-	-	-	(-21)	(+69)	-	-	-	-	-	-	-	(+67)	(-8)
Aust-Agder	0	0	0	78	105	118	0	0	0	0	0	0	26	32	31
	-	-	-	-	(+27)	(+13)	-	-	-	-	-	-	-	(+6)	(-1)
Vest-Agder	0	0	0	214	208	246	57	61	61	0	0	0	0	10	4
	-	-	-	-	(-6)	(+38)	-	(+4)	(0)	-	-	-	-	(+10)	(-6)
Rogaland	0	0	0	239	242	246	88	94	99	156	148	146	279	292	340
	-	-	-	-	(+3)	(+3)	-	(+6)	(+5)	-	(-8)	(-2)	-	(+13)	(+48)
Hordaland	0	0	0	495	683	705	185	170	144	164	172	178	111	125	126
	-	-	-	-	(+188)	(+22)	-	(-15)	(-26)	-	(+8)	(+6)	-	(+14)	(+1)
Sogn- og Fjordane	0	0	0	96	71	71	64	61	71	0	0	0	11	9	2
	-	-	-	-	(-25)	(0)	-	(-3)	(+10)	-	-	-	-	(-2)	(-7)
Møre- og Romsdal	0	0	0	191	187	217	186	230	206	58	51	54	0	36	31
	-	-	-	-	(-4)	(+30)	-	(+44)	(-24)	-	(-7)	(+3)	-	(+36)	(-5)
Sør-Trøndelag	0	0	0	213	282	332	68	85	73	0	0	0	145	85	48

Fylke	Øk.adm			Tek			Mar			Pet			HS		
	-	-	-	-	(+69)	(+50)	-	(+17)	(-12)	-	-	-	-	(-60)	(-37)
Nord-Trøndelag	0	0	0	302	247	267	52	45	37	0	0	0	35	32	20
	-	-	-	-	(-55)	(+20)	-	(-7)	(-8)	-	-	-	-	(-3)	(-12)
Nordland	0	0	0	60	69	63	96	103	122	0	0	0	119	135	120
	-	-	-	-	(+9)	(-6)	-	(+7)	(+19)	-	-	-	-	(+16)	(-15)
Troms	0	0	0	213	242	259	64	83	78	0	0	0	34	26	18
	-	-	-	-	(+29)	(+17)	-	(+19)	(-5)	-	-	-	-	(-8)	(-8)
Finnmark	0	0	0	0	0	0	31	16	16	0	0	0	0	0	0
	-	-	-	-	-	-	-	(-15)	0	-	-	-	-	-	-
Totalt	66	72	73	3926	4092	4374	950	996	961	378	371	378	1757	2124	2250
	-	(+6)	(+1)	-	(+166)	(+282)	-	(+46)	(-35)	-	(-7)	(+7)	-	(+367)	(+158)

Merknad: Vi har ikke tatt med Service og Samferdsel og primærnæring i denne tabellen. Antallet studenter innenfor disse to fagfeltene er svært lave i hele perioden etter forvaltningsreformen. Vi har delt inn i følgende fagfelt:

- Økonomi og administrasjon (Øk.adm)
- Naturvitenskapelige fag, håndverksfag og tekniske fag (Tek)
- Maritime fag (Mar), petroleumsfag (Pet)
- Helse-, sosial- og idrettsfag (HS)
- Primærnæringsfag (Primær)
- Samferdsel- og servicefag (SS)

De to sistnevnte har nesten ingen studenter registrert i DBH-F, så vi har utelatt dem i tabellen. Parentesene viser endringen i antall studenter fra forrige år. Disse gir altså en indikasjon på om et fagfelt vokser eller blir mindre i perioden.

Tabelloversikt

Tabell 2.1. Studenter i offentlig og privat fagskoleutdanning	20
Tabell 2.2. De fylkeskommunale fagskolenes organisering	27
Tabell 3.1. Kostnader knyttet til drift av de fagskolene som finansieres av fylkeskommunene.	31
Tabell 3.2. Kostnader per student knyttet til drift av de fagskolene som finansieres av fylkeskommunene.....	34
Tabell 3.3. Brutto driftsutgifter 2009-2012.	37
Tabell 3.4. Brutto driftsutgifter per student 2009-2012.....	37
Tabell 3.5. Netto driftsutgifter og tilskudd fra KD knyttet til drift av de fagskolene som finansieres av fylkeskommunene.....	39
Tabell 3.6. Karakteristika ved fylkeskommunene der tilskudd fra KD ikke dekker netto driftsutgifter... ..	41
Tabell 3.7. Tilskudd og finansiering av det fylkeskommunale fagskoletilbudet i Rogaland	45
Tabell 3.8. Studenter som finansieres av det offentlige fordelt etter fagfelt og type fagskole (fylkeskommunal/privat).....	46
Vedleggstabell V. 1. Fylkeskjennetegn ved fylkeskommunene i 2012 for en del nøkkelparametere som er gjennomgått i kapittel 3.	55
Vedleggstabell V. 2. Studenter som blir finansiert av det offentlige etter fagfelt 2011-2013. Antall.	58

Figuroversikt

Figur 2.1. Studenter i fagskoleutdanning i fagskoler drevet av fylkeskommunene, 2009-2012 Kilde: SSB. Statistikkbanken.	20
Figur 2.2. Overføringer med krav til motytelse og tilskudd fra KD 2008-2012. Kilde: KOSTRA, SSB og KD.	21
Figur 2.3. Overføringer med krav til motytelse og tilskudd fra KD per student 2008-2012, 1000 kroner. Kilde: KOSTRA, SSB og KD.	21
Figur 3.1. Fordeling av fylkeskommunenes brutto driftsutgifter til fagskoledrift i 2012.	33
Figur 3.2. Fordeling av fylkeskommunenes korrigerede brutto driftsutgifter til fagskoledrift i 2012	33
Figur 3.3. Brutto driftsutgifter til fagskoledrift per student i 2012.	35
Figur 3.4. Korrigerede brutto driftsutgifter til fagskoledrift per student i 2012.	36
Figur 3.5. Differansen mellom netto driftsutgifter knyttet til drift av fagskoler og tilskudd fra staten. Fylkesvis. Kilde: KOSTRA og KD.	40
Figur 3.6. Brutto driftsutgifter knyttet til fagskoledrift i fylkeskommunene etter tilskudd fra KD. Kilde: KOSTRA og KD.	42
Figur 3.7. Brutto driftsutgift per student i fylkeskommunene etter tilskudd fra KD.	43
Figur 3.8. Korrigerede brutto driftsutgift per student i fylkeskommunene etter tilskudd fra KD.	43

Nordisk institutt for studier av
innovasjon, forskning og utdanning

Nordic Institute for Studies in
Innovation, Research and Education

www.nifu.no