



Høringsinnspill til rapport om finansieringssystemet for fagskolene

Norske Fag- og Friskolers Landsforbund (NFFL) ønsker med dette å gi et høringsinnspill til Deloitte sin rapport om finansieringssystemet for fagskolesektoren. Rapporten er andre delrapport i evalueringen av fagskolemeldingen (Meld. St. 9 (2016-2017)).

NFFL representerer en gruppe fagskoler som drives på ideelt grunnlag. Størsteparten av NFFLs fagskolemedlemmer er kunstfagskoler, men NFFL representerer også andre fagskoler hvor for eksempel Folkeuniversitets fagskole utgjør en stor og viktig aktør for fagskoleutdanning i Norge.

For å sikre et godt fagskoletilbud, er det viktig med forutsigbarhet og oversiktighet i finansieringen av nye studieplasser og den videre i driften av eksisterende skoletilbud. Da må fagskolene kunne forvente at tilskudd utdeles på et klart og forutsigbart grunnlag. I dag utfordres dette blant annet ved at ansvaret for tildeling av driftsmidler er lagt til fylkeskommunene og det er derfor et stort behov for å få på plass et samordnet og forutsigbart finansieringssystem som kan fungere på tvers av de enkelte fylkeskommunene. Det er også behov for en økning i finansieringen av fagskolene. Mange fagskoler opplever i dag at det statlige tilskuddet er for lavt til å sikre utviklings- og kvalitetsarbeid ved siden av ordinær drift.

NFFL vil i dette høringsvaret komme med noen kommentarer og innspill til Deloitte sin rapport om finansieringssystemet for fagskolene. NFFL mener Deloitte sin rapport har flere gode anbefalinger for å forbedre finansieringssystemet for fagskolene, men vi er samtidig sterkt uenig i anbefalingen Deloitte kommer med for finansieringen av kunstfagskolene. Disse skolene skiller seg fra andre fagskoler på flere punkter og det er fortsatt behov for en form for skjerming av disse skolene.

Fylkeskommunens forvaltning av de statlige driftsmidlene

Rapportens anbefaling: «Deloitte mener at det er viktig å følge opp fylkeskommunenes forvaltning av de statlige driftsmidlene, og å sikre en mer lik praksis på tvers av fylkeskommunene. Nye retningslinjer kan være et godt tiltak i så måte, men Deloitte mener også at det fremover vil være viktig å etablere systemer for å følge opp at praksisen er i samsvar med retningslinjene som er gitt fra Kunnskapsdepartementet. Blant de momentene vi mener det er viktig å følge opp, er blant annet overholdelse av saksbehandlingsfrister og tidsriktig utbetaling av tilskudd, samt informasjon om mulighet til å søke driftstilskudd, søknadsfrist, satser mv.»

NFFL støtter Deloitte sin anbefaling. Det er behov for felles retningslinjer på tvers av de enkelte fylkeskommunene og det vil også være behov for å sikre at forvaltningen gjennomføres i tråd med retningslinjene.

Et forutsigbart regelverk er avgjørende både for oppstart av nye skoler og for drift av eksisterende skoler. I dag opplever skoler at regelverket for frister og kriterier for utbetaling av tilskudd, ikke overholdes. At det er et klart regelverk for dette og at dette følges opp, er helt grunnleggende for en ansvarlig skoledrift og for at fagskolene også kan være ansvarlige arbeidsgivere.

En lokal forvaltning og prioritering av tildeling av driftstilskudd, står ikke i veien for at søknadsprosedyrer kan være standardisert og at saksbehandling er gjenkjennerbar fra fylke til fylke. Noen fagskoler søker tilskudd fra flere fylker og standardiserte prosedyrer vil gjøre dette enklere. Dette bør være i alles interesse slik at både skoler og forvaltningsorgan kan kunne bruke minst mulig tid på byråkrati.

Fylkeskommunes vurdering av arbeidslivets kompetansebehov

Rapportens anbefaling: «Det er etter Deloitte vurdering viktig at fylkeskommunene tar en aktiv rolle i forvaltningen, og gjør reelle og begrunnede vurderinger av hva som er arbeidslivets kompetansebehov. Deloitte mener derfor det bør iverksettes tiltak for å sikre tilstrekkelig forankring og forståelse for det ansvaret fylkeskommunene har når det kommer til forvaltning av de statlige driftsmidlene. Vi viser i denne forbindelse til tiltaket i fagskolemeldingen som innebærer å etablere en arena for dialog mellom regionene og KD, i praksis fylkeskommunene og KD (tiltak nr. 7). Dette tiltaket er så langt ikke fulgt opp, etter det vi er kjent med. Vi mener dette kan være en god arena for å bidra til økt forankring og forståelse for fylkeskommunenes rolle og ansvar.»

God kunnskap om kompetansebehov, er grunnlaget for å kunne gjøre reelle og begrunnede vurderinger og på dette grunnlaget forvalte tildelingen av tilskudd. Det er også kun med henvisning til et kunnskapsgrunnlag og begrunnede vurderinger, at man eventuelt også kan diskutere og utfordre fylkeskommunes prioriteringer. Dette er et viktig demokratisk prinsipp ved forvaltningen av disse midlene.

Samtidig må det sikres at fagskolene ikke lever i en konstant usikkerhet fordi fylkeskommunene hvert år kan komme til å omprioritere tilskudd. Det er uklart hvordan det skal sikres at fagskolene ikke kommer i en konstant konkurranse med andre fagskoler om å utløse tilstrekkelige midler for å kunne opprettholde driften.

Styrke kunnskapsgrunnlaget om nasjonale behov for kompetanse

Rapportens anbefaling: «Det bør etter vår vurdering iverksettes tiltak for å styrke kunnskapsgrunnlaget om nasjonale behov for kompetanse, og legges til rette for at fylkeskommunene i sine vurderinger også kan ta hensyn til disse behovene, i tillegg til lokale og regionale behov.»

Et søkelys på regionale og lokale kompetansebehov, blir fort for snevert for å sikre fagkompetansen i Norge. Det må komme på plass gode løsninger for kartlegging av kompetansebehov lokalt, regionalt og nasjonalt og systemer for hvordan utdanningstilbud prioriteres av fylkeskommunene, både enkeltvis og i samarbeid for å møte kompetansebehov både på lokalt, regionalt og nasjonalt plan. Siden kompetansebehovet og fagskolene som skal møtes disse, ofte vil krysse fylkeskommunale grenser, er dette også et argument for standardiserte prosedyrer for tilskudd slik at det er enkelt for fagskoler å forholde seg til flere fylkeskommuner.

Kunsthøgskolene er imidlertid en gruppe skoler som bør skjermes fra fylkeskommunale omprioriteringer. Skolene har et nasjonalt nedslagsfelt og skolene rekrutterer med det også søkere fra hele landet. Å opprettholde kompetansen innenfor kunsthøgskolene, er også av nasjonal interesse og bør ikke avhenge av fylkeskommunenes vurderinger av skiftende kompetansebehov. Kunsthøgskolene opprettholdes fordi de har en egenverdi i samfunnet som grunnlag for levende kunst og kultur og

også fordi fagene på ulike måter vil kunne bidra inn i ulike bransjer med en kreativ tilnærming. Samtidig er ikke kunstfagkompetansen i like stor grad tydelig etterspurt av ulike bransjer og i arbeidslivet slik som annen kompetanse som dekkes av fagskoleutdanninger. Kunstfagene blir sårbare hvis den direkte etterspørselen etter kompetanse skal være grunnlaget for en årlig prioritering av tilskudd. Det er derfor viktig at behovet for slik kompetanse vurderes i et større samfunnsperspektiv og at kunstfagskolene derfor skjermes fra denne årlige prioriteringen i den enkelte fylkeskommune. Norge som nasjon vil alltid ha behov for å opprettholde et godt og bredt utdanningstilbud innenfor kunstfagene uavhengig av skiftende etterspørsel i ulike bransjer og andre periodevis svingninger i lokalt eller regionalt arbeidsliv.

NFFL vil komme tilbake til kunstfagskolenes situasjon lengre ned under spørsmålet om øremerking av midler til enkelte fagskoler.

Resultatbasert uttelling

Rapportens anbefaling: «Det bør etter Deloitte vurdering iverksettes tiltak for å samordne praksisen knyttet til den resultatbaserte uttellingen, samt sørge for transparens og at det skilles mellom grunntilskudd og resultatbasert uttelling i tildelingene til fagskolene. Dette er viktig for å sikre at systemet fungerer i samsvar med intensjonen om å være et insentiv for kvalitet og gjennomføring. Samtidig bør disse prosessene ses i sammenheng med en vurdering av tilskuddsnivået i sektoren, jf. punktet under.»

Det resultatbaserte tilskuddet skal være et intensiv til skolene for å sikre god gjennomføring. Da er det viktig at dette tilskuddet fordeles videre via fylkeskommunene og ut til skolene. Her er det i dag veldig ulike praksis i de ulike fylkeskommunene. Det er også viktig at praksis er lik på tvers av fylkesgrenser og at det kommer på plass prosedyrer for dette.

Skolene må også ha god informasjon om hvordan dette tilskuddet forvaltes. Dette er viktig for å sikre forutsigbarhet for skolene og deres økonomistyring.

Når det kommer til resultatbasert uttelling, vil små fagskoler kunne oppleve relativt store kutt hvis de har en reduksjon i studieprogresjon fra et år til et annet. NFFL vil igjen trekke fram kunstfagskolene som et eksempel her. At disse skolene er ofte er små, bidrar til å gjøre dem sårbare innenfor en ordinær tilskuddsordning og er enda et argument for at skolene må skjermes med en egen tilskuddsmodell.

Kostnadskartlegging i sektoren og felles system for satser

Rapportens anbefaling: «Det bør gjennomføres en oppdatert kostnadskartlegging i sektoren, som tar for seg de faktiske kostnadene knyttet til ulike utdanningstilbud, hvilke årsaker som ligger til grunn for eventuell variasjon i faktiske kostnader og hvordan man kan kompensere for de forholdene som driver variasjon i kostnader. Basert på en slik kartlegging bør det etableres et felles system for bruk av tilskuddssatser ved fordeling av driftsmidler, der fagskoler og utdanningstilbud som deler de samme forutsetninger og der reelle kostnader er sammenlignbare, mottar så lik finansiering som mulig.»

Det er forventet at ulike typer utdanning vil ha ulik kostnad og NFFL støtter forslaget om at det gjøres en utredning som dokumenterer de reelle kostandene og som deretter blir grunnlag for fastsettelse av ulike støttesatser. At tilskuddet er i tråd med de reelle kostandene ved ulike løp, er selve grunnlaget for å kunne drive gode skoletilbud.

NFFL regner med at det ved en gjennomgang vil komme fram at mange fagskoler trenger økte tilskudd og det er viktig at gjennomgangen også favner dette spørsmålet. I fastsetting av tilskuddssatser bør frittstående fagskoler bli gitt like gode økonomiske betingelser som offentlige fagskoler. Kravene til drift og kvalitet er lik for alle fagskoler og fagskolene bør ha like økonomiske forutsetninger til å tilby gode skoleløp uavhengig av eier.

Øremerking av midler til utvalgte fagskoler

Rapportens anbefaling: *«Øremerkingen av midler til utvalgte fagskoler bør ikke videreføres som i dag. Ordningen medfører til dels svært store forskjeller i tilskudd per heltidsekvivalent, noe som etter Deloitte vurdering fremstår som urimelig. Deloitte mener det ved tildeling av midler også til disse fagskolene bør gjøres vurderinger opp mot arbeidslivets behov for kompetanse, i samsvar med målsetningene i fagskolemeldingen. Dersom det likevel er ønskelig med en videre skjerming av de aktuelle skolene, bør det gjøres en konkret vurdering og begrunnes. Videre bør tilskuddet tilpasses antall studenter ved utdanningstilbudene slik at tilskuddsnivået kan anses som rimelig sett i sammenheng med de satser som ellers benyttes.»*

NFFL er sterkt uenig i rapportens anbefaling. Det kan framstå som ryddig at alle fagskoler og utdanningsløp mottar tilskudd etter samme prinsipper, men NFFL mener denne anbefalingen ikke tar hensyn til at noen fag skiller seg ut og trenger andre betingelser for å ivaretas.

Stortinget vedtok å skjerme tilskuddet til en gruppe fagskoler da den ordinære tilskuddsforvaltningen ble overført til fylkeskommunene. Blant skolene som ble skjermet, er kunstfagskolene. Årsaken til at disse ble skjermet, var at en bekymring for at kunstutdanninger ville bli nedprioritert i konkurranse med andre fagutdanninger som er mer direkte etterspurt av arbeidslivet og bransjer i fylkeskommunene. Denne risikoen er fremdeles like aktuell, og vi ber om at dette vektlegges i utformingen av finansieringsordningene.

Rapporten konkluderer med at den skjermede tilskuddsordningen kan oppfattes som urimelig. NFFL ser dette og støtter behovet for endringer. Det er imidlertid viktig at dagens ordning avløses av en ordning som sikrer kunstfagene og at kunstfagskolene derfor ikke blir tildelt støtte etter samme modell som andre fagskoler. En lik ordning for alle skoler vil slå svært ulikt ut og effektivt ta livet av små fagskoleutdanninger innen spesifikke nisjer.

Som tidligere beskrevet, er det av nasjonal interesse å sikre kunstfagene. Disse fagene har en egenverdi uavhengig at svingende kompetansebehov i arbeidslivet. De kan derfor ikke være gjenstand for årlig prioritering ut fra lokale eller regionale kompetansebehov. Det er helt vanlig praksis å skjerme kunst og kultur på mange områder i samfunnet nettopp fordi fagene bidrar til samfunnet i et overordnet og mer langsiktig perspektiv. Dette må også gjelde for fagskoletilbudene innen disse fagene.

Kunstfagskolene rekrutterer studenter fra hele landet og er også av denne grunn av nasjonal interesse og ikke kun regional. En kan ikke regne med at fylkene hvor kunstfagskolene er lokalisert, skal bære ansvaret for at det finnes et nasjonalt kunstfagtilbud og dekke en stor andel av kostnadene knyttet til dette. Fylkeskommunene har heller ikke oversikten over i hvor stor grad en kunstfagskole møter et landsdekkende behov. Da har de heller ikke oversikt over konsekvensene ved at et slikt studietilbud forsvinner.

Kunstfagskolene er også sårbare fordi de i hovedsak er små skoler og fordi de skiller seg fra andre fagskoler med opptaksprøver som et viktig opptakskrav. Opptaksprøvene skal sikre et høyt kunstfaglig nivå ved opptak. Da kan det også være aktuelt å ta inn færre studenter et år om søkerne

ikke leverer en opptaksprøve som holder et høyt nok faglig nivå. Dette må kunstfagskolene ha mulighet til å gjøre uten at de rammes hardt ved et kutt i tilskudd. Siden skolene i hovedsak er små, har de relativt høye administrasjonskostnader per student og et kutt i tilskudd vil også være av relativt større betydning enn for en større skole siden administrasjonskostnadene i stor grad vil være de samme fra år til år.

NFFL er derfor imot forslaget fra Deloitte om at kunstfagskolene skal over til en modell hvor de mottar tilskudd per student. Skolene bør fortsatt ha mulighet til å sette krav til et høyt kunstfaglig nivå og ikke bli tvunget til å redusere disse kravene for å fylle opp studentplasser og sikre finansieringen av skolen.

NFFL mener at kunstfagskolene fortsatt må skjermes fra fylkeskommunal omprioritering, men at det også er behov for en utredning av hvordan en tilskuddsmodell for kunstfagskolene kan innrettes i detalj. NFFL foreslår at en ordning for tildeling av tilskudd, utredes av et utvalg. Utvalget må utrede hvordan en ny tilskuddsordning kan rette opp skjevheter i dagens ordning og hvordan små skoler kan ivaretas. Til en framtidig tilskuddsmodell, har NFFL følgende innspill. 1) Tilskuddet må skjermes fra fylkeskommunale omprioriteringer. 2) Det er viktig at tilskuddet ikke utbetales basert på det årlige studenttallet. 3) I tilskuddsordningen bør det opprettes et organ som får myndighet og ansvar til å justere tilskudd på bakgrunn av store endringer i skolenes drift og utvikling. Urimelige utslag i tilskuddet må kunne justeres over et lengre tidsrom basert på studenttall eller andre utviklingstrekk. Skal studenttall brukes for en slik justering, kan dette for eksempel ta utgangspunkt i et gjennomsnitt over flere skoleår. 4) At tilskuddet skjermes, må ikke føre til at skolene må konkurrere med hverandre for å få utløst tilskudd. Hvis det godkjennes nye kunstfagskoler eller studenttallet utvides ved en kunstfagskole, må ikke dette føre til redusert tilskudd for eksisterende kunstfagskoler.

Forutsigbarhet i etablering av nye studieplasser

Rapportens anbefaling: «Det bør vurderes hvordan det eventuelt kan være mulig å sikre økt forutsigbarhet i arbeidet med etablering av nye studieplasser, da dette er prosesser som er særs viktige i arbeidet mot å nå målet om god sammenheng mellom tilbud og etterspørsel. Samtidig bør det etterstrebtes tydeligere kommunikasjon knyttet til de faktiske implikasjonene av videreføring og opptrapping av nye studieplasser.»

NFFL er enig i at det er behov for mer forutsigbarhet for å legge til rette for utvidelser og nye tilbud i fagskolesektoren.

Sammenheng mellom utviklingsmidler og driftsmidler til nye utdanningstilbud

Rapportens anbefaling: «Deloitte mener det bør gjøres en nærmere vurdering av hvordan man kan redusere risikoen for at det tildeles utviklingsmidler til utvikling av utdanningstilbud som deretter ikke prioriteres av fylkeskommunene ved fordeling av driftsmidler. For å sikre et helhetlig og langsiktig utviklingsarbeid bør det vurderes å etablere enkle rutiner for samhandling mellom HK-dir og fylkeskommunene ved behandling av søknader om utviklingsmidler.»

NFFL er enig i at det bør jobbes for å redusere risikoen for at utviklingsmidler går til utvikling av tilbud som senere ikke prioriteres av fylkeskommunene i tildelingen av driftsmidler. Når det settes av utviklingsmidler til nye tilbud, må det også være rom for økning i antall studieplasser og en økning i det totale driftstilskuddet slik at det er rom for utvidelser i fagskolesektoren. Generelt bør tilskuddsordningene sees i sammenheng slik at disse er mest mulig helhetlige og forutsigbare. De

ulike søknadsbaserte ordningene bør gjennomgås slik at de treffer hensiktsmessig. Det er ressurskrevende å søke om midler og derfor vil det være hensiktsmessig med få, forutsigbare og samkjørte støtteordninger.

Industrifagskolen og bransjeprogrammene

Rapportens anbefaling: *«Det bør etter Deloitte's mening vurderes om satsingen på den såkalte Industrifagskolen kan samordnes bedre med de ordinære driftsmidlene, eventuelt ved å inkludere det som per i dag er Industrifagskolen som en satsing innenfor de ordinære driftsmidlene. Dette for å sikre en helhetlig forvaltning, redusere det som per i dag kan se ut som en ny fragmentering av finansieringssystemet for sektoren, og redusere risikoen for at målkonflikter mellom ordninger hindrer måloppnåelsen for sektoren som helhet.»*

NFFL ser det som formålstjenlig at disse finansieringsordningene gjennomgås. Da bør Industrifagskolen og bransjeprogrammene vurderes opp mot hva som skal dekkes av andre tilskudd. Lovendringen som ble vedtatt i 2021 gjør at det ikke lengre er begrensninger for finansiering av kortere skoletilbud ved ordinert driftstilskudd og derfor bør det også være en gjennomgang av tilskuddordningene som tidligere blant annet har åpnet for dette. Det er heller ikke formålstjenlig at mer varige tilbud ved fagskoler blir avhengig av en type prosjektfinansiering. Det er ressurskrevende å forholde seg til mange ulike tilskuddsordninger og det er en fordel at tilskuddsordningene for fagskolesektoren derfor gjennomgås og samordnes slik at finansieringssystemet blir godt og helhetlig.

Avsluttende kommentar

Deloitte's rapport gir mange gode anbefalinger for en gjennomgang av finansieringen av fagskolene slik at finansieringssystemet samordnes og blir mer forutsigbar, oversiktlig og helhetlig. Dette må følges opp snarlig slik at fylkeskommunene får et godt kunnskapsgrunnlag i forvaltningen og ryddige retningslinjer som kan gjelde på tvers av fylkeskommuner. Det må også sikres at disse retningslinjene følges i forvaltningen av tilskuddet. NFFL er imidlertid sterk uenig i Deloitte's anbefaling om å ta kunstfagskolene inn i den ordinære ordningen for driftstilskudd. NFFL mener det er behov for å skjerme denne gruppen skoler fordi de skiller seg fra andre fagskoler på flere punkt. Som argumentert for tidligere, vil disse skolene bli svært sårbare innenfor den ordinære tilskuddsordningen. NFFL vil understreke viktigheten av at en ny finansieringsordning utformes med tanke på mangfoldet i sektoren. En stykkprisfinansiert modell vil, slik vi ser det, medfølge en rasing av kunstfagskolene i Norge i dag.

NFFL takker for muligheten til å komme med innspill i denne runden. Det er viktig at fagskolene og fagskoleorganisasjonene også involveres i den videre prosessen med å få på plass en bedre finansiering av sektoren. Da er det blant annet behov for en god utredning av en ny støtteordning for kunstfagskolene. NFFL ser fram til en god dialog på dette.