



Det kongelige kunnskapsdepartementet  
Postboks 8119 Dep  
0032Oslo

## **Fagopplæring for framtida – høringsuttalelse til NOU 2008:18 fra Høgskolen i Sør-Trøndelag.**

Vi viser til departementets invitasjon av 27.10.2008 om å gi høringsuttalelse til NOU 2008:18 "Fagopplæring for framtida". Høgskolen i Sør-Trøndelag (HiST) vil gi nedenstående uttalelse.

### ***1. Avgrensning***

HiST avgrensner sine detaljerte kommentarer til utvalgets forslag som har mest direkte betydning for høyere utdanning og høgskolenes virksomhet.

### ***2. Generelt***

Vår vurdering er at innstillingens analysedel (kapitlene 3-5) gir en utfyllende og presis beskrivelse av dagens situasjon.

*Prioriteringer.* Utvalget kommer med 81 forslag til tiltak, uten at utvalget drøfter eller tar stilling til hvilken prioritet som skal gis de ulike tiltakene. Samtidig mener HiST å merke seg at utvalget søker å presentere sine tiltak ut fra en *helhetlig* forståelse av feltet, der utvalget legger til grunn at den videre oppfølgingen bør eller må skje ut fra denne helhetlige forståelsen, og at oppfølgingen ikke bør basere seg på isolerte enkelttiltak.

Den helheten utvalget søker å presentere vurderer HiST som en vesentlig styrke ved utvalgets arbeid. Den manglende prioriteringen av de mange og ofte svært konkrete tiltakene undergraver imidlertid denne helhetlige tilnærmingen. Det presenteres en detaljert meny på vel 80 tiltak som en kan velge ut fra, der den overordnede og helhetlige forståelsen som tiltakene prioriteres og begrunnes ut i fra framstår som implisitt.

HiST anser det som en fordel om tiltakene mer eksplisitt hadde blitt prioritert og begrunnet.

Slik HiST forstår utvalgets analyser, antas at den videre prioritering av tiltak bør skje ut fra følgende 3 hovedområder:

- tiltak for å sikre at flere gjennomfører fagutdanning, og i dette også å redusere uønsket frafall
- tiltak som styrker veilednings- og rådgivningstjenesten som virksomhet, og i dette også å styrke kompetansen blant rådgiverne
- tiltak som sikrer rekruttering av og relevant kompetanse hos faglærere og instruktører.



*Økonomiske konsekvenser.* HiST har forståelse for at det for flere forslag til tiltak kan være vanskelig å klarstille forutsetningene slik at de økonomiske konsekvensene kan beregnes. Så langt gjelder økonomiske konsekvenser er det særlig to forhold HiST vil peke på:

- De økonomiske konsekvensene er dels beregnet i tilknytning til enkelttiltak, dels er ikke tiltak vurdert økonomisk. Vi anser det som en styrke om de økonomiske konsekvensene hadde blitt behandlet og drøftet samlet. Det antas at utvalget i så fall ville ha utviklet en mer helhetlig forståelse av de økonomiske konsekvensene. En samlet framstilling av økonomien ville trolig også tydeligere ha vist behovet for å prioritere mellom ulike tiltak samt å gi en prioritet til volumet på enkelttiltakene.
- I tilknytning til enkelte av de forslag utvalget kommer med og som HiST konkret vil kommentere innenfor sin avgrensning, mener HiST at utvalget legger utilstrekkelig forutsetninger til grunn for å forstå økonomien i forslagene. Vi viser her til de konkrete kommentarene i det følgende.

### **3. Konkrete kommentarer til enkelte forslag.**

#### **3-1. Tilgang på læreplasser (kap. 6.3.7)**

HiST slutter seg til de tiltak som skisseres under avsnittet "Tilgang på læreplasser".

HiST er også enig i og ser det som en styrke at utvalget særlig fokuserer på behovet for tilgang på fagarbeidere innen helse og sosialsektoren.

Det foreslås at fylkeskommunene skal forpliktes å tilby plasser for alle som søker seg til helse og sosialfag. Selv om det er vanskelig per dato å kunne vurdere alle praktiske konsekvenser (fluktasjoner fra år til år, skikkethet ved og læringsutbytte for alle som i så fall tas inn, økonomiske konsekvenser), støtter HiST også dette forslaget. De noe usikre konsekvensene av å legge denne forpliktelsen til fylkeskommunene tilsier et særlig behov for tett evaluering av konsekvensene.

HiST er også enig i at sentrale myndigheter utarbeider en forpliktende strategi med tilhørende tiltak for å sikre tilgangen av læreplasser innen offentlig virksomhet (statlig og kommunal sektor), både for å sikre tilgangen generelt for alle fag, og spesielt innen helse og sosialsektoren. HiST mener dette bør være et tiltak som gis særlig prioritet. Forutsetningen bør i så fall være at denne strategien omhandler både læreplasser innen fagutdanning og praksisplasser for profesjonsutdanningene innen høyere utdanning. Slik den skandinaviske velferdsmodellen er organisert, er dette særlig nødvendig for helse- og sosialsektoren, fordi det er i offentlig virksomhet sektorens lære- og praksisplasser i hovedsak finnes. Statlige helseforetak og hele den kommunale sektoren må i tillegg til læreplasser også sikre tilgang på praksisplasser innen høyere utdanning (sykepleiere, vernepleiere, radiografer, sosialarbeidere, leger, psykologer bare for å nevne et lite utvalg profesjonsutdanninger). utfordringen for å sikre tilgang på plasser og kvalitet ved læringen i praksis er langt på vei de samme både for yrkesfag og for profesjonsutdanningene. For å sikre *en balansert tilgang* på alle typer lære- og



praksisplasser bør mandatet være at statlige myndigheter ikke bare utarbeider en strategi for læreplasser for fagarbeidere men at mandatet samtidig bør utvides til også å gjelde profesjonsutdanningene innen høyere utdanning. Målet om en balansert tilgang på alle typer lære- og praksisplasser bør være eksplisitt formulert i mandatet.

### **3-2. Rådgiving og karriereveiledning (kap 6.3.7)**

Utvalget har flere forslag for å styrke og klarstille kompetansekrav for utdannings- og yrkesrådgivere og for sterkere målretting av rådgivingstjenesten. Med unntak av forslaget om å opprette et nasjonalt senter for karriereveiledning (se nedenfor) støtter HiST disse forslagene.

For å nå denne typen mål, må etter- og videreutdanningstilbud styrkes, og som en naturlig oppfølging av bindende krav til kompetanse hos rådgiverne nevner utvalget grunn- og videreutdanninger innen sosialpedagogisk veiledning/karriereveiledning (eksempelvis 60 studiepoeng). I og med at denne typen utdanninger foreslås å være studiepoenggivende, må høgskoler og universiteter være tiltenkt en sentral oppgave. Når det gjelder utvikling og etablering av denne typen utdanninger viser vi til vår kommentar under avsnitt 3.8 nedenfor.

Utvalget foreslår å etablere et nasjonalt senter for karriereveiledning. Ut fra flere begrunnelser støtter ikke HiST dette forslaget.

Mål og funksjoner for et nasjonalt senter for karriereveiledning er ikke drøftet. I den grad målsettinger for et nasjonalt senter er berørt, heter det at senteret ”..kan være et faglig ressurscenter og samtidig sikre koordinering av de regionale karriereveiledningssentrene”. En slik målformulering kan være mer tilslørende enn klargjørende. Det må klarstilles og sikres at et nasjonalt senter ikke utvikler seg til å bli et ”uformelt” styringsnivå i forhold til de regionale sentra. Mål og funksjoner for et eventuelt nasjonalt senter må utredes, der også følgende momenter drøftes og settes inn i en mer helhetlig sammenheng:

- kvalitet og måloppnåelse ved råd og veiledning er først og fremst avhengig av den praktiske utøvelsen desentralt. Prioritet bør i første omgang gis til styrking og utvikling av de regionale sentra.
- utvalget foreslår mange forbedringstiltak som HiST støtter, ikke bare innenfor veiledning, men også generelt innen feltet fagutdanning. Ut fra mål og funksjoner ved de ulike tiltakene, foreslås oppfølgingsansvaret lagt til mange instanser (sentrale myndigheter, råd og nemnder, fylkesmannsembedene, forskningsrådet, osv). Det er en utfordring i seg selv å avklare den administrative og funksjonelle helheten i de ulike forslagene for å sikre klare ansvarsforhold og smidig samarbeid for de ulike instansene. Et eventuelt nasjonalt senter må vurderes i en slik sammenheng.
- funksjonene til et eventuelt nasjonalt senter må drøftes og ses i sammenheng med de forslag utvalget kommer med for å styrke forskningen innen området fagutdanning.

### **3-3. Bedre mulighet til å bygge videre på fag- og svennebrev (kap. 6.4)**



Under kap. 6-4 kommer utvalget med flere konkrete forslag (fagskolene, y-veien, aldersgrense for realkompetanse, generell studieforbereidhet). Før HiST kommenterer disse forslagene enkeltvis nedenfor, ønsker HiST generelt å legge følgende til grunn.

Slik HiST leser NOU 2008:18 legger utvalget særlig vekt på å realisere følgende:

- økt fleksibilitet ved påbygging og overgang mellom ulike utdanningstilbud
- individuelt tilpassete tilbud (det skal være et mangfold av muligheter slik at alle kandidater skal finne tilbud tilpasset sine forutsetninger)
- studietilbudene skal være tilpasset samfunnsbehovene
- sosial og statusmessig likeverdighet mellom ulike utdanninger.

HiST er enig i disse målsettingene. HiST vurderer det som en særlig styrke ved utvalgets innstilling at disse målene settes inn i en helhetlig forståelse.

### **3-4 Fagskolene (kap 6.4.7)**

Med bla.a. referanse til gjennomføringsprosenten ved ingeniørutdanningene i Norge, sier utvalget at ”Det kan ... være god samfunnsøkonomi å øke kapasiteten i fagskolen for å redusere tilsvarende i annen høyere utdanning”. Påstanden er en forenkling uten dokumentasjon. Det gir ingen mening, slik utvalget her gjør, å sammenligne samfunnsøkonomien mellom to typer utdanninger uten å analysere og klarstille om og i hvilken grad næringsliv og samfunn har behov for ulike typer utdanninger. Det gis enkelte holdepunkter for også å påstå at det kan være like god samfunnsøkonomi å styrke forkursene til ingeniørutdanningene. HiST vil også påpeke at NOKUT har gjennomført en evaluering av ingeniørutdanningene i Norge hvor det skisseres en rekke strategier og tiltak for å imøtekomme det økte behovet for ingeniører. Reduksjon i utdanningskapasiteten er i et slikt lys ikke formålstjenlig.

*Finansiering.* Utvalget foreslår at fagskoletilbud som er en spesialisering som bygger på et fag- eller svennebrev som hovedregel skal gis offentlig finansiering. HiST har to kommentarer til dette forslaget:

På side 91 sier utvalget at ”.. dersom fagskolene skal gi opplæring som dekker økt kompetansebehov innen yrkesfagene, må denne utdanningen ha en offentlig finansiering *tilsvarende* finansieringen av høyskolene og universitetene (vår utheving)”. Begrepet ”tilsvarende” finansiering er her vanskelig å forstå presist. Hvis utvalget mener at finansieringen i bokstavelig forstand skal være ”tilsvarende”, tilsier dette at høyere utdannings ulike resultatbaserte komponenter også skal gjelde for fagskolenes finansiering - eksempelvis at fagskolene også skal drive forskning og ha en del av sin finansiering gjennom en forskningskomponent. I denne betydningen er utvalgets forslag en meget prinsipiell endring av fagskolenes mål og funksjon. HiST legger derfor til grunn at denne premissen fra utvalget må forstås som at fagskolene skal ha offentlig finansiering, uten at utvalget med dette mener at fagskolene skal ha tilsvarende samfunnsoppdrag og finansiering som høgskoler og universiteter.



HiST har forståelse for forslaget om at fagskolene som hovedregel skal ha offentlig finansiering. HiST antar at også utvalget i så fall mener at forslaget om offentlig finansiering må utredes grundig. Kostnadenes størrelse må utredes, og kostnadene er igjen direkte avhengig av hvilke fagskoleutdanninger som i så fall skal prioriteres inn i en offentlig finansiering. Prioriteringen av hvilke fagskoletilbud som skal ha offentlig (full)finansiering bør, slik HiST ser det, hvile på en skarp prioritering ut fra yrkeslivets kompetansebehov, og hvilke sektorer som særlig bør ha offentlig finansiering (se også nedenfor).

*Fagskolenes "akademisering"*. HiST er enig i utvalgets understreking av at fagskolene i dag dekker og fortsatt vil dekke en del av yrkeslivets behov for spesialisert kompetanse. Det uavklarte spørsmålet er hvilke tilbud fagskolene gir og som bør (må) ha forskningsbasert undervisning. HiST mener å kunne konstatere at utvalget ikke søker å avklare spørsmålet, selv om utvalget berører en del premisser - jamfør eksempelvis utvalgets drøfting av å gi studiepoeng eller "fagskolepoeng" til fagskolene. Hvis fagskolene gis studiepoeng, må det ha som konsekvens at også for- og realfagskurs ved høyskoler og universiteter gis studiepoeng.

Spørsmålet om hvilken spesialisert kunnskap som bør hvile på forskningsbasert utdanning framstår som uavklart.

Sammenlignet med øvrige industrialiserte land, er Norges forskningsinnsats relativt svak. Hvis forslaget om at fagskolene som hovedregel skal ha offentlig finansiering blir gjennomført, må denne finansieringen på ingen måte gå på bekostning av forskning og forskningsbasert undervisning ved høyskoler og universiteter.

### **3-5 Vurdering av realkompetanse (kap. 6.4.7)**

Utvalget foreslår at aldersgrensen for realkompetansevurdering vurderes satt ned.

Slik HiST ser det, er ikke en slik vurdering blant de presserende oppgavene. Når utvalget antyder at aldersgrensen kanskje bør settes til 19 år, mener HiST at en slik lav aldersgrense undergraver hensikten med realkompetansevurdering. Skal realkompetansevurdering tjene en hensikt, må aktuelle kandidater ha vært i yrkeslivet over en viss tid slik at realkompetanse kan erverves.

### **3-6 Generell studieforberedthet (kap. 6.4.7)**

HiST går imot forslaget om at kravet om generell studiekompetanse skal falle bort. I forbindelse med behandlingen av St.melding 30 (2003-04) avviste Stortinget Kvalitetsutvalgets forslag om at kravet om generell studiekompetanse skulle falle bort.

HiST viser til mindretallets særmerknad på side 95. HiST slutter seg til mindretallets særmerknad.

### **3-7 Utbygging av y-veien til flere fag (kap. 6.4.7)**

Utvalget foreslår å bygge ut y-veien til flere fagområder. Prinsipielt støtter HiST utvalgets forslag, men mener samtidig at grunnlaget for en slik utvidelse ikke er tilstrekkelig klarstilt.



Spørsmål HiST vurderer som usikre og som bør klarstilles før en slik utvidelse gjennomføres er

- Forutsetningene for inntak av studenter. Forutsetningene for evalueringene fra y-veien i Telemark må klarstilles. Kanskje vil forutsetningene ved en eventuell generell utvidelse være andre enn ved inntaket i Telemark? I NOKUTs evaluering av ingeniørutdanningene i Norge (2008) sies det at opptaket til TRES og y-veien må kvalitetssikres, gjerne ved at de går inn i det nasjonale opptaket. NOKUT understreker at institusjonene må kvalitetssikre slike alternative opplegg.
- Y-veien baseres på en tilrettelegging av studiet. HiST er usikker på økonomien i et slikt tilrettelagt studium. Økonomien er bl.a. avhengig av antall studenter, typen emner, organiseringen av studiet og muligheter for synergi med annen undervisning.
- Om y-veien er å anse som en ren yrkesrettet utdanning og hvordan universiteter og høyskoler eventuelt stiller seg til inntak av studenter til masterstudium som har gjennomført bachelor i følge y-veien. Vi er kjent med at sentrale utdanningsinstitusjoner trolig vurderer y-veien som uaktuelt grunnlag for opptak til masterstudium. Når studenter søker om opptak til y-veien, må studentene samtidig ha klar kunnskap om hvordan utdanningen vurderes ved eventuelt videre søknad om masterstudium.
- I hvilken grad en utvidelse av y-veien vil innvirke på forkursene til ingeniørutdanningene.
- I hvilken grad det vil bli nasjonal koordinering (styring) av hvilke institusjoner som bør utvide y-veien innenfor hvilke utdanningsretninger. Vi viser her til HiST kommentar under 3.8 nedenfor.

### **3-8. Utdanningstilbud til lærere og instruktører i fag- og yrkesopplæringen (kap. 6.7.5)**

Utvalget foreslår at høyskolene må utvikle ulike utdanningstilbud for faglærere – heltidsstudium, deltidsstudier, modulbaserte studier, nettstudier, øvrige individuelle løsninger, og mastergradsstudier. Videre at det bør opprettes bachelorstudier for yrkesfaglærere i alle utdanningsprogram.

HiST slutter seg prinsipielt til forslagene, men vil samtidig understreke følgende 3 forhold.

For det første legger utvalget til grunn at "... tilbudene må utvikles som en del av høyskolenes ordinære utdanningstilbud og finansieres innenfor de ordinære bevilgningene til høyere utdanning" (side 111). For HiST framstår utvalgets forståelse av finansieringen som uklar. I og med at utvalget ikke nevner at disse tilbudene vil kreve friske midler, må utvalgets premiss om at "...tilbudene må utvikles ...og finansieres innenfor de ordinære bevilgningene til høyere utdanning" bety at utvalget mener at tilbudene skal finansieres gjennom omdisponering innenfor nåværende ramme.

Skal dette skje, vil HiST understreke at det fordres betydelige *utviklingskostnader* for å etablere disse studietilbudene. HiST legger til grunn at disse utviklingskostnadene bør ha en særlig finansiering. Videre er som kjent høyskolenes finansiering i vesentlig grad styrt



gjennom tildeling av studieplasser. Skal de nye studietilbudene for yrkesfaglærere etableres innenfor dagens rammer, betyr dette at eksisterende studietilbud må kuttes ut eller reduseres. Dette spørsmålet berøres ikke av utvalget.

Det er mulig å forstå utvalgets premiss om at bachelor- og mastergradsstudier for yrkesfaglærere skal ”.. finansieres innenfor de ordinære bevilgningene” i den retning at de statlige rammene skal økes. Er en slik rammeutvidelse den forutsetningen som utvalget legger til grunn, er kostnadsaspektet i så fall utilfredsstillende behandlet av utvalget, i og med at utvalget unnlater å nevne at disse studietilbudene vil kreve økte kostnader.

For det andre forutsetter utvalget stor grad av differensiering og skreddersøm i studietilbudene til yrkesfaglærerne (deltid, heltid, moduler, nettbasert og individuell tilrettelegging), og fortrinnsvis i alle 9 programområdene. HiST forstår og kan på et ideelt grunnlag slutte seg til disse intensjonene. Men samtidig må det understrekes at det å realisere et slikt mangfold som utvalget her forventer vil være særlig kostnadskrevende både for å utvikle og å drifte studietilbudene.

For det tredje stiller utvalget en generell forventning til høgskolene om at bachelor- og mastertilbud for faglærere bør eller skal etableres. Utvalget avklarer ikke i hvilken grad dette er en forventning til alle høgskolene, eller om utvalget mener dimensjonering og faglig innretning bør koordineres og/eller styres nasjonalt.

HiST er enig i at studietilbudene for yrkesfaglærerne bør videreutvikles og styrkes, og at høgskolene vil måtte ta en vesentlig rolle i dette arbeidet. HiST ønsker imidlertid at dimensjonering og faglig innretning lagt til den enkelte høgskole ikke bare skal koordineres, men også *styres* fra nasjonalt nivå. Utvalget selv peker på at kompetanseutviklingen blant yrkesfaglærerne bør være *forutsigbar*, noe som krever en viss nasjonal styring. HiST mener det er svært dårlig samfunnsøkonomi om hver enkelt høgskole skal utvikle denne typen studietilbud ut fra eget ståsted og i en uoversiktlig konkurransesituasjon.

### **3-9 Forskning og dokumentasjon om fag- og yrkesopplæring (kap 6.8).**

HiST er enig i beskrivelsen av dagens situasjon og tiltakene som skisseres så langt gjelder forskning innen feltet fagopplæring.

HiST er enig i begrunnelsen for forskningsbehovet innen feltet, men vil legge til følgende: Utvalget ønsker tilrettelagte mastertilbud for yrkesfaglærere. HiST minner om at NOKUTs krav til masterstudier bl.a. er at undervisningen skal være forskningsbasert, med et eksplisitt krav om at tilbyder skal drive forskning relevant for masterens faglige innhold. Tilbud om tilrettelagte mastertilbud er en tilleggsbegrunnelse for forskning som utvalget ikke nevner.

### **6-10 Internasjonalisering (kap. 6-9)**

Utvalget begrunner internasjonalisering av fagarbeiderutdanningen særlig ut fra en europeisk dimensjon. Internasjonaliseringen har også en mer global begrunnelse (eksempelvis deltakelse i arbeid i FN regi).



Formuleringene som begrunner internasjonaliseringen kan tolkes noe uheldig ved at det understrekes at Norge må delta i internasjonale fora for å formidle norske synspunkter og norske erfaringer. Norge har også behov for å sette eget system i perspektiv gjennom synspunkter fra andre.

Trond Michael Andersen  
rektor