

Kunnskapsdepartementet
Universitets- og høyskoleavdelingen
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

postmottak@kd.dep.no

Dato: 23. mars 2015

Vår ref.: 15/09383

Deres ref.: 14/6199-1

Saksbehandler: Anne Løken, 6723 5426 (anne.loken@hioa.no)

Høring – NOU 2014: 14 Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg

Vi viser til Kunnskapsdepartementets brev av 19. desember 2014 om ovennevnte.

Ved Høgskolen i Oslo og Akershus (HiOA) har saken vært på intern høring, og høgskolens uttalelse bygger bl.a. på innspill fra to av våre fakulteter, Fakultet for helsefag og Fakultet for lærerutdanning og internasjonale studier.

HiOA vil uttale følgende til NOU 2014: 14 *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg* (Fagskoleutvalgets innstilling):

Generelt

Fagskoleutdanning kan og bør spille en mer sentral rolle i et arbeids- og samfunnsliv i rask endring, der etterspørselen etter yrkesfaglig kompetanse er stor. Tall fra NHOs kompetansebarometer 2015 som er utført av NIFU, viser at 60 % av NHOs medlemsbedrifter som har besvart spørreundersøkelsen, har behov for yrkesfaglig kompetanse, mens 35 % har et stort behov. Nesten halvparten av bedriftene sier at de trenger ansatte med fagskoleutdanning.¹

Resultatene fra årets NIFU-undersøkelse bekrefter det som kom fram i fjorårets NHO-kompetansebarometer og hovedinntrykket fra andre undersøkelser og framskrivninger om behovet for faglært arbeidskraft i Norge. Fagskoleutvalget viser selv til Statistisk sentralbyrås framskrivning av kompetansebehovet i Norge fram mot år 2030 sett på bakgrunn av befolkning og arbeidsstyrke. Framskrivningene tolkes slik at det vil bli betydelig underskudd på den typen fag- og yrkeskompetanse som dekkes gjennom utdanning fra videregående opplæring og fagskole (NOU-en, kap. 2.3, s. 22 ff.). I sum forteller undersøkelsene at det er behov for fortsatt satsing på rekruttering, gjennomføring og kvalitet i norsk fag-/yrkesopplæring og fagskoleutdanning.

Utvalget skal ha honnør for å ha levert en omfattende utredning som bringer mye interessant lesning. Utredningen belyser mange sider ved en type utdanningstilbud/et skoleslag som ofte ikke får den oppmerksomhet og anerkjennelse det burde ha. Utvalget legger fram hele 49 forslag til tiltak for å styrke

¹ Solberg, E., K. Rørstad, P. Børing og T.C. Carlsten (2015): NHOs kompetansebarometer 2015 – NIFU Arbeidsnotat 5/2015 (http://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/279397/5/NIFUArbeidsnotat_2015-5.pdf).

En oppsummering av resultatene fra undersøkelsen er gitt i Temanotat 1/2015 fra NIFU

(<http://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/276806/Temanotat%201-2015.pdf?sequence=4&isAllowed=y>).

fagskoleutdanningen, rettet mot myndighetene, fagskolene og arbeidslivet. For HiOA har det verken vært mulig eller aktuelt å gå inn i alle forslagene og problemstillingene som reises. Våre kommentarer knytter seg først og fremst til en del av utvalgets forslag og vurderinger som vi ser som særlig aktuelle for høyere utdanning generelt og studietilbudet ved HiOA mer spesielt.

Til de foreslåtte tiltakene

HiOA har følgende kommentarer til utvalgets foreslåtte tiltak slik de er listet opp i kap. 11.10 (s. 127 ff.) og eventuelt utdypet og drøftet i andre kapitler i utredningen:

Tiltak nr. 2, 3 7, 10

Staten bør gjennomgå aktuelt lov- og regelverk som gjelder fagskoleutdanning

Under henvisning til det vi sier til tiltak nr. 8 og nr. 49 (ndf.), mener HiOA at det bør fastsettes en nasjonal opptaksforskrift for fagskoler der opptakskravene beskrives nærmere, slik utvalget foreslår som tiltak nr. 2. Dette vil kunne bidra til at overgang mellom fagskoleutdanning og høyere utdanning blir mer forutsigbar, ryddigere og enklere å praktisere.

Vi støtter forslaget om at fagskoleloven og studentsamskipnadsloven gjennomgås for å styrke fagskolestudentenes rettigheter, herunder at det vurderes å innføre rett og plikt til medlemskap for fagskoler i studentsamskipnader (tiltak nr. 3). Samtidig vil en slik rett og plikt bety at presset på velferdstjenester som f.eks. studentboliger og -barnehager vil øke. Dette kan derfor ikke gjennomføres uten at kapasiteten på disse områdene bygges ut.

Det bør videre vurderes endringer i lov og forskrift for å beskytte oppnådde kvalifikasjoner fra fagskoleutdanning, herunder om fullført 2-årig fagskoleutdanning skal gi kvalifikasjonen («graden») *fagskolekandidat*, som foreslått i tiltak nr. 7. Her er det imidlertid viktig at det ikke gis inntrykk av at en slik kvalifikasjon – især dersom den skal omtales som «grad» – er en akademisk grad på linje med grader som tildeles av universiteter og høyskoler.

Vi er enige i forslaget i tiltak nr. 10 om at fagskoleloven endres, slik at det slås fast i loven at fagskolene skal utstede *vitnemål* om fullført utdanning, og ikke bare at de «... skal sørge for at studentene får dokumentert avsluttende vurdering og fullført utdanning», som det står i dagens lov (§ 5). Etter gjeldende forskrift om fagskoleutdanning er det imidlertid ikke noe i veien for at en fagskole kan utstede vitnemål i dag, såfremt tilknytningskrav og andre krav er oppfylt.

Tiltak nr. 6

Staten bør innføre tilleggspoeng for minimum ett års fagskoleutdanning

Høgskolen støtter forslaget om at det innføres tilleggspoeng for gjennomført fagskoleutdanning av minimum ett års omfang ved søknad om opptak til høyere utdanning. Eventuelt kan det vurderes om tilleggspoeng skal gis for relevant fagskoleutdanning for studiet det søkes om opptak til, eller om det skal være et generelt tillegg, på linje med det som gjelder for fullført folkehøgskole, militærtjeneste eller ett års høyere utdanning.

Tiltak nr. 8

Staten bør bevilge midler til samarbeidsprosjekter for utvikling av overgangsordninger mellom fagskoler og uh-institusjoner

Fagskoleutdanning bygger på fullført videregående opplæring og tilhører tertiærnivået i vårt utdannings-system, slik også universitets- og høyskoleutdanning gjør. De to utdanningstypene – fagskoleutdanning og høyere utdanning – har imidlertid forskjellige fagtradisjoner, innretning og rammebetingelser. De er også underlagt hver sin lov med tilhørende forskrifter, der det stilles forskjellige krav. Dette gjelder også den delen av høyere utdanning som omfatter de kortere profesjonsutdanningene, slik tilfellet er med en stor del av

studietilbudet ved Høgskolen i Oslo og Akershus. Fagskoleutdanning og høyere utdanning utfyller hverandre på tertiærnivået og bør bestå som selvstendige, alternative utdanningsveier på dette nivået.

Samtidig er det en kjensgjerning at fagskoleutdanning ikke er godt nok integrert i utdanningssystemet sett under ett. Fagskoleutdanning er som kvalifikasjon innplassert som et eget nivå (nivå 5) i Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR), men oppleves likevel ofte som en «blindvei» i systemet. Fagskolekandidater har få muligheter til å bygge videre på sin formelle fagskolekompetanse gjennom innpassing i/fritak for deler av høyere utdanning, når vi ser bort fra ordningen som er etablert for 2-årig relevant fagskoleutdanning i tekniske og maritime fag ved overgang til enkelte høgskoleingeniørutdanninger og maritim høgskoleutdanning.

Det er derfor viktig at det etableres hensiktsmessige overgangsordninger mellom fagskoleutdanninger og aktuelle universitets-/høgskoleutdanninger. HiOA støtter således utvalgets forslag om at staten bevilger midler til samarbeidsprosjekter for utvikling av slike ordninger. Ordningene må være toveis, slik at også høyere utdanning kan innpasses i/danne grunnlag for fritak for deler av aktuelle fagskoleutdanninger, slik utvalget tar til orde for (kap. 8.4.4, s. 82).

Overgangsmuligheter fra fagskole til høyere utdanning bør for øvrig sees i sammenheng med utvikling av y-veien fra videregående opplæring til å omfatte flere fagområder enn de gjeldende, f.eks. gjennom pilotprosjekter knyttet til helsefag, slik høgskolens Fakultet for helsefag peker på som en mulighet. Utvikling og drifting av y-veien og nye/utvidede overgangsordninger mellom fagskole og uh-institusjoner vil imidlertid være ressurskrevende for institusjonene, slik at det må forutsettes tilførsel av ressurser.

Utvalget angir en betraktning om at det er riktiger å snakke om «hensiktsmessige overganger» mellom fagskoleutdanning og høyere utdanning framfor «sømløse overganger» (kap. 8.1, s. 74–75). Hensiktsmessige overganger bygger på et prinsipp om at enhver retning i utdanningssystemet skal gi muligheter for videre kompetanseutvikling. Men i hvert tilfelle må det gjøres en vurdering av hva som er hensiktsmessig i en faglig og kvalitativ sammenheng. Overgang skal ikke være noen universell rettighet uten en ytterligere faglig vurdering. Samtidig er det nødvendig med forutsigbarhet, både for den enkelte, utdanningsinstitusjonene og arbeidslivet. HiOA er enig i utvalgets betraktninger.

Tiltak nr. 15, 17, 25, 27, 28

Staten bør gjennomføre lov- og regelverksendringer som gjelder godkjenning/akkreditering av fagskoler, stille krav om tilfredsstillende kvalitetssystem ved fagskolene, spisse kravet til godkjent undervisningspersonale og tilby personalet yrkespedagogisk utdanning

Utvalget understreker at fagskolen må være et skoleslag med høy kvalitet, relevans og arbeidslivstilknytning (kap. 9.9). Utvalget foreslår en rekke tiltak for å nå dette målet, bl.a. følgende:

Utvalget mener at det bør åpnes for at fagskoler på visse vilkår kan oppnå institusjonsakkreditering og kalle seg akkreditert fagskole, og at fagskoler med institusjonsakkreditering selv skal kunne opprette utdanninger innenfor fastsatte økonomiske rammer (tiltak nr. 15). Myndigheten til å gi akkreditering delegeres til NOKUT (tiltak nr. 17).

Etter lov om fagskoleutdanning, forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning og forskrift om tilsyn med kvaliteten i fagskoleutdanning (fagskoletilsynsforskriften) er det NOKUT som i dag godkjenner fagskoleutdanning. I tillegg til å godkjenne enkeltutdanninger kan NOKUT gi en fagskole såkalt fagområdegodkjenning, der skolen får fullmakt til selv å opprette utdanningstilbud innenfor et begrenset fagområde. For å få denne fullmakten må fagområdet være godkjent, og skolen må oppfylle flere betingelser. Etter det utvalget skriver, er det kun én fagskole som hittil har oppnådd fagområdegodkjenning (kap. 4.2.1, s. 37).

Det er uklart hva en institusjonsakkreditering etter utvalgets forslag skal innebære av rettigheter for fagskoler som oppnår dette, sammenliknet med de rettighetene en fagskole med fagområdegodkjenning har etter dagens lov- og regelverk. Utvalget foreslår at institusjonsakkrediterte fagskoler skal få «rett til å opprette utdanningstilbud uten ytterligere offentlig godkjenning» (kap. 9.6.1, s. 103), men det sies ikke noe om hva slags utdanningstilbud, f.eks. om de skal ligge innenfor eksisterende fagområder ved fagskolen og/eller være av et visst maksimumsomfang (maks. antall fagskolepoeng). Det sies heller ikke noe om eventuelle andre rettigheter.

Dagens godkjenningsordning for fagskoleutdanning har flere likhetstrekk med akkrediteringssystemet i høyere utdanning. De faglige fullmaktene som dagens institusjonsakkreditering gir institusjonene i høyere utdanning, er likevel resultatet av en trinnvis prosess som har gått over flere tiår, der institusjonene gradvis har fått utvidet sine fullmakter. Fagskolene har ikke gjennomgått en tilsvarende lang prosess.

Dersom dagens begrep «godkjenning» (av fagskoleutdanning) skal erstattes med begrepet «akkreditering», samtidig som det åpnes for institusjonsakkreditering av fagskoler, må det vurderes nøye hvilke faglige fullmakter en slik akkreditering skal gi den enkelte fagskole. Det må ikke gis inntrykk av at begrepet «akkreditering» i seg selv automatisk betyr vesentlig utvidede faglige fullmakter sammenliknet med de fullmaktene dagens fagområdegodkjenning gir en fagskole. Det må heller ikke skapes forventninger om at dersom «akkreditering» skal erstatte dagens begrep «godkjenning», betyr dette at fagskoleutdanning og høyere utdanning vil tilhøre samme nivå i vårt utdanningssystem. Hvilke krav som må innfris ved en eventuell framtidig institusjonsakkreditering av fagskoler, og hvilke faglige fullmakter slik akkreditering skal gi, må angis presist i lov og forskrift. Rett nok lister utvalget opp en del krav man mener må stilles til fagskoler som ønsker å bli institusjonsakkreditert, men disse er kun stikkordsmessig angitt (kap. 9.6.1, s. 104). Det er derfor vanskelig å ta stilling til de nevnte tiltaksforslagene.

Utvalget foreslår videre at det skal stilles krav om at alle fagskoler har et tilfredsstillende kvalitetssystem, og at NOKUT skal godkjenne og føre tilsyn med systemet (tiltak nr. 25). Etter det vi forstår, er dette allerede slått fast i fagskoleloven og tilhørende forskrifter, og det er selvsagt viktig at det videreføres, uansett framtidige godkjennings-/akkrediteringsordninger for fagskolesektoren.

HiOA støtter utvalgets forslag i tiltak nr. 27 om spissing av kravene til godkjent undervisningspersonale, slik at fagmiljøene har høy fagkompetanse, relevant og oppdatert yrkeserfaring og pedagogisk/didaktisk kompetanse. Vi gir også vår tilslutning til forslaget om at staten skal tilby yrkespedagogisk utdanning for undervisningspersonalet ved fagskolene (tiltak nr. 28). Dette vil være viktige tiltak for å sikre fagskolestudentene utdanning av høy kvalitet og med relevans for yrkeslivet.

Tiltak nr. 49

Universiteter og høyskoler bør gjøre grundigere vurderinger om innpass av fagskoleutdanning i høyere utdanning basert på de ulike utdanningenes samlede læringsutbytte

Som tidligere nevnt mener HiOA at fagskoleutdanning og høyere utdanning tjener ulike formål innenfor tertiærnivået og bør videreføres som to utdanningstyper. Det bør ikke være en målsetning i seg selv å gjøre de to utdanningstypene likere hverandre.

HiOA støtter ikke den delen av utvalget som forslår at det tas inn bestemmelser i uh-loven og fagskoleloven om at universiteter/høyskoler og fagskoler systematisk skal godskrive fag/emner på tvers av de to utdanningstypene, tilsvarende det som i dag gjelder innenfor hver av disse, jf. uh-loven § 3-5 første ledd og fagskoleforskriften § 1. Vi støtter heller ikke disse medlemmenes forslag om at det i uh-loven skal tas inn allmenne bestemmelser om et minimumsomfang for innpassing/fritak i høyere utdanning på grunnlag av relevant fag-/svennebrev fra videregående opplæring (minst 30 studiepoeng fritak) eller 2-årig fagskoleutdanning (minst 60 og inntil 120 studiepoeng fritak), når det angitte læringsutbyttet i den videregående opplæringen eller fagskoleutdanningen tilsvarer læringsutbyttet for den høyere utdanningen (NOU-en, kap. 8.9, særmerknad til pkt. 8.4.2, s. 87–88).

Det må være den enkelte institusjon som på faglig grunnlag selv vurderer om annen utdanning kan innpasses/gi fritak. Dagens uh-lov har allerede de nødvendige hjemler for dette, inkl. hjemmel for å gi fritak for deler av en høyere utdanning på grunnlag av dokumentasjon av realkompetanse (uh-loven § 3-5 annet ledd). Dersom det faglige grunnlaget ikke er til stede, vil annen utdanning eller realkompetanse ikke kunne innpasses/gi fritak. Dette gjelder for øvrig også for godskriving av utdanning fra andre institusjoner under uh-loven etter lovens § 3-5 første ledd. Helt sentralt i alle vurderinger som gjelder godskriving, godkjenning og innpassing/fritak er hva som er oppnådd læringsutbytte ved fullført utdanning/fag/emne, eventuelt hva en søker kan dokumentere i en realkompetansesøknad.

For enkelte rammeplanstyrte utdanninger ved universiteter og høyskoler kan det likevel være aktuelt å ta inn i forskrift om rammeplan at relevant fagskoleutdanning kan innpasses i/gi fritak for deler av en høyere utdanning, slik det er gjort for ingeniørutdanning. F.eks. viser vårt Fakultet for lærerutdanning og internasjonale studier, som bl.a. gir yrkesfaglærerutdanning, til at innholdet i noen fagskoleutdanninger er direkte overlappende med innholdet i yrkesfaglærerutdanning. Der læringsutbyttebeskrivelsene for en fagskoleutdanning på NKR-nivå 5 overlapper med beskrivelsene for en høyere utdanning på nivå 6, bør det være grunnlag for innpassing/fritak.

Fakultetet minner også om at fagskolekandidater som senere tar høyere utdanning, er en viktig ressurs i mange profesjonsutdanninger gjennom sin kompetanse og arbeidserfaring, især når det gjelder uh-sektorens arbeid med profesjonsretting av studier og tettere samarbeid med arbeidslivet, både i selve utdanningene og i FoU-virksomhet. Høyere utdanning bør i større grad enn tilfellet er i dag, nyttiggjøre seg den ressursen disse kandidatene representerer. Det må her legges til rette for gode overgangsordninger, f.eks. gjennom realkompetansevurdering. Realkompetanse som grunnlag for fritak er altså er hjemlet i uh-loven, men ordningen brukes relativt lite. En undersøkelse gjennomført av Vox i 2011 viste at få studenter søkte om realkompetansefritak, og at mange i uh-sektoren syntes å være skeptiske til å gi fritak på slikt grunnlag. Men samtidig fikk langt de fleste av de studentene som søkte om fritak, innvilget dette.²

Det er således grunner som taler for å fokusere mer på arbeidet med innpassing og fritak ved universiteter og høyskoler. Imidlertid er slike vurderinger svært ressurskrevende for institusjonene og fagmiljøene, noe som ikke minst gjelder realkompetansevurdering. Det bør derfor bevilges midler til dette arbeidet ved institusjonene. Dette må også sees i lys av at når de høyere utdanningsinstitusjonene innpasser en ekstern utdanning eller gir fritak for deler av egen utdanning på grunnlag av ekstern utdanning eller realkompetanse, taper institusjonen den tilsvarende studiepoengproduksjonen.

Fagskolepoeng eller studiepoeng

Utvalget angir argumenter både for innføring av studiepoeng og for å beholde dagens fagskolepoeng som mål på studie-/arbeidsbelastning i fagskoleutdanning (kap. 8.5, s. 82 ff.). For begge poengtyper gjelder at et fullt studieår er normert til 60 studie-/fagskolepoeng. Det er altså ikke poengskalaen som sådan som er forskjellig, men betegnelsen på poengene i de to utdanningstypene.

Ved HiOAs fakulteter er det noe ulike synspunkter på spørsmålet om studiepoeng vs. fagskolepoeng, og en viser her til det som er anført av utvalget (kap. 8.5.2 og 8.5.3, s. 82–85).

Når vi ser all høyere utdanning under ett på den ene siden og fagskoleutdanning på den annen, er det snakk om to forskjellige utdanningstyper. Selv om deler av høyere utdanning har likhetspunkter med fagskoleutdanning, slik at gjensidig innpassing og fritak mellom disse kan være aktuelt, gjelder dette langt fra all høyere utdanning. Å innføre studiepoeng i fagskolesektoren vil heller ikke kunne føre til at det gis automatisk innpassing/fritak for slik utdanning i høyere utdanning – som nevnt tidligere, må godskriving, innpassing og

² Storli, Randi (2012): Realkompetanse og fritak i høyere utdanning. Vox – Notat 5/2012 (<http://www.vox.no/statistikk-og-analyse/publikasjoner/Realkompetanse-og-fritak-i-hoyere-utdanning/>).

fritak baseres på faglig, skjønsmessig vurdering knyttet opp mot den aktuelle høyere utdanningen i hvert tilfelle.

Høyere utdanning har et felles lov- og regelverk, der det stilles krav til institusjonene om at de skal utføre forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid, og at utdanningen som gis skal være basert på det fremste innen forskning og utviklingsarbeid og erfaringskunnskap. Fagskolene skal være kunnskapsbaserte og utviklingsorienterte og tilby yrkesrettet utdanning innenfor sine fagområder, men fagskolene omfattes ikke av krav til forskning og forskningsbasert utdanning. Selv om det kan være grunner som taler for å innføre studiepoeng i fagskolesektoren, slik det vises til i utredningen (kap. 8.5.2, s. 82–83), vil studier ved universiteter og høyskoler i det store og hele være tuftet på et annet faglig og forskningsmessig grunnlag enn utdanning ved fagskoler. Det er uheldig dersom arbeids- og samfunnsliv blir villedet med hensyn til hva slags utdanning en kandidat har fordi studiepoeng brukes i begge utdanningstyper. Også med tanke på internasjonalt samarbeid er det viktig å gi tydelig informasjon om hva slags institusjonstype en utdanning er tatt ved.

Ut fra det som er sagt, støtter Høgskolen i Oslo og Akershus følgende betraktning i utredningen (kap. 8.5.3.2, s. 84):

«Fagskoleutdanning er på nivå 5, og høyere utdanning er på nivå 6 og 7, både i EQF og i det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket (NKR). Det faktum at alle norske studiepoeng i praksis anerkjennes i ECTS-systemet, er en styrke for Norge og en oppfyllelse av våre forpliktelser i Bologna-prosessen. Det er viktig å beholde fagskolepoeng i fagskolesektoren for å verne om prinsippene i Bologna-prosessen.»

Med hilsen

Kari Toverud Jensen
rektor

Ann Elisabeth Wedø
høgskoledirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ingen håndskrevne signaturer