



Forstudie til kostnadskartlegging i høyere  
yrkesfaglig utdanning  
Kartlegging 2023

Versjon 1.0

# Innhold

<b>1.</b>	<b>BAKGRUNN OG FORMÅL</b>	<b>3</b>
1.1	Bakgrunn	3
1.2	Formål	3
<b>2.</b>	<b>METODE</b>	<b>4</b>
2.1	Problemstilling	4
2.2	Kartlegging	5
<b>3.</b>	<b>HOVEDFUNN I KARTLEGGINGEN</b>	<b>6</b>
3.1	Rammevilkår	6
3.2	Store ulikheter	7
3.3	Geografi og demografi	7
3.4	Forutsigbarhet	8
3.5	Kartlegging av kostnadsbilde	9
<b>4.</b>	<b>ANBEFALINGER</b>	<b>10</b>
4.1	Ytterligere kartlegging av kostnadsbilde	10
4.2	Økt forutsigbarhet i finansiering	10
4.3	Samordning av finansieringsordninger	10

«Regjeringa vil gi fagskolene en enda viktigere rolle og vil prioritere både vekst og kvalitet for å møte framtidens kompetansebehov»

Ola Borten Moe, forsknings- og høyere utdanningsminister

## **1. Bakgrunn og formål**

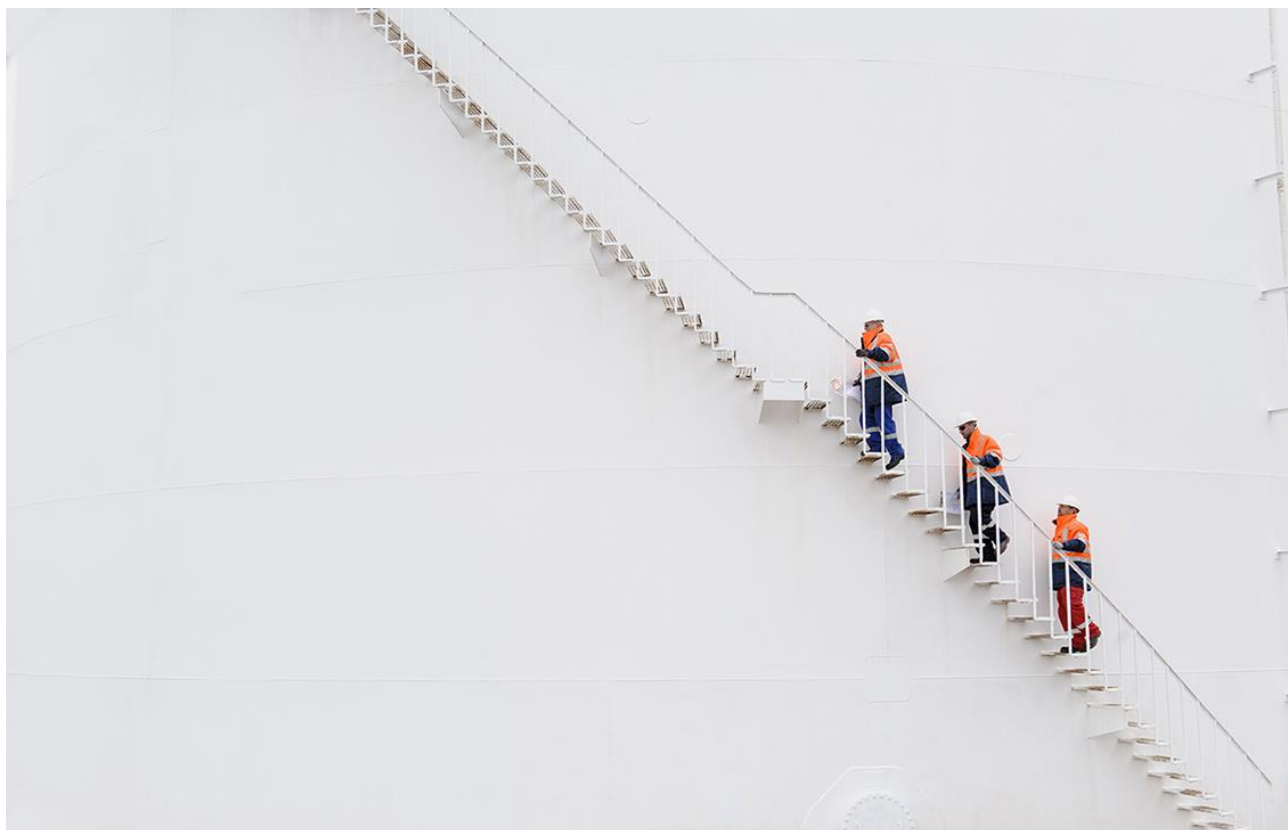
### **1.1 Bakgrunn**

På oppdrag fra Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir), har Deloitte gjennomført en evaluering av tiltakene som ble iverksatt etter Meld. St. 9 (2016–2017) Fagfolk for fremtiden – Fagskoleutdanning. Våren 2022 leverte Deloitte andre delrapport om finansieringssystemet i høyere yrkesfaglig utdanning (HYU). I rapporten fremgår det at det er en klar oppfatning i sektoren om at finansieringsnivået er for lavt i forhold til reelle kostnader. Blant annet vises det til at flere fylkeskommuner går inn med frie midler for å finansiere sektoren, på toppen av de statlige tilskuddene som er øremerket sektoren. Det er til dels store variasjoner i satsene fylkeskommunene opererer med. Det kommer frem i overnevnte arbeid at det er ulikheter i finansieringssystemet, og at det er uklart hva som er de reelle kostnadene og de sentrale kostnadsdriverne i de ulike utdanningstilbudene.

I 2016 utarbeidet NIFU og Deloitte rapporten Kostnadskartlegging av fylkeskommunale fagskoler. Denne undersøkelsen viste at det var vanskelig å påvise noe systematisk variasjon i kostnadene mellom utdanningene og mellom fagskolene. Etter at denne rapporten ble utarbeidet har det skjedd en stor utvikling i HYU, mange fagskoler er slått sammen til større enheter, studenttallet er omtrent doblet og det har vært en stor økning i antall nettbaserte tilbud. Det må også nevnes at det bare var de offentlige fagskolene, om lag halvparten av sektoren i studenttall, som ble omfattet av undersøkelsen i 2016.

### **1.2 Formål**

Formålet med denne forstudien til en ny kostnadskartlegging av HYU er å danne et godt beslutningsgrunnlag for om det skal gjennomføres en ny kartlegging av kostnadene i HYU. Kostnadskartleggingen fra 2016 klarte ikke å avdekke en klar systematisk sammenheng i kostnadsnivået mellom fagskolene og mellom utdanningene i HYU. På grunn av endringene i sektoren som beskrevet over, ønskes det å få undersøkt om det i dag eksisterer et datagrunnlag som kan brukes til å identifisere sentrale kostnadsdriverne i HYU som kan gi en bedre forståelse av sektoren.



## 2. Metode

### 2.1 Problemstilling

Den forrige kartleggingen viste blant annet at det er store forskjeller i kostnader knyttet til relativt like utdanningstilbud. HK-dir ønsker derfor en vurdering av om kvaliteten og omfanget av eksisterende økonomidata i DBH-F (årsregnskap fra de private fagskolene) og eventuelt andre aktuelle økonomidata for HYU-sektoren er egnet til å skaffe et pålitelig bilde av de reelle kostnadene i sektoren, og de sentrale kostnadsdriverne i ulike typer utdanning. Sentrale problemstillinger er:

- Er det eksisterende datagrunnlaget godt nok til å kunne fremskaffe en pålitelig oversikt over kostnadsnivået for de forskjellige utdanningene i HYU og de forskjellige utdanningstypene, nettbasert, samlingsbasert og stedbasert utdanning?
- Hva er eventuelt grunnen til at det er vanskelig å få oversikt over de reelle kostnadene i HYU? Skyldes det at dataene som eksisterer er for dårlige eller mangelfulle? Eller er det andre grunner til at det ikke er mulig å fremskaffe en pålitelig oversikt over kostnadene?

Dersom det ikke finnes datagrunnlag for en kostnadskartlegging, vil forstudien påpeke manglene og vurdere hvordan slike data kan fremskaffes. Forstudien vil også vurdere om det skal gjennomføres en slik kostnadskartlegging av HYU.

Forstudien vil også komme med forslag om hva som vil være en hensiktsmessig metode i en kostnadskartlegging for å si noe hele sektoren, selv om metoden baserer seg på et utvalg av fagskoler. Forstudien vil også svare på hvilke risikoer som knytter seg til en slik kartlegging.

Initielt var tilnærmingen i denne forstudien å benytte økonomiske data fra DBH-F til å kunne vurdere om det eksisterende datagrunnlaget er godt nok til å kunne fremskaffe en pålitelig oversikt over kostnadsnivået for de forskjellige utdanningene og utdanningstypene i HYU. Etter en kort analyse ble det vurdert at de økonomiske dataene fra DBH-F ikke ga godt nok grunnlag for å kunne analysere problemstillingene som er aktuelle. Dataene i DBH-F er ikke detaljerte nok og på et for aggregert nivå for å kunne vurdere kostnadsnivået for de forskjellige utdanningene og utdanningstypene. Vi har ikke kunnet henføre kostnader til spesifikke utdanninger/utdanningstyper ved hjelp av denne databasen.

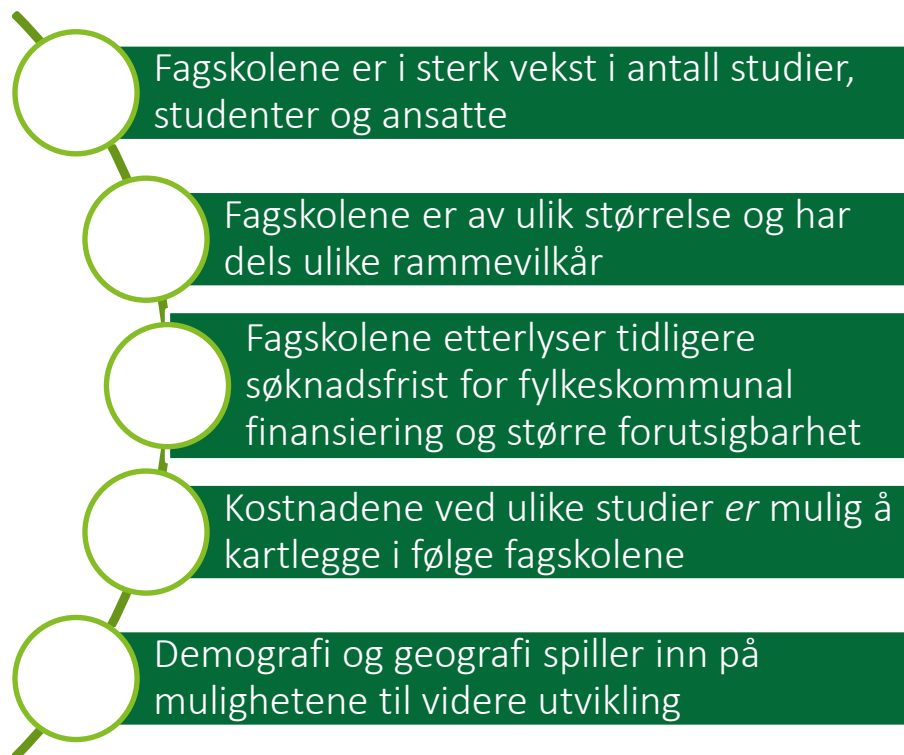
## **2.2 Kartlegging**

Kartleggingen ble derfor basert på intervjuer med utvalgte fagskoler for å kunne se nærmere på hva som er de reelle kostnadene knyttet til HYU og hva som er sentrale kostnadsdrivere. Fagskolene som ble valgt ut er ulike i størrelse, fagkrets og geografi og er til sammen ment å representere bredden som finnes innenfor sektoren. Alle intervjuene har vært positive og informative samtaler, og alle fagskolene har stilt godt forberedt. For alle fagskolars vedkommende deltok rektor i intervjuene, i tillegg har i de fleste tilfeller sentrale økonomimedarbeidere deltatt.

Fagskolene som har blitt intervjuet er disse:

- Fagskolen i Viken
- Fagskolen i Innlandet
- Fagskolen AOF Norge
- Fagskolen i Nord
- Fagskolen Kristiania
- Medlearn
- KBT kompetanse

### 3. Hovedfunn i kartleggingen



#### 3.1 Rammevilkår

##### Rammevilkårene og departementets føringer om vekst preger utfordringsbildet

Fagskolene er i sterk vekst i antall studier, studenter og ansatte, i tråd med departementets ønske om å øke tilbudet innen HYU.

Antall studenter totalt ved fagskoler har økt fra 18.000 2017/2018 til 28.000 i 2022/2023, og ambisjonene for fagskolene er store. Målsetningen er at fagskolene skal fylle en viktig rolle for å sikre at enda flere får tilgang til utdanninger skreddersydd til arbeidsmarkedets behov. I pressemeldingen knyttet til årets tildeling uttaler statsråd Ola Borten Moe: "– Regjeringa vil gi fagskolene en enda viktigere rolle og vil prioritere både vekst og kvalitet for å møte framtidens kompetansebehov. I tillegg til flere studieplasser er det i statsbudsjettet for i år også bevilget 52 millioner kroner som blant annet skal gå til å utvikle nye fagskoletilbud".

Fagskolene opplever altså betydelig vekst, og veksten vil sannsynligvis fortsette fremover. Veksten innebærer økt antall studenter innenfor eksisterende studietilbud, nye studietilbud som opprettes, økt behov for lærerressurser, skoleareal, utstyr, administrasjon og ledelse, blant annet. Veksten preger derfor skolene i sektoren og skiller deres situasjon fra for eksempel etablerte universiteter og høyskoler som opplever mindre endringer i sine studietilbud og som relativt sett har mer stabile rammevilkår for sin drift.

Den sterke veksten i antall studenter har også implikasjoner for finansieringssystemet i og med at det ofte er betydelige oppstartskostnader knyttet til å utvide antall studenter.

### **3.2 Store ulikheter**

#### **Fagskolene er av ulik størrelse, tilbyr ulike studier og henvender seg til ulike markeder**

Et annet trekk ved fagskolene er at de er av svært ulik størrelse, med ulikt tilbud og i ulike faser i sin utvikling. Av dem vi har hatt samtaler med er Fagskolen i Viken størst med ca. 2400 studenter. KBT fagskole er i den andre enden av skalaen og har ca. 68 studenter. Mens KBT er spesialisert innenfor sine fagområder tilbyr større fagskoler som Fagskolen i Viken et bredt utvalg av studietilbud på ulike lokasjoner. De har utviklet sitt tilbud over lang tid, mens KBT som eksempel startet i 2020. Fagskolene kan også være ulike i finansieringen, dvs. at det er forskjeller i hvor mye hver enkelt fagskole får finansiert av det offentlige og det private.

Samtidig som de alle er i sterk vekst så er dagens utgangspunkt mtp. størrelse og videre vekstambisjoner ulike, noe som igjen fører til ulike problemstillinger i arbeidet med å øke studietilbudet. KBT fagskole har for eksempel konkrete ambisjoner om å øke studietilbudet med 140% bare det neste året, noe som eksempelvis ville vært urealistisk for Fagskolen i Viken.

Ulikhetene er også store innenfor studietilbud. Enkelte tilbud kan undervises med svært mange studenter pr lærer, mens andre studier krever få studenter pr lærer eller de har rett og slett svært få søkere. Selv om det er få studenter som utdannes kan enkelte tilbud allikevel være viktige for å opprettholde kompetanse som er viktig for næringsliv eller av andre samfunnshensyn, da gjerne i nærrområde av der fagskolen befinner seg.

Utstysbehovet for ulike studier er varierende, og utgjør store variasjoner i kostnadsbildet på tvers av typer studier.

### **3.3 Geografi og demografi**

#### **Geografi og demografi spiller inn på mulighetene til videre utvikling**

Også geografisk plassering og tilhørende demografi gir de ulike fagskolene forskjellige forutsetninger for sin drift og vekst.

Muligheten for rekruttering av studenter og ansatte i sentrale strøk rundt de største byene skiller seg vesentlig fra muligheten for eksempel i Troms og Finnmark og i andre mindre tett befolkede områder. Mange studier i desentrale strøk vil ikke kunne få et antall studenter som gjør studieplassfinansieringen dekker kostnadene. Fagskolen i Nord anslår at for å finansiere kostnadene ved et studium så kreves 40-45 studenter, noe som ikke er realistisk ved Fagskolen i Nord for stedbaseret studium. Når studier som har lavere studenttall allikevel opprettholdes så finansieres de gjennom andre ordninger, som for eksempel ved at fylkeskommunene bidrar med frie midler som ikke er øremerket til studieplasser ved fagskoler. Fylkenes finansieringsordninger er i dag ulike. Noen fylker finansierer kun direkte videreføring av øremerkede midler til studieplasser ved fagskolene, mens andre bruker i tillegg av sine frie midler for å støtte fagskolene.



Samtidig gir plassering i sentrale strøk andre utfordringer. Husleieprisene utgjør en større andel av kostnadene i de største byene, og for spesielt arealkrevende studier kan disse kostnadene gjøre studiene vanskelig å finansiere på tross av et relativt høyt antall studenter.

Flere av fagskolene er usikre på hvordan oppløsningen av noen av fylkene de tilhører vil få å si for fremtidig finansiering. De oppfatter at det økonomiske utgangspunktet i de nye fylkeskommunene vil være ulikt, noe som igjen vil påvirke deres egen økonomi.

### **3.4 Forutsigbarhet**

#### **Fagskolene etterlyser større forutsigbarhet i finansieringen**

Utvikling og vekst i studietilbud over hele landet er et uttrykt ønske og en føring fra Kunnskapsdepartementet. Det er derfor ønskelig med finansieringsordning som tar høyde for og legger til rette for å nå disse målene. Felles for alle fagskoler vi har hatt samtale med er at de opplever at finansieringsordningene er både lite forutsigbare og krevende i de ulike søknads- og rapporteringsregimene. Dette bidrar til at planleggingen av driften og studietilbudet blir vanskeligere enn nødvendig.

Finansieringsordninger gjennom fylkeskommunene er avgjørende for hvilke studier fagskolene kan tilby påfølgende skoleår. I dagens ordning er fagskolenes søknadsfrist for å søke støtte for studietilbudet satt til 15. desember. Deretter må de vente på svar på hvilken tildeling de får før de kan planlegge studietilbudet i detalj. Ingen av fagskolene vi intervjuet hadde fått svar på søknaden før midten av februar, og noen hadde erfaring med å få svar i midten av mars. Fristen som fylkeskommunene har for å gi svar er utgangen av februar.

Etter at finansiering er sikret i form av tildeling så må planlegging av lærerressurser, klasserom og andre faktorer planlegges. Dette gir en meget knapp tid til oppstart som for de fleste studiers tilfelle skal skje i august. Studentene som skal søke på studiene må vite hva tilbudet er i god tid, samt kjenne prisen på studiet i de tilfeller der det er studentbetaling. Enkelte studier planlegges med en høyere studentbetaling basert på et scenario der finansiering fra fylket ikke blir tildelt. Deretter justeres prisen ned dersom finansieringen tildeles. Uforutsigbarheten som skapes ved dagens tidspunkt for tildeling, kan påvirke muligheten til å tiltrekke seg studenter både pga uforutsigbarhet i kostnad for studenten eller pga uforutsigbarhet knyttet til praktiske forhold rundt studiet som ikke fagskolen kan planlegge før finansiering er fastslått.

Ordningene varierer mellom de ulike fylkene og det er innen ulike satsingsområder. Noen av studiene som utlyses har ikke en forutsigbarhet for om de i det hele tatt blir gjennomført i enkelte år. Enkelte fagskoler har vist konkrete eksempler på at de selv følger opp og etterspør fra fylkeskommunen når enkelte støtteordninger vil utlyses og at enkelte av disse ordningene ikke har forutbestemt intervall for utlysning.

### 3.5 Kartlegging av kostnadsbilde

#### Kostnadene ved ulike studier er mulig å kartlegge

Et av hovedspørsmålene vi ble bedt om å svare på i denne forstudien var dette: Er det eksisterende datagrunnlaget godt nok til å kunne fremskaffe en pålitelig oversikt over kostnadsnivået for de forskjellige utdanningene i HYU og de forskjellige utdanningstypene, nettbasert, samlingsbasert og stedbasert utdanning?

På dette spørsmålet svarer samtlige fagskoler som vi har snakket med at datagrunnlaget er godt nok for å gi en oversikt over kostnadsnivået på det enkelte studie. De har erfaring med å gjøre ad hoc analyser for å gjøre økonomiske vurderinger knyttet til ulike studier, og beskriver at de klarer å hente ut den informasjonen de trenger fra regnskapene sine selv om det medfører en del manuelle tilpasninger og analyser. Eksempler på sentrale kostnadsdrivere ved de ulike fagskolene vil være lønnsnivå, administrative kostnader, utstyrskostnader, prisenivå på for eksempel husleie knyttet til geografiske forhold, klassestørrelse og demografisk mulighet for studentrekruttering.

Fagskoler som tilbyr nettbaserte studier, forklarer at oppstartskostnadene ved å utvikle gode nettbaserte studier innebærer investeringer i for eksempel audiovisuelt utstyr og annen type utvikling som også er vanskelig å gjennomføre uten stor grad av forutsigbarhet i finansieringsordningene. Når nettbaserte studier er ferdig utviklet så har de lavere driftskostnad pr student, men oppstartskostnaden er vesentlig.



## **4.       Anbefalinger**

### **4.1       Ytterligere kartlegging av kostnadsbilde**

Et viktig formål med denne forstudien er å vurdere om det er hensiktsmessig å gjøre en større kartlegging av typer kostnader innen HYU. På bakgrunn av kartleggingen vi her har gjort så er vår anbefaling å ikke gjennomføre en slik kartlegging i den faser sektoren er nå. Selv om det fremkommer at det er mulig for fagskolene å gjøre kartlegge kostnadsnivået og å gjøre analyser basert på dagens regnskapsdata, så er vår vurdering at en større kartlegging på sektornivå i den hensikt å danne grunnlag for utvikling av et finansieringssystem knyttet tettere til kostnadsbilde ikke vil være hensiktsmessig å gjennomføre i denne fasen. En kartlegging nå vil med stor sannsynlighet vise et bilde som fort vil bli endret vesentlig som følge av veksten i sektoren. Fagskolene er som vi har sett i en sterk vekstperiode hvor det er et felles fokus på å utvikle nye gode studietilbud, men samtidig hvor det er et veldig stort spenn i hvilken situasjon de ulike fagskolene er i. Noen er ganske nylig oppstartede og små, mens andre har eksistert i ganske mange år. Andre igjen har nettopp gjennomgått fusjoner og er i en fase der de selv jobber med å finne nye felles forretningsmodeller innad i egen organisasjon. Et mer detaljert finansieringssystem vil være mer aktuelt i en senere fase, når fagskolene har stabilisert en større del av driften.

### **4.2       Økt forutsigbarhet i finansiering**

Å skape et finansieringssystem basert på kostnadsbildet slik det er i dag vil sannsynligvis fort bli lite relevant når fagskolene utvikler seg raskt videre. Det er uklart hvordan det vil kunne bidra konstruktivt i å skape like forutsetninger på tvers av sektoren.

Vår anbefaling er derfor heller å gjøre endringer for å skape større forutsigbarhet i finansieringsordningene for fagskolene. Dette vil bidra til et bedre grunnlag for å skape vekst i studietilbudet i tråd med departementets ønske om vekst i sektoren. Dette kan både gjøre det enklere for fagskolene å planlegge utvikling av nye studietilbud og samtidig minske behovet deres for administrasjon knyttet til søknad og rapportering til ulike typer finansieringsordninger.

En konkret anbefaling vil være å endre fylkeskommunenes frist for å søke om tilskudd til drift. Denne søknadsfristen er i dag 15. desember i henhold til retningslinjene som Kunnskapsdepartementet har gitt fylkeskommunene. Fagskolene melder, som tidligere omtalt, at de ikke får endelig tildeling før mellom medio februar og medio mars. Søknadsfristen 15. desember baserer seg på at fylkeskommunene får tildeling igjennom statsbudsjettet i oktober og deretter fastsetter eget budsjett og eventuell bruk av frie midler utover de øremerkede midlene til HYU.

Fagskolene melder at de vil kunne levere søknad innen 1. november, og at en tildeling av midler før 31.12. vil gjøre deres forutsigbarhet i planlegging mye større. Rent praktisk for fylkeskommunene så bør det være mulig å lyse ut midler tidligere, basert på historikk og med et forbehold om vesentlige endringer i endelig statsbudsjett.

Dette vil kunne endre mulighetene for planlegging vesentlig for fagskolene og ha stor positiv effekt.

### **4.3       Samordning av finansieringsordninger**

Som beskrevet i Deloitte's delrapport 2 om finansieringssystemet i HYU så underbygger også dette notatet behovet for å gjennomgå de ulike offentlige finansieringsordningene med tanke på å samordne søknadsformater

og rapporteringsordninger for å bidra til så stor forutsigbarhet som mulig. Denne gjennomgangen bør også peke ut tiltak for å forenkle tilskuddsordningene slik at både forvaltningen fra fylkene og fagskolenes arbeid med søknader forenkles. Dermed vil administrative behov knyttet til drift og utvikling av fagskoletilbud bli noe mindre.

I delrapport 2 problematiserte fagskolene også nivået på finansieringen og beskrev at det var vanskelig å drive innenfor rammene de ble gitt. I våre samtaler med respondentene har dette ikke vært et vesentlig fokus.



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited (“DTTL”), its global network of member firms, and their related entities (collectively, the “Deloitte organization”). DTTL (also referred to as “Deloitte Global”) and each of its member firms and related entities are legally separate and independent entities, which cannot obligate or bind each other in respect of third parties. DTTL and each DTTL member firm and related entity is liable only for its own acts and omissions, and not those of each other. DTTL does not provide services to clients. Please see [www.deloitte.no](http://www.deloitte.no) to learn more.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our global network of member firms and related entities in more than 150 countries and territories (collectively, the “Deloitte organization”) serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte’s approximately 415,000 people make an impact that matters at [www.deloitte.no](http://www.deloitte.no).