

En strategi for høyere yrkesfaglig utdanning

Kompetansereformen har gitt ny politisk oppmerksomhet til fagskolene og regjeringen skal i 2021 legge fram en strategi for høyere yrkesfaglig utdanning.¹ Denne strategien bør ta utgangspunkt i målsettingen fra en samlet utdannings- og forskningskomité på Stortinget:²

Fagskolene må bli synliggjort som en godt integrert del av et helhetlig utdanningssystem og som et fullverdig og likeverdig alternativ til universitets- og høyskoleutdanning.

Strategien kan da også bygge på den utredningen som innen november 2020 skal åpne for endret innplassering av fagskoleutdanning i vårt nasjonale kvalifikasjonsrammeverk (NKR).³ Dette forutsetter parallelle beskrivelser av forskningsbaserte og erfaringsbaserte utdanninger. Hittil har de øverste nivåene i NKR vært forbeholdt UH-utdanning. Men det felles europeiske kvalifikasjonsrammeverket (EQF) åpner for parallelle sett med læringsutbyttebeskrivelser for utdanninger på alle nivåer, hva enten de er forskningsbasert eller erfaringsbasert.

Høyere yrkesfaglig utdanning skal gi kompetanse som etterspørres av arbeidslivet og dets myndigheter og organisasjoner. Den bør også legge til rette for studentenes personlige utvikling og deres medvirkning i samfunnet, slik som høyere utdanning gjør. Det må åpnes for yrkesfaglig utdanning på høyskolenivå, både for å styrke den videreutdanningen av fagarbeidere som fagskolene er mest kjent for i dag, men også for å gi yrkesrettede tilbud til søkere med studiekompetanse. Yrkesrettede utdanningstilbud på høyere nivåer enn NKR-nivå 5 vil ikke lenger være forbeholdt universitet eller høyskole.

Skal høyere yrkesfaglig utdanning bli et reelt alternativ til UH-utdanning, trenger vi i tillegg til den faglige videreutviklingen som er på gang, også en vesentlig kapasitetsøkning og en forpliktende opptrappingsplan, slik at ubalansen mellom akademisk og yrkesrettet utdanning kan rettes opp over tid. Denne ubalansen var også Stortinget opptatt av da fagskolemeldingen ble diskutert i 2017:⁴

Komiteen etterlyser en bedre balanse mellom yrkesfaglig og akademisk kompetanse. Yrkesfaglig utdanning har over tid blitt underprioritert. Den største ubalansen er på høyere nivå, noe som bidrar til lav status og søkning. Mens vel 30 pst. over 16 år har universitets- og høyskoleutdanning, har bare 1,4 pst. fagskole. Fagskolen er det yrkesfaglige motsvaret til universitets- og høyskoleutdanningene. Men skjevfordelingen i samfunnets satsing er tydelig.

Underprioriteringen av fagskolen har likevel fortsatt. Behovet for ny kompetanse for å realisere det grønne skiftet, med omstillinger og nye utfordringer i industri og næringsliv, har ikke vært nok til å frigjøre midler til flere fagskoleplasser.

¹ Meld. St. 14 (2019-2020) og Innst. 370 S (2019-2020) Kompetansereformen

² Innst. 289 L (2017-2018) om Prop. 47 L (2017-2018) Fagskoleloven

³ Brev fra Kunnskapsdepartementet til NOKUT 16.03.20

⁴ Innst. 254 S (2016-2017) om Meld. St. 9 (2016-2017) Fagfolk for fremtiden

Så kom korona-pandemien våren 2020 og lammet industri, annet næringsliv og store servicesektorer. Kompetanse for omstilling ble en dagsaktuell utfordring. Mange som er blitt arbeidsløse, vil trenge opplæring eller utdanning for nye yrker. Her kan fagskolen spille en langt mer aktiv rolle enn det regjeringen i utgangspunktet la opp til. Stortingsmeldingen om kompetansereformen¹ ble lagt fram i april 2020, men meldingen var utformet før nedstengningen på grunn av pandemien og tok ikke opp de dagsaktuelle utfordringene. I revidert statsbudsjett for 2020 fulgte imidlertid regjeringen opp med forslag om 1 000 nye studieplasser i høyere yrkesfaglig utdanning.

Da meldingen om kompetansereformen kom til behandling i Stortinget, viste et flertall i utdannings- og forskningskomiteen (Ap, FrP, SP, SV) til den viktige rollen fagskolene spiller som leverandør av kompetent arbeidskraft til det verdiskapende arbeidslivet:¹

Dette flertallet ønsker å prioritere fagskolene og går inn for en forpliktende opptrappingsplan som tilfører midler til ytterligere 1 000 nye studieplasser i året over de neste fem årene. Samtidig skal de 1 000 nye studieplassene varslet i revidert nasjonalbudsjett, jf. Prop. 117 S (2019–2020) gjøres permanente. Dette flertallet foreslår også at det opprettes inntil 1 000 nye studieplasser innen høyere yrkesfaglig utdanning fra høsten 2020.

Stortinget fattet i juni 2020 vedtak i samsvar med dette.

I en tidligere artikkel om høyere yrkesfaglig utdanning⁵ er det blitt redegjort for utviklingen av fagskoleutdanningen gjennom Stortingets behandling av fagskolemeldingen og proposisjonen om ny fagskolelov. Den internasjonale utviklingen på området (*higher vocational education*) er beskrevet og det ble påpekt at mange land allerede har åpnet for yrkesfaglig utdanning på høyskolenivå. Flere land har inkludert yrkesfaglig utdanning i sitt system for høyere utdanning. Vår nye lov om høyere yrkesfaglig utdanning vil være et godt utgangspunkt for å gjøre det samme i Norge. Da kan vi på nytt få et to-løps (dualt) system for høyere utdanning, nå med en universitets- og høyskolesektor (UH-sektor) og en sektor for høyere yrkesfaglig utdanning (HY-sektor).

Denne artikkelen viser hvordan det kan gjøres.

1. Den internasjonale dimensjonen

I Norge er høyere utdanning i dag ensbetydende med utdanning ved universiteter og høyskoler (vitenskapelige høyskoler, statlige høyskoler, kunsthøyskoler og private høyskoler). Andre land kan ha en bredere definisjon av høyere utdanning:

Higher education, also called post-secondary education, third-level or tertiary education, is an optional final stage of formal learning that occurs after completion of secondary education. It is delivered at universities, academies, colleges, seminaries, conservatories, and institutes of technology, and through certain college-level institutions, including vocational schools, trade schools, and other career colleges that award degrees. (Wikipedia, Definition⁶)

⁵ <http://www.michaeljournal.no/i/2019/09/Høyere-yrkesfaglig-utdanning-på-europeisk-nivå>

⁶ https://en.wikipedia.org/wiki/Higher_education

For å kunne sammenligne utdanning fra forskjellige land, har internasjonale organisasjoner utviklet klassifikasjonssystemer og rammeverk som forutsetter at det enkelte land beskriver sitt utdanningssystem med separate nivåer fra grunnskole til høyere utdanning, åtte i alt, med utdanning etter videregående opplæring (tertiær utdanning) på nivåene 5-8 og med universitetsgradene på nivå 6, 7 og 8. I noen land er terciær utdanning og høyere utdanning det samme, i andre land, blant dem Norge, brukes høyere utdanning bare for nivå 6-8.

Tidligere brukte vi betegnelsen *tertiær utdanning* om all utdanning som bygger på fullført videregående opplæring (VGO). Men da vi fikk vårt nasjonale kvalifikasjonsrammeverk (NKR) i 2011, fikk fagskolen sitt eget nivå, NKR-nivå 5. Dette nivået betegnes *Fagskoleutdanning*. Nivåene 6,7 og 8 er reservert for henholdsvis Bachelor-, Master- og PhD-grader. Da hjelper det ikke å kalle fagskoleutdanningen for *høyere yrkesfaglig utdanning*. Den er ikke høyere utdanning, selv om den nye betegnelsen gjør at mange tror det.

Det er ingen felles internasjonal enighet om at høyere utdanning er begrenset til nivåene 6-8, ei heller at høyere yrkesfaglig utdanning (*higher vocational education*) ikke kan være på nivå med høyere utdanning. Derfor benytter UNESCOs *International Standard Classification of Education 2011 (ISCED 2011)*⁷ kun det tradisjonelle samlebegrepet *tertiary education* for nivåene 5-8 og unngår derved å bruke betegnelsen *higher education*:

Tertiary education builds on secondary education, providing learning activities in specialised fields of education. It aims at learning at a high level of complexity and specialisation. Tertiary education includes what is commonly understood as academic education but also includes advanced vocational or professional education.
(ISCED 2011 Glossary)

Denne beskrivelsen rommer både norsk høyere utdanning og fagskoleutdanningen. I noen land (for eksempel Danmark) er *tertiær utdanning* (nivåene 5-8) synonymt med *høyere utdanning*.⁵ Det er ingen ting i veien for at Regjeringen eller Stortinget bestemmer at vi også i Norge skal oppfatte terciær utdanning og høyere utdanning som synonyme begreper for utdanning på NKR-nivåene 5-8. Da får fagskoleutdanningen status som høyere utdanning uten at noe blir endret for UH-utdanningen sin del.

Et annet element det kan være nyttig å ta med seg fra ISCED 2011 er beskrivelsen av *vocational education*. Beskrivelsen er ikke knyttet til et bestemt nivå. I norsk oversettelse vil den passe bra på fagskoleutdanningen, det kommer vi tilbake til:

Vocational education:

Education programmes that are designed for learners to acquire the knowledge, skills and competencies specific to a particular occupation, trade, or class of occupations or trades. Vocational education may have work-based components (e.g. apprenticeships, dual-system education programmes). Successful completion of such programmes leads to labour market-relevant vocational qualifications acknowledged as occupationally-oriented by the relevant national authorities and/or the labour market. (ISCED 2011 Glossary)

⁷ <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/international-standard-classification-of-education-isced-2011-en.pdf>

Et annet internasjonale rammeverk kommer fra EUs utdanningssamarbeid og fra den europeiske Bologna-prosessen, som også Norge er med i. Gjennom et samarbeid som formelt styres av de deltagende lands ministre for høyere utdanning, har man utviklet *European Higher Education Area (EHEA)* som en felles ramme for samarbeid, gjensidig godkjenning og mobilitet.

Da ministerkonferansen i Bergen (2005)⁸ vedtok kvalifikasjonsrammeverket for EHEA (QF-EHEA) med tre gradsnivåer som i Norge ble Bachelor, Master og PhD, åpnet man samtidig for at de nasjonale systemene kunne ta med utdanninger av kortere varighet knyttet til bachelor-nivået. På dette grunnlaget kunne man i Norge inkludere den toårige graden *høyskolekandidat* i det systemet som ble utviklet gjennom Bologna-prosessen.

Etter at EU i 2008 innførte *The European Qualifications Framework for Lifelong Learning (EQF)* er det dette som benyttes som standardreferanse⁹. Selv om formuleringene i EQF og QF-EHEA er forskjellige, anses de som likeverdige når det gjelder høyere utdanning. Dette gjelder også for den videreutviklingen som har foregått i Bologna-prosessen: I Jerevan (2015) vedtok ministrene å inkludere *short cycle qualifications* i Bologna-samarbeidet og i Paris (2018) var de enda tydeligere:

In many of our systems, ECTS-based short cycle qualifications play an increasingly important role in preparing students for employment and further studies as well in improving social cohesion by facilitating access for many who would otherwise not have considered higher education. We are therefore including short-cycle qualifications as a stand-alone qualification within the overarching framework of qualifications of the EHEA.¹⁰ Each country can decide whether and how to integrate short cycle qualifications within its own national framework.

Vårt eget nasjonale kvalifikasjonsrammeverk (NKR)¹¹ skal beskrive utdanningenes læringsutbytte, med utgangspunkt i de europeiske rammeverkene EQF og QF-EHEA. På bakgrunn av Stortingets drøftinger av fagskoleutdanningen i 2017 og 2018 og Bologna-prosessen inkludering av utdanninger på EQF-nivå 5, bør nå NKR revideres og oppdateres med en ny beskrivelse av høyere yrkesfaglig utdanning.

I motsetning til UH-utdanning er den yrkesfaglige utdanningen ulikt organisert i de enkelte land i Europa. Men i mange land, bl.a. i Danmark, Sverige og Tyskland, er det blitt utviklet nye muligheter innenfor høyere yrkesfaglig utdanning som også kan inspirere til videre utvikling i Norge.^{5,12}

⁸ Kommunikéene fra Bologna-prosessen ministerkonferanser finnes på

<http://www.ehea.info/pid34363/ministerial-declarations-and-communiqués.html>

⁹ <https://www.cedefop.europa.eu/en/events-and-projects/projects/european-qualifications-framework-efq>

¹⁰ http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2018_Paris/77/8/EHEAParis2018_Communique_AppendixIII_952778.pdf

¹¹ https://www.nokut.no/siteassets/nkr/250414_nasjonalt_kvalifikasjonsrammeverk_for_livslang_laring_nkr.pdf

¹² Norwegian higher vocational education in a European setting, <http://ceps.pef.uni-lj.si/images/nyborg.pdf>

Norsk høyere yrkesfaglig utdanning kan, når regjeringen bestemmer det, både nasjonalt og internasjonalt beskrives ved hjelp av systemene som er utviklet for høyere utdanning i Europa¹³, herunder *European Credit Transfer System (ECTS)* og *European Standards and Guidelines for Quality Assurance (ESG)*. Innenfor en felles europeisk forståelse av hva høyere utdanning kan inkludere, bør også vår egen høyere yrkesfaglige utdanning nå finne sin plass.

2. Femti år med to løp – høyskole og universitet ¹⁴

For femti år siden førte Ottosen-komiteens utredninger (1965-70) til at vi fikk et nytt skolesystem med betegnelsen *høyskole* (eventuelt *distriktshøyskole* eller *faghøyskole*, skrev komiteen!) som et alternativ til universitetsstudier. Formålet var å kvalifisere den tids artianere direkte for arbeidsoppgaver i næringsliv og samfunn.

Målet ble satt til 100 000 studieplasser i postgymnasial utdanning innen 1985. Målet ble nådd med om lag halvparten i den nye høyskolesektoren, da hadde man oppgradert en rekke yrkesutdanninger til høyskolenivå, bl.a. for lærere, ingeniører og helsepersonell. Nye ett- og toårige studier som bedriftsøkonomi (BI) og økonomi/administrasjon (DH) ble fort populære. Høyskolene ble samtidig et viktig distriktspolitisk virkemiddel.

Mindre kjent er det at Ottosen-komiteen også foreslo at det ved yrkesskolene burde utarbeides egne utdanningstilbud beregnet på ungdom med eksamen artium. Bakgrunnen for dette forslaget var at det i 1960-årene var en betydelig økning av søkere som hadde studiekompetanse, men som foretrakk en yrkesopplæring framfor universitetsstudier.

Mot slutten av 1980-tallet hadde Norge rundt 200 offentlige og private høyskoler. Det var flere studenter i høyskolene enn i universitetene. Så begynte en ny prosess. Gjennom høyskolereformen i 1994 ble 98 statlige høyskoler slått sammen til 26. Året etter kom de under samme lov som universitetene. Også høyskolene skulle nå drive forskning.

Etter at kvalitetsreformen i 2001 åpnet for at høyskoler kunne søke om opprykk til universitet, ble erfaringskompetanse i økende grad fortrenget av forskning som basis for undervisningen. Dette fortsatte med strukturreformen som kom i 2015. Mange statlige høyskoler er siden blitt slått sammen til større institusjoner eller slått sammen med et av universitetene. Som et resultat av dette er det neppe lenge før vi har minst 250 000 studenter i våre universiteter og vitenskapelige høyskoler og neppe mer enn 40 000 i de statlige og private høyskolene. Høyskolene er i ferd med å utspille sin rolle i utdanningspolitikken. Vi har ikke lenger to forskjellige løp i vår høyere utdanning. Høyere utdanning i Norge er blitt ett løp - et universitetsløp.

Over statsbudsjettet 2020 ble det bevilget 38,6 mrd. kroner over kap. 260 Universitet og høgskular.¹⁵

¹³ <http://www.ehea.info/page-tools>

¹⁴ Utviklingen av høyere utdanning i Norge. Femti år med høyskoler. Michael 2017; Supplement 21 <http://www.michaeljournal.no/i/1000/21?xp=michael-1000-21.xml>

¹⁵ <https://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2020/Dokumenter1/Fagdepartementenes-proposisjoner/kunnskapsdepartementet-KUD/Prop-1-S-/Del-1-Oversikt-over-budsjettforslaget-fra-Kunnskapsdepartementet-/2-Oversikt-over-forslaget-til-budsjett-for-Kunnskapsdepartementet/>

3. Høyere yrkesfaglig utdanning i en overordnet utdanningspolitikk

Når høyskolene blir universiteter, trenger vi et nytt alternativ til universitetsutdanningene. Dette må være kortere yrkesrettede utdanninger med lærere som har erfaringskompetanse i stedet for doktorgrad. Vi har et godt grunnlag i fagskolen.

Fagskolesektoren har utviklet seg fra noen få, teknisk rettede utdanninger til en allsidig utdanningssektor, med bl.a. mange programmer for videreutdanning av helsefagarbeidere samt programmer bl.a. i økonomi og administrasjon og i kunstfag, utdanninger som ikke bygger på yrkesfag, men på allmennfag. Med loven om fagskoleutdanning fra 2003, som regulerte fagskolene som én sektor, og med NOKUTs ansvar for å godkjenne fagskoleutdanninger fra 2004, begynte myndighetene å ta fagskolesektoren på alvor som et politisk felt. Den systematiske kunnskapen om fagskolene har imidlertid vært tilnærmet fraværende inntil Kunnskapsdepartementet laget den første tilstandsrapporten for fagskolesektoren i 2011.

*Tilstandsrapporten for høyere yrkesfaglig utdanning 2019*¹⁶ forteller at vi i 2018 hadde 83 fagskoler med til sammen 16 700 studenter høsten 2018. De fleste skolene er små, bare 11 hadde mer enn 500 studenter. Mer enn halvparten av skolene hadde private eiere. I 2018 fikk skolene 630 mill. i tilskudd fra KD, 105 mill. i tilskudd fra fylkeskommunene, 506 mill. i studentbetaling i private skoler og 83 mill. i studentbetaling i offentlige skoler. For 2020 er det over statsbudsjettet bevilget 887,8 mill. til høyere yrkesfaglig utdanning. Sammenliknet med 38,6 mrd. kroner til universitet og høyskoler er satsingen på den yrkesfaglige utdanningen beskjeden.

Utdanningstilbudene i fagskolen fordeler seg slik etter fagområde:

- Humanistiske og estetiske fag: 93
- Lærerutdanning og utdanning i pedagogikk: 16
- Mediefag: 23
- Økonomiske og administrative fag: 129
- Naturvitenskapelige fag, håndverksfag og tekniske fag: 306
- Helse-, sosial- og idrettsfag: 279
- Primærnæringsfag: 19
- Samferdsel, sikkerhet og andre servicefag: 59

Det er flest studenter på de teknisk relaterte fagene (43%) og de helserelaterte fagene (24%)

Den offentlige utredningen om fagskolen¹⁷ fra 2014 tok sikte på å gjøre fagskolen til en yrkesrettet utdanning som sammen med universitets- og høyskoleutdanningen kunne inngå i en overordnet utdanningspolitikk på tertiært nivå. Slik har det ennå ikke blitt, til tross for stortingsmelding i 2017⁴ og ny lov om høyere yrkesfaglig utdanning i 2018². Fortsatt holder regjeringen på at høyere yrkesfaglig utdanning skal ligge på et nivå under både bachelorgrad og toårig høyskolekandidat.

¹⁶ <https://diku.no/content/download/1809/file/Tilstandsrapport%20for%20fagskoler%202019.pdf>

¹⁷ NOU 2014: 14 Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg,
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2014-14/id2353524/>

Inntil nylig (2020) lå det politiske ansvaret for fagskolen i Kunnskapsdepartementet sammen med ansvaret for VGO. Nå har ministeren for høyere utdanning og forskning fått ansvar for fagskolen. Det betyr at statsråden kan se – og må se – fagskoleutdanningen og UH-utdanningen i sammenheng. Det bør åpne for at høyere yrkesfaglig utdanning kan bli et alternativt løp med mer vekt på praktiske ferdigheter enn på teoretiske kunnskaper.

Utfordringen er å utvikle en yrkesfaglig utdanning rettet mot et arbeidsmarked i endring som sammen med UH-utdanningene kan inngå i en overordnet utdanningspolitikk. Det kan gjøres ved å bygge videre på fagskolen og lage nye yrkesrettede studieveier som kan rekruttere både fagarbeidere og ungdom med studiekompetanse og som kan bidra til omstilling og utvikling i regionens arbeids- og næringsliv, også gjennom nye studier for et grønt skifte..

Den nye loven om høyere yrkesfaglig utdanning åpner for treårig fagskoleutdanning. Da bør slik utdanning bli akseptert som likeverdig med høyskoleutdanning og innplasseres på høyskolenivå, på linje med bachelor. Fagskoler som får akkreditert studieprogram på høyskolenivå, bør få anledning til å benytte betegnelsen faghøyskole, slik studiested som får akkreditert bachelorprogram, kan benytte betegnelsen høyskole. Også fagskoler kan få akkreditert et bachelorprogram og bli høyskole. Men faghøyskoler kan de foreløpig ikke bli.

Et treårig tilbud fra selskapet *Høyere yrkesfaglig utdanning A/S* ble i 2019 akkreditert av NOKUT som bachelorgrad i byggeplassledelse.¹⁸ Bak selskapet står seks fagskoler på Østlandet. Formelt driver selskapet høyere utdanning og kan derfor kalle seg høyskole. Slik kan fagskoler med dagens regelverk utvikle seg til høyskoler på UH-lovens premisser. Det må nå legges til rette for at Lov om høyere yrkesfaglig utdanning gir fagskolene mulighet for å utvikle seg til faghøyskoler på yrkesfaglige premisser.

Dette var også et flertall av utdannings- og forskningskomiteen (Ap, KrF, SP, SV) opptatt av da Stortinget avviste regjeringens forslag om at universiteter og høyskoler kunne bli tilbydere av fagskoleutdanninger.⁴ Flertallet mente at dette kunne medføre en fare for økt akademisering av fagskoleutdanningene, og viste til at regjeringen selv hadde uttrykt bekymring for «akademisk drift i de yrkesrettede utdanningene».

Flertallet vil understreke at fagskolen fremstår som en tydelig utdanningsvei hvor fagskolens egenart består i dens yrkesorientering og arbeidslivsrelevans. En vekst og styrking av fagskoleutdanninger må, etter flertallets mening, skje på fagskolenes egne premisser.

Synliggjøring av en faghøyskole som en del av høyere utdanning i Norge vil gi yrkesutdanningen den status den fortjener. Dette er ikke mer dramatisk enn at man tidligere gjorde lærerskolene til lærerhøyskoler og omdefinerte sykepleieropplæringen til høyskoleutdanning. Senere har jo disse utdanningene blitt en del av academia. Det samme må ikke skje med faghøyskolene. Det kan vi sikre med separate beskrivelser av yrkesfaglige og akademiske utdanninger i vårt nasjonale kvalifikasjonsrammeverk (NKR).

¹⁸ https://www.nokut.no/globalassets/nokut/rapporter/akkreditering-hu/2019/byggeplassledelse_bachelor_hoyere-yrkesfaglig-utdanning-as_juli-2019.pdf

4. Revisjon av Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk (NKR)

Både den norske debatten og referansene til endringene i andre europeiske land tilsier at en revisjon av NKR må legge til rette for at høyere yrkesfaglige utdanningsprogrammer kan utvikles også på NKR-nivå 6, samtidig som dagens fagskoleprogrammer videreføres på NKR-nivå 5 med en oppdatert beskrivelse. Det er tidligere ⁵ gitt eksempler fra land det er aktuelt å sammenligne med (Danmark, Sverige, Tyskland) når det gjelder formulering av læringsutbyttet (kunnskap, ferdigheter og generell kompetanse). I Norge vil vi trenge en beskrivelse av høyere yrkesfaglig utdanning på NKR-nivå 6 som adskiller seg fra beskrivelsen av bachelorutdanningen.

Et eksempel på hvordan dette enkelt kan gjøres ⁵ vises i tekstboksen nedenfor. Det er gjort justeringer i forhold til dagens beskrivelse av nivå 6 bachelor som fremhever de praksisrelevante elementene på dette nivået. Læringsutbyttet forutsettes å være på samme nivå, den generelle kompetansen bør være lik. Når det gjelder kunnskap og ferdigheter må den yrkesfaglige utdanningen vektlegge erfaringskompetanse og faglig kunnskap der den akademiske utdanningen vektlegger forskning og teori. Slik kan vi få parallelle beskrivelser 6A for høyere yrkesfaglig utdanning og 6B (dagens 6.2 ¹¹) for bachelor. (Tilsvarende har vi nivå 4A for yrkesfag og 4B for generelle fag i videregående opplæring.)

Prinsipielt kan man tenke seg yrkesfaglige utdanninger på alle nivåer. Det kan her nevnes at NMBU har utviklet erfaringsbaserte masterprogrammer på flere fagområder som en del av universitetets videreutdanningsprogram. Også her må kravene om erfaringskompetanse i den yrkesfaglige utdanningen synliggjøres opp mot kravene om teori og forskning i den akademiske utdanningen.

Utkast til nytt NKR-nivå 6A Høyere yrkesfaglig utdanning

Kunnskap: Kandidaten

- har bred kunnskap om sentrale temaer, problemstillinger, prosesser, verktøy og metoder innenfor fagområdet
- kjenner til erfaring og utviklingsarbeid innenfor fagområdet
- kan oppdatere sin kunnskap innenfor fagområdet
- har kunnskap om fagområdets historie, tradisjoner, egenart og plass i samfunnet

Ferdigheter: Kandidaten

- kan anvende faglig kunnskap og relevante resultater fra erfaring og utviklingsarbeid på praktiske problemstillinger og treffe begrunnede valg
- kan reflektere over egen faglig utøvelse og justere denne
- kan finne, vurdere og henvise til informasjon og fagstoff og framstille dette slik at det belyser en problemstilling
- kan beherske relevante faglige verktøy, teknikker og uttrykksformer

Generell kompetanse: Kandidaten

- har kunnskap om relevante fag- og yrkesetiske problemstillinger
- kan planlegge og gjennomføre arbeidsoppgaver og prosjekter alene og som deltaker i gruppe og i tråd med etiske krav og retningslinjer
- kan formidle sentralt fagstoff som problemstillinger og løsninger både skriftlig, muntlig og gjennom andre relevante uttrykksformer
- kan utveksle synspunkter og erfaringer med andre med bakgrunn innenfor fagområdet og gjennom dette bidra til utvikling av god praksis
- kjenner til nytenking og innovasjonsprosesser

I januar 2020 sendte Nasjonalt fagskoleråd følgende anbefaling til Kunnskapsdepartementet¹⁹:

I forbindelse med revidering av Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk (NKR) anbefaler Nasjonalt fagskoleråd at det utarbeides et nivå 6.1.B med tilhørende læringsutbyttebeskrivelser for høyere yrkesfaglig utdanning, der fagskoleutdanninger som kvalifiserer skal plasseres. Nivået må bygge på fagskoleloven og fagskoleutdanningene sin egenart ved å være både erfarings- og utviklingsorientert og innenfor handlingsrommet av det europeiske kvalifikasjonsrammeverket (EQF) nivå 6. Nivå 6.1.B vil således skille seg fra en ordinær bachelorgrad. Det er et sentralt premiss at kvalifikasjonene man opparbeider seg ved fagskoleutdanningene skal være tilpasset til arbeidslivets behov for kompetanse. Når kompetansebehovet endrer seg, blant annet ved teknologisk utvikling, må det være mulig for fagskolene å tilby utdanninger som gir kvalifikasjonene som arbeidslivet etterspør. Disse kvalifikasjonene ligger i noen tilfeller på nivå 6 i EQF, men disse finner ikke sin plass i dagens Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk.

Fagskolerådet uttalte videre:

På sikt anbefaler Fagskolerådet at det settes i gang et arbeid med å utrede fordeler og ulemper ved å etablere et binært utdanningssystem hvor høyere yrkesfaglig utdanning utgjør en egen søyle parallelt med dagens høyere akademisk utdanning. Dette kan eksempelvis igangsettes når det er høstet erfaringer med høyere yrkesfaglige utdanninger på NKR nivå 6.1.

I brev 16.03.20^{Feil! Bokmerke er ikke definert.} fikk NOKUT i oppdrag fra Kunnskapsdepartementet å utrede muligheten for parallelle sett med læringsutbyttebeskrivelser for de øverste nivåene i NKR (nivå over 5) med sikte på mulig endret innplassering av fagskoleutdanning. Bakgrunnen for en slik gjennomgang, skriver KD, er at EQF åpner for parallelle sett med kvalifikasjoner ved at læringsutbyttebeskrivelsene innenfor et fagområde eller et yrkesfelt enten er forsknings- eller erfaringsbasert. Dette gjør det mulig å ha flere ulike typer kvalifikasjoner på samme nivå i kvalifikasjonsrammeverket, med ulike læringsutbyttebeskrivelser.

Departementet ber om at NOKUT innen november 2020 får gjennomført en studie for hvordan dette kan være mulig i Norge. Tema kan for eksempel være om 2- og 3-årig fagskolegrad kan ligge på et parallelt nivå 6, mens kortere fagskoleutdanninger forblir på nivå 5. Utredningen skal se til andre land og deres erfaringer med en slik parallellitet.

Det er tidligere påpekt⁵ at utviklingen kan gi grunnlag for et nytt to-løps system for høyere utdanning i Norge, med en UH-sektor som styres av UH-loven og forvaltes av staten og en fagskolesektor som styres av Lov om høyere yrkesfaglig utdanning og forvaltes regionalt. Sammen vil de to løpene åpne opp for et bredt spekter av utdanningsmuligheter.

¹⁹ <https://diku.no/ressurser-og-verktoey/nasjonalt-fagskoleraad#content-section-0>

5. Lovene som styrer tertiær utdanning i Norge

Lov om høyere yrkesfaglig utdanning²⁰ (HY-loven) har i store trekk en felles struktur med Lov om universiteter og høyskoler²¹ (UH-loven). HY-lovens formål og lovens omtale av institusjonene og deres virksomhet er imidlertid langt mindre presis enn beskrivelsen i UH-loven. Den likeverdighet mellom høyere yrkesfaglig utdanning og universitets- og høyskoleutdanning som Stortinget så for seg da lovutkastet ble behandlet, er ikke reflektert i loven slik den ble vedtatt. Nedenfor er formuleringene i de to lovene sammenlignet når det gjelder lovens formål og når det gjelder institusjonene og deres virksomhet.

UH-lovens formål (§ 1-1)

Loven har som formål å legge til rette for at universiteter og høyskoler

- a) tilbyr høyere utdanning på høyt internasjonalt nivå.
- b) utfører forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid på høyt internasjonalt nivå.
- c) formidler kunnskap om virksomheten og utbreder forståelse for prinsippet om faglig frihet og anvendelse av vitenskapelige og kunstneriske metoder og resultater, både i undervisningen av studenter, i egen virksomhet for øvrig og i offentlig forvaltning, kulturliv og næringsliv.

HY-lovens formål (§1)

Lovens formål er å legge til rette for fagskoleutdanning av høy kvalitet og for at fagskolestudentene får gode utdanningsvilkår.

UH-lovens virkeområde – universiteter og høyskoler (§1-2)

(1) Loven gjelder for universiteter og høyskoler som gir utdanningstilbud akkreditert etter denne lov eller som har oppnådd akkreditering, jf. § 3-1, som

- a) universitet,
- b) vitenskapelig høyskole eller
- c) høyskole.

(2) Hvilken kategori den enkelte institusjon tilhører avgjøres av Kongen på grunnlag av en faglig vurdering fra Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT).

HY-lovens virkeområde (§2)

Loven gjelder for akkreditert fagskoleutdanning og fagskolevirksomhet i riket.

UH-loven: Institusjonenes virksomhet (§ 1-3)

Universiteter og høyskoler skal arbeide for å fremme lovens formål ved å:

- a) tilby høyere utdanning som er basert på det fremste innen forskning, faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid og erfaringskunnskap.
- b) utføre forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid.
- c) forvalte tilførte ressurser effektivt og aktivt søke tilføring av eksterne ressurser.
- d) bidra til å spre og formidle resultater fra forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid.
- e) bidra til innovasjon og verdiskapning basert på resultater fra forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid.
- f) legge til rette for at institusjonens ansatte og studenter kan delta i samfunnsdebatten.

²⁰ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-08-28>

²¹ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-04-01-15>

- g) bidra til at norsk høyere utdanning og forskning følger den internasjonale forskningsfronten og utviklingen av høyere utdanningstilbud.
- h) samarbeide med andre universiteter og høyskoler og tilsvarende institusjoner i andre land, lokalt og regionalt samfunns- og arbeidsliv, offentlig forvaltning og internasjonale organisasjoner.
- i) tilby etter- og videreutdanning innenfor institusjonens virkeområde.

HY-lovens definisjon av fagskoleutdanning (§4):

Fagskoleutdanning er høyere yrkesfaglig utdanning og ligger på nivå over videregående opplæring. Fagskoleutdanning gir kompetanse som kan tas i bruk i arbeidslivet uten ytterligere opplæringstiltak.

Selv mindre justeringer i disse paragrafene i HY-loven kan gi større likhet med UH-loven samtidig som forskjellen mellom de to utdanningsformene kommer klarere fram. Dette kan gi en definisjon av høyere yrkesrettet utdanning (mangler i loven), avklaring av utdanningens forhold til arbeidslivet (uklart i loven), en åpning for institusjonsakkreditering (som for høyskoler) og bruk av betegnelsen faghøyskole for institusjoner som får akkreditert programmer på NKR-nivå 6 (likt med at tilbydere som får akkreditert bachelor-program kan benytte betegnelsen høyskole). Nedenfor er det gitt eksempler på enkle justeringer som kan bidra til å likestille høyere yrkesfaglig utdanning med UH-utdanning, men også til å knytte den yrkesfaglige utdanningen tettere opp mot arbeidslivets kompetansebehov.

HY-lovens formål (ny §1)

Lovens formål er å legge til rette for høyere yrkesfaglig utdanning av høy kvalitet og for at studentene får gode utdanningsvilkår.

HY-lovens virkeområde – fagskoler og faghøyskoler (ny § 2)

Loven gjelder for fagskoler og faghøyskoler som gir utdanningstilbud akkreditert etter denne lov eller som har oppnådd akkreditering, jf. § 5

HY-lovens definisjon av høyere yrkesfaglig utdanning (ny § 4)

Høyere yrkesfaglig utdanning er basert på erfaringskunnskap, faglig eller kunstnerisk utviklingsarbeid og forskningsresultater. Høyere yrkesfaglig utdanning gir kompetanse som etterspørres av arbeidslivets myndigheter og organisasjoner og som kan tas i bruk i arbeidslivet uten ytterligere opplæringstiltak. Utdanningen skal også bidra til studentens personlige utvikling og deres medvirkning i samfunnet.

Den upresise formuleringen i § 4 førte til at NOKUT våren 2019 ikke kunne avvise en søknad om akkreditering av fagskole i astrologi. Ovenstående forslag til ny formulering basert på den internasjonalt aksepterte definisjonen av *vocational education* (ISCED 2011) kan tette dette hullet i loven.

I sitt møte i mars 2020 gikk Fagskolerådet inn for at en beskrivelse av kunnskapsgrunnlaget burde tas inn i loven:¹⁹

Fagskoleutdanning er høyere yrkesfaglig utdanning og ligger på nivå over videregående opplæring. Fagskoleutdanning gir kompetanse som kan tas i bruk i arbeidslivet uten ytterligere opplæringstiltak. Den bygger på erfarings- og utviklingskompetanse i arbeidslivet og kunstnerisk utviklingsarbeid, samt relevant forskning.

Fagskolerådets formulering har de samme intensjoner som formuleringen i forslaget til ny §4 ovenfor. Men når det i UH-loven *ikke* står at universitets og høyskoleutdanning er høyere utdanning og ligger på nivå over videregående opplæring, burde slike opplysninger også være unødvendig for høyere yrkesfaglig utdanning.

Lovendringene vil legge til rette for et system for høyere utdanning som kan omfatte både akademisk og yrkesfaglig utdanning. Den akademiske sektor styres av staten gjennom Lov av universiteter og høyskoler. Den yrkesfaglige sektoren styres av fylkeskommunen gjennom Lov om høyere yrkesfaglig utdanning. Kravene som skal stilles til de to utdanningsformene og beskrivelsen av forskjellene mellom dem må skrives inn i et revidert NKR. En oversikt over hvordan dette er gjort i andre land og et eksempel på hvordan dette kan gjøres i Norge er utarbeidet tidligere⁵

6. Høyere yrkesfaglig utdanning må prioriteres

Skal høyere yrkesfaglig utdanning bli et reelt alternativ til UH-utdanning, trenger vi i tillegg til den faglige videreutviklingen som er på gang, også en vesentlig kapasitetsøkning og en forpliktende opptappingsplan. Det må bety nye studieplasser til fagskolen framfor enda flere til universitetene, slik at ubalansen mellom akademisk og yrkesrettet utdanning kan rettes opp over tid. Den underprioritering av fagskolen som stortingskomiteen var opptatt av da fagskolemeldingen ble diskutert i 2017⁵ (se innledningen), har likevel fortsatt. Det ble ikke bevilget midler til nye studieplasser ved fagskolene i 2019 og bare 100 over statsbudsjettet for 2020. Behovet for ny kompetanse for å realisere det grønne skiftet, med omstillinger og nye utfordringer i industri og næringsliv, var ikke nok til å frigjøre midler til flere fagskoleplasser.

Så kom korona-pandemien våren 2020 og lammet industri, annet næringsliv og store servicesektorer. Kompetanse for omstilling ble en dagsaktuell utfordring. Mange som er blitt arbeidsløse, vil trenge opplæring eller utdanning for nye yrker. Her kan fagskolen spille en langt mer aktiv rolle enn det regjeringen i utgangspunktet la opp til.

Stortingsmeldingen om kompetansereformen¹ ble lagt fram i april 2020. Meldingen var imidlertid utformet før nedstengningen på grunn av pandemien og tok ikke opp de dagsaktuelle utfordringene. Meldingen fokuserte på arbeidslivets kompetansebehov, det ble påpekt at storparten av kompetanseutviklingen blant sysselsatte skjer i arbeidslivet, ikke i utdanningssystemet. Fagskolen ble likevel omtalt: Fagarbeidere kan spesialisere seg videre gjennom fagskoleutdanning. Meldingen varslet om at regjeringen ville videreutvikle denne utdanningen som en arbeidslivsnær utdanning for fagarbeidere, både for dem som kommer rett fra fag- og yrkesopplæringen, og for erfarne fagarbeidere som trenger videreutdanning.

Det kan virke som regjeringen her hadde sett bort fra at høyere yrkesfaglig utdanning også omfatter selvstendig kvalifiserende utdanninger – utdanninger som kan være et alternativ også for ungdom med studiekompetanse. (Se oversikt over utdanningsprogram i fagskolen i Kap.3 ovenfor). Det er ikke bare fagarbeidere som trenger nye utdanningstilbud. Dette gjelder også unge arbeidsløse som valgte jobb framfor studier, med studiekompetanse kan de søke seg inn på universitet eller høyskole, men hvorfor ikke fagskolestudier som et alternativ? Hvorfor ikke flere studieplasser til fagskolene, som kan tilby utdanning som er direkte anvendbar i arbeidslivet?

I revidert statsbudsjett for 2020 fulgte imidlertid regjeringen opp med forslag om 1 000 nye studieplasser i høyere yrkesfaglig utdanning. Dette skal være både heltids- og deltidsutdanninger. Studieplassene skal prioriteres til fagskoletilbud som det er behov for i arbeidslivet, og der det er for lav kapasitet. I mellomtiden hadde også NOKUT fått i oppdrag å fremskaffe læringsutbyttebeskrivelser for yrkesfaglig utdanning på UH-nivå (omtalt i innledningen og i Kap. 4). Det kan se ut som om koronakrisen endret regjeringens holdning til høyere yrkesfaglig utdanning. Feltet fikk ny politisk oppmerksomhet.

Da meldingen om kompetansereformen kom til behandling i Stortinget, viste et flertall i utdannings- og forskningskomiteen (Ap, FrP, SP, SV) til den viktige rollen fagskolene spiller som leverandører av kompetent arbeidskraft til det verdiskapende arbeidslivet. Fagskolene er fleksible og treffer svært godt det kompetansebehovet som et arbeidsliv i endring har. Dette flertallet ønsket at flere skal velge fagskoleutdanning i årene fremover, og mente dette vil bidra til økt verdiskaping, og være til fordel for både næringsliv og viktige velferdsområder som helse- og omsorgssektoren.¹ I tråd med dette vedtok Stortinget i juni 2020 en forpliktende opptrappingsplan som vil tilføre midler til ytterligere 1 000 nye studieplasser i året over de neste fem årene. Samtidig skal de 1 000 nye studieplassene varslet i revidert nasjonalbudsjett, jf. Prop. 117 S (2019–2020) gjøres permanente. Det ble også vedtatt å opprette inntil 1 000 nye studieplasser innen høyere yrkesfaglig utdanning fra høsten 2020..

Regjeringen varslet i meldingen om kompetansereformen at den vil legge frem en strategi for høyere yrkesfaglig utdanning i 2021. Komiteens medlemmer fra Høyre og KrF viste til dette og uttalte at de forventer at strategien inneholder en plan for å styrke antall fagskoleplasser ytterligere og at de har klare forventninger til at den vil inneholde tydelige og ambisiøse mål for høyere yrkesfaglig utdanning.

Komiteens medlem fra SV mente at fagskolene vil spille en avgjørende rolle i møte med klimaendringene og det grønne skiftet, og imøteser en strategi for fagskoleutdanningen i 2021. Dette medlem påpekte at LO krever 100 000 fagskoleplasser innen 2030 og viste til kravene fra næringslivet om at 10 pst. av arbeidsstyrken skal ha en fagskoleutdanning innen 2030.

Den kommende strategien for høyere yrkesfaglig utdanning må plassere denne utdanningen i et helhetlig utdanningssystem. Dette bør være et binært utdanningssystem hvor høyere yrkesfaglig utdanning utgjør en egen søyle parallelt med dagens høyere akademiske utdanning. Vårt nasjonale kvalifikasjonsrammeverk må revideres slik at de to søylene representerer likeverdige utdanningsformer. Strategien må også inneholde en plan for å styrke antall fagskoleplasser ytterligere og stimulere til utvikling av nye studietilbud..

Etter hvert som fagskolesektoren bygges videre ut, vil fagskolen kunne framstå som et regionalt supplement til UH-sektoren. Fagskolene har en mer desentralisert struktur enn høyskoler og universiteter, og finnes på flere steder i landet. Fagskolene har også et stort antall nett- og samlingsbaserte utdanninger, og er derfor allerede godt tilgjengelige for mange.

De fleste fagskolene er små enheter, selv om vi etter hvert ser samling av de offentlige fagskolene på fylkesplan og en samling av private fagskoler i de store byene. En økning i antall studieplasser vil muliggjøre større og faglig sterkere enheter. Det vil være nødvendig for å gi institusjonene ansvar for den faglige kvaliteten av sine programmer gjennom institusjonsakkreditering, noe som vil åpne for raske omstillinger og nye programmer og for en videre utvikling mot høyskolenivå.

Strategi for videre utvikling av undervisningstilbudet er ikke med i mandatet for fagskolens styre (lovens § 9), men burde være en opplagt sak for et styre som ser sitt utdanningspolitiske ansvar. Fylkeskommunen har et slikt ansvar. Et større engasjement fra fylkeskommunene er nødvendig, dette gjelder både en utdanningsstrategi for regionen og behovene for yrkesfaglige utdanningstilbud. Informasjon om de nye utdanningsmulighetene som utvikles i fagskolen må også rettes mot ungdom med studiekompetanse som kan tenke seg et yrkesfaglig studium.

En nasjonal strategi vil være til inspirasjon på fylkeskommunalt nivå og på den enkelte fagskole. I arbeidslivets organisasjoner er det både interesse for og kompetanse på yrkesfaglig utdanning. Samarbeidet gjennom Nasjonalt fagskoleråd har begynt å bære frukter. Neste skritt bør være trepartssamarbeid både på nasjonalt og regionalt nivå.

juli 2020 / per.nyborg.em@gmail.com