

KUNNSKAPSDEPARTEMENTET
Postboks 8119 DEP
0032 OSLO

Vår ref.: Pål Thygesen
Saksnr.: 20-32971
Sted: Oslo
Dato: 24.11.2020

Virkes høringssvar - Forslag til endringer i fagskoleloven og fagskoleforskriften

Virke er hovedorganisasjon for handels- og tjenestenæringen. Våre over 24 000 små og store medlemsbedrifter dekker mange ulike bransjer og sysselsetter over 300 000 arbeidstakere. Vi jobber side om side med virksomhetene for å løse både hverdagens utfordringer og de mer langsiktige utfordringene.

Digitalisering, økt konkurranse fra globale aktører og overgangen til sirkulær økonomi endrer kompetansekravene i våre bransjer. Der hvor det tidligere var mulig å få jobb og skape seg en yrkeskarriere selv uten mye formell kompetanse, øker kompetansekravene. Fagskoleutdanning er fleksibel og arbeidslivsnær, og har dermed stort potensial å gi viktige bidrag til våre medlemmer sammen med ikke-formell opplæring.

Blant Virkes medlemmer finnes også en rekke fagskoler. Disse er med på å løfte fagskolesektoren ved å levere utdanninger av høy kvalitet innenfor flere fagfelt.

Felles for fagskolene og Virke-medlemmer som er arbeidsgivere til nåværende og fremtidige fagskolekandidater, er at de ønsker at fagskoleutdanning skal være arbeidslivsnær, oppdatert og at sektoren skal være ubyråkratisk og kunne snu seg raskt for å møte skiftende behov.

Virke deltar aktivt i Nasjonalt fagskoleråd og har bidratt i rådets utarbeidelse av høringssvar. Vi avgir derfor identisk høringssvar, som er gjengitt nedenfor.

Krav til fagskoleutdanningens kunnskapsgrunnlag

Fagskolerådet ser frem til at krav til kunnskapsgrunnlaget for fagskolesektoren blir lovfestet, og er glade for at departementet ser ut til å dele mange av rådets synspunkter. Den viktigste avgrensningen av hva fagskoleutdanning kan være, gjøres av arbeidslivet. Den endringen rådet etterspør, er at kravet om å forholde seg til relevant forskning må inn i § 4 for å sikre sektorens anseelse.

Fagskolerådet støtter de foreslåtte endringene om nivåplassering over videregående opplæring, kompetansen fagskoleutdanning skal gi, og setningen om arbeidslivsrelevans som redegjort for i høringsbrevets kapitler 2.3.3, 2.3.4 og 2.3.5.

Den avgjørende endringen departementet foreslår, gjelder grunnleggende prinsipper fagskoleutdanning skal bygge på. Dette har Fagskolerådet tidligere levert et notat med innspill om. Departementet har valgt en formulering som har som formål å oppnå mye av det samme som det Fagskolerådet har ønsket, men velger andre ord.

Departementets forslag lener seg på uh-loven § 1-5 første ledd siste setning, mens forslaget Fagskolerådet spilte inn lener seg på uh-loven § 1-3 første ledd bokstav a. Bestemmelsen i § 1-5 første ledd siste setning regulerer prinsippene viktige deler av universiteter og høyskolars virksomhet skal utøves innenfor. § 1-3 angir hva som skal være denne virksomheten. Når § 1-3 setter krav om at utdanning som tilbys blant annet skal være forskningsbasert, sikrer den at utdanninger ikke kan baseres på tilbakeviste påstander. Fagskolerådet mener fagskoleutdanning på samme måte ikke skal kunne baseres på tilbakeviste påstander, men mener samtidig det ikke skal stilles krav om at utdanningene skal bygge på "det fremste innen forskning" som uh-loven § 1-3 foreskriver. I stedet skal fagskoleutdanning ta utgangspunkt i erfarings- og utviklingskompetanse og kunstnerisk utviklingsarbeid.

Valget mellom hvilken av bestemmelsene i uh-loven som tilsvarende bestemmelse i fagskoleloven skal lene seg på, er et spørsmål om hvorvidt det skal være innholdet i undervisningen som skal reguleres eller om det er rammene for hva som kan være akkreditert fagskoleutdanning som skal reguleres. Det avgjørende for Fagskolerådet er hvordan vi ser for oss at bestemmelsen skal håndheves. Fagskolesektoren er mindre enn universitets- og høyskolesektoren, og fagskolene har langt mindre administrativ kapasitet. Et viktig hensyn for Fagskolerådet er derfor at fagskoleloven skal gi regler som sikrer sitt formål på enklest mulig måte. Rådet ønsker en operasjonalisering av det lovfestede kunnskapsgrunnlaget som går ut på å underlegge læringsutbyttebeskrivelser og annet faglig grunnlag for utdanninger en analyse, og at det igjennom tilsynsvirksomheten sikres at virksomheten er i samsvar med grunnlaget. En lovbestemmelse slik den rådet først foreslo sikrer dette. Forslaget unngår krav om ren forskningsbasert utdanning, men stiller krav om at utdanningen må bygge på relevant forskning. Dette sikrer at også fagfelt uten en forskningstradisjon kan inngå i fagskoleutdanninger så lenge den de ikke bygger på tilbakeviste påstander. Departementets forslag viser til en rekke prinsipper som utdanningen må være i samsvar med. Dette åpner for nye krav i akkrediteringsprosessen hvor fagskoler må dokumentere hva som er relevante yrkesfaglige, kunstfaglige, etiske, vitenskapelige og pedagogiske prinsipper, og hvordan det er sikret at utdanningen er i samsvar med disse. Det er en langt større oppgave enn dagens krav. Rådet ønsker ingen endring i hvilken dokumentasjon som skal leveres ved akkreditering som følge av denne bestemmelsen, men ønsker at bestemmelsen skal gi NOKUT et nytt verktøy ved vurderingen av om de foreslåtte læringsutbyttebeskrivelsene kan inngå i en fagskoleutdanning. Fagskolerådet vet ikke om departementet har til hensikt at det skal stilles ytterligere dokumentasjonskrav i akkrediteringsprosessen. Poenget er at forslaget til lovtekst vil åpne for det, noe Fagskolerådet ikke kan støtte.

Fagskolerådet vil også peke på en annen utfordring vi ser ved departementets forslag: Forslaget skaper spørsmål om hva som er relevante prinsipper for hver enkelt utdanning. Hva som følger av relevant forskning er et selvstendig akademisk fagfelt hvor det er vanskelig å "vri seg unna" at en påstand er tilbakevist. Hva som er et

relevant vitenskapelig prinsipp har ikke det samme. En tilbyder av en utdanning som bryter med anerkjent forskning vil kunne anføre at tilbudet er i samsvar med prinsippene for det synet utdanningen bygger på. Dette vil kunne være syn som deles av et større miljø nasjonalt og internasjonalt. Avgrensningen til "relevante prinsipper" skaper dette problemet, og uttrykket brukes ikke i UH-loven. Dette gjør at Fagskolerådet er bekymret for om departementets forslag vil skape klarhet i den situasjonen som initierte lovarbeidet.

Fagskolerådet opprettholder vårt forslag om en ny setning.

Fagskolerådet foreslår at bestemmelsen blir slik:

§ 4 Grunnleggende krav til fagskoleutdanning

Fagskoleutdanning er høyere yrkesfaglig utdanning som ligger på nivå over videregående opplæring. Fagskoleutdanning skal gi kompetanse som kan tas i bruk for å løse oppgaver i arbeidslivet uten ytterligere opplæringstiltak.

Fagskoleutdanning skal være praksisnær og imøtekomme behovet for kvalifisert arbeidskraft i samfunnet.

Fagskoleutdanning bygger på erfarings- og utviklingskompetanse i arbeidslivet og kunstnerisk utviklingsarbeid, samt relevant forskning.

Omfang

Nasjonalt fagskoleråd er glad for at Departementet foreslår å fjerne den nedre grensen for hvor lang en fagskoleutdanning kan være. Dette mener rådet er i tråd med arbeidslivets behov for fleksible utdanningstilbud, samt Kompetansereformen og behovet for å «lære hele livet». Forsøksordningen med bransjeprogrammene viser også at det er et behov i arbeidslivet for korte fleksible tilbud.

Innen dagens fagskolelov med forskrifter er det slik som Departementet beskriver et handlingsrom til å tilby korte tilbud i form av emner, og som er en del av det overordnede læringsutbyttet i en akkreditert utdanning. Slike emner vil ikke lede til et vitnemål men studenter vil få en karakterutskrift. Videre kan studenter på bakgrunn av beståtte emner søke godskriving for et gjennomført emne til en aktuell utdanning innen det gjeldende, eller beslektede, fagområdet så lenge minimum 30 stp. er gjennomført ved institusjonen det søkes godskriving hos (jf. §§ 37 og 38 i fagskoleforskriften). Departementet skriver videre at den foreslåtte lovendringen i ny § 4a i fagskoleloven ikke vil få stor praktisk betydning fordi det gjerne fortsatt vil være mest effektivt å tilby enkeltemner slik som det er åpning for å gjøre i dag, og at dette også vil sikre at studenter kan sette sammen de kortere tilbudene til en hel grad. Fagskolerådet mener imidlertid at forslaget til ny § 4a gir flere muligheter enn hva Departementet beskriver. Slik rådet leser forslaget kan en fagskole opprette korte utdanninger med et omfang på mindre enn 30 stp. som ikke er en del av en akkreditert fagskoleutdanning i dag. Det vil si at fagskoler kan utvikle helt nye korte tilbud som ikke trenger å være forankret i en grad, så lange fagskolen har én akkreditert utdanning på minimum 60 stp. og har uteksaminert studenter i minst to år. Rådet mener dette gir etablerte fagskoler

anledning til å raskt kunne tilby nye korte utdanninger innen kompetanseområder der fagskolene ikke allerede har et tilbud.

Departementet skriver videre at det er en forutsetning at kvalitetskravene opprettholdes også for de korte utdanningene, og viser til at Markussen-utvalget er av samme oppfatning. Dette er bakgrunnen for at Departementet mener at det skal være et krav om at en fagskole skal ha én akkreditert fagskoleutdanning på 60 stp. og ha uteksaminert studenter i utdanningen i minimum 2 år. Dette vil sikre at fagskoler som ønsker å tilby kortere utdanninger har tilfredsstillende styringsordning, reglement og system for å kvalitetssikring, og at dette også har likhetstrekk med UH-loven § 3-1. Departementet peker også på at en akkreditering som ikke har ført til uteksaminerte studenter, sier lite om fagskolens evne til å drive forsvarlig, fordi akkrediteringen gis basert på planer. Til slutt vurderer Departementet det slik at det ikke er behov for en nedre grense i omfanget som en fagskoleutdanning skal ha fordi dette kan virke begrensende.

Fagskolerådet støtter Departementet sin vurdering om at det er et behov for å kunne tilby utdanninger med et mindre omfang enn 30 stp, og at dette ikke skal gå på bekostning av kvalitet i utdanningen. Fagskolerådet er også opptatt av at regelverkets indre sammenheng. I dag gir loven den overordnede føringen for kvalitet i § 4 første ledd og krav om kvalitetssikringssystem i § 4 tredje ledd. Føringene konkretiseres i spesifikke regler i forskrift om høyere yrkesfaglig utdanning kapittel 8 og i den nye fagskoletilsynsforskriften 1. august 2020. Fagskolerådet mener dette regelhierarkiet er etablert i sektoren og at spesifikke regler for kvalitet bør gis på den naturlige plassen i dette hierarkiet. En fordel med dette systemet er at det er lettere å gjøre endringer i forskriftene etter hvert som det gjøres erfaringer med reglene.

En utfordring med departementets forslag er at ønsket om å sikre at fagskoler er i stand til å tilby god fagskoleutdanning er søkt ivarett ved et krav som ikke i seg selv sikrer kvalitet. Det kan tenkes fagskoler som har en akkreditert utdanning på 60 studiepoeng og har uteksaminert studenter i minst to år, men som ikke gir et tilbud av god kvalitet. På samme måte kan det tenkes fagskoler som gir tilbud på 30 studiepoeng, men som holder høy kvalitet. Fagskolerådet mener derfor at virkemiddelet for å sikre kvalitet i fagskoleutdanninger bør være relevante akkrediteringskrav og tilsynsvirksomhet, fastsatt på relevant nivå i regelverkshierarkiet, for eksempel i fagskoletilsynsforskriften.

Fagskolerådet støtter Departementets forslag om å ta bort minstegrensen for fagskoleutdanning i loven § 4. Rådet mener videre nærmere krav bør fastsettes forskriftsverket heller enn ved det foreslåtte tillegget og mener det bør gjøres en vurdering av dette samtidig med lovendringen.

Opptak til kunstfaglig fagskoleutdanning

Fagskolerådet støtter forslaget om at søkere som fyller spesielle faglige krav bestemt av fagskolen kan tas opp på grunnlag av opptaksprøve. Forslaget vil gjøre at fagskolene ikke trenger å gjennomføre realkompetansevurdering av søkere som ikke har fullført videregående opplæring. Dette utgjør en forenkling for skolene, slik at de

kan bruke ressursene sine på å gjennomføre gode opptaksprøver og å gi et godt tilbud til kandidatene som tas opp som studenter.

I vurderingen av opptaksgrunnlaget for disse utdanningene lener departementet seg på tall fra Samordnet opptak. Fagskolerådet vil understreke at det er frivillig for private skoler å samordne opptaket med andre, og dette gjør at disse tallene aldri vil være fullt ut dekkende for private skoler.

Selv om mange kunstfagutdanninger har godt tilfang av søkere, er det et ønske fra disse skolene å kunne knytte opptaket tettest mulig til søkerens forutsetninger for å lykkes med utdanningen, og til å kunne gi et godt bidrag til læringsfellesskapet. Dette sikres av opptaksprøver, og ikke av hvorvidt kandidaten har bestått videregående opplæring eller ikke. Også utdanninger med oversøking har ønske om å kunne vurdere kandidater uten fullført videregående opplæring, fordi dette vil la dem ta opp de beste kandidatene.

Andre del av departementets forslag dreier seg om forskriftshjemmel for gjennomføring av regelen. Fagskolerådet støtter at departementet skal oppdatere forskriften med de utdanningene som omfattes av regelen etter NOKUTs vedtak.

Departementet foreslår også en presisering av forskriftshjemmel for å fastsette nærmere krav, og viser til at dagens ordlyd kan forveksles med de spesielle faglige kravene fagskolen kan sette som krav for opptak. Fagskolerådet er ikke kjent med at dette har vært en utfordring, men er kjent med at enkelte kunstfagskoler ble etterspurt dokumentasjon i forbindelse med sine søknader. Ordlyden i departementets forslag legger opp til en vid forskriftshjemmel for krav til hvilke utdanninger som kan omfattes.

Det er utfordrende for Fagskolerådet å ta stilling til denne delen av forslaget fordi hjemmelen er så vid og fordi dette høringsbrevet og tidligere forarbeider gir få holdepunkter. Rådet vil understreke at en forskrift, og enkeltvedtak fattet med hjemmel i den, må leve opp til alminnelige standarder om forutberegnelighet og likebehandling. Det ville styrket forutberegneligheten om høringsbrevet hadde redegjort for hvilke typer krav det er aktuelt å stille og at Stortinget får ta stilling til disse i lovgivningsprosessen. Rådet er også bekymret for at dokumentasjonskrav vil være byrdefullt for skolene. Kunstfagskolene er ofte mindre skoler i fagskolesammenheng, og det er tyngre å skulle levere omfattende redegjørelser for deres behov og utdanningens art. Behovet for skolene er i mange tilfeller likt: et ønske om å kunne gi opptak til de beste kandidatene. Behovet for samfunnet varierer også lite mellom utdanningene: at kvalifiserte kandidater får utdanning, og at personer som ikke fullfører videregående opplæring på første forsøk får et meningsfullt utløp for sine evner i formative år.

I høringsbrevet nevnes en konkret situasjon hvor det er særlig relevant for unge personer å komme raskt i gang med utdanningen, og det er utdanninger hvor kroppens fysiske forutsetninger gjør det nødvendig å starte tidlig. Fagskolerådet vil understreke at unntaket i lovens § 8 skal gjelde for langt flere utdanninger enn dette, og støtter ikke en forskriftshjemmel som hjemler en innsnevring av hvilke utdanninger som kan omfattes sammenlignet med dagens praksis. Mange vil kanskje assosiere kunstfaglige

utdanninger med tradisjonelle kunstfag som f.eks. fysisk billedkunst og skulptur. Men kunst er som alle fag hele tiden under utvikling og blant annet blir inspirert av digitale uttrykksformer. I tillegg vil det være en glidende overgang mellom kunstfag og kunsthåndverk, som i moderne tid nødvendigvis basere seg på både analoge og digitale uttrykk. Kunstfaglige utdanninger spenner seg i dag helt fra tradisjonelle kunstfag som analog billedkunst og skulptur, via uttrykk som er en kombinasjon av analoge og digitale til rene digitale utdanninger innenfor eksempel foto, film, video og 3D animasjon.

Fagskolerådet ber departementet redegjøre nærmere for hva forskriftshjemmelen er tenkt å brukes til, og at dette reflekteres i lovteksten. Rådet deltar gjerne i en dialog.

Bruk av falske dokumenter ved opptak og under utdanningen

Fagskolerådet støtter Departementet sitt forslag om at det gjennom fagskoleloven og fagskoleforskriften presiseres at bruk av falske dokumenter og vitnemål for opptak til fagskoleutdanning er forbudt, og at den som oppdager bruk av falske dokumenter eller vitnemål skal politianmelde forholdet.

Politiattest

Fagskolerådet støtter at det gjennom fagskoleloven fastsettes at fagskolene skal kreve politiattest som nevnt i politiregisterloven § 39 fra studenter som skal utføre oppgaver som er betinget av eller etablerer et tillits- eller ansvarsforhold overfor mindreårige som del av klinisk undervisning eller praksisopplæring. Fagskolerådet vil likevel peke på at fagskolesektoren har forholdt seg til bestemmelsen i dagens lov som et skal-krav, og at forslaget ikke nødvendigvis vil ha stor praktisk betydning.

Med vennlig hilsen

Stian Sigurdson

Direktør politikk, tariff og analyse