

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0302 Oslo

Oslo 25.03.15

Høring: Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg (NOU 2014:14)

Nettverk for private høyskoler (NPH) takker for muligheten til å komme med innspill til det såkalte «Grund-utvalgets» utredning¹ med sikte på en ny nasjonal fagskolepolitikk. Høringsbrevet datert den 19. desember 2014 ber om at høringsuttalelsene organiseres etter utvalgets samlede liste over tiltak i kapittel 11.10, og at andre kommentarer kommer til slutt.

En slik organisering av høringsuttalelsen kan redusere et primært behov for en mer helhetlig, nasjonal fagskolepolitikk sett i relasjon til et stadig mer enhetlig internasjonalt utdanningssystem. På relativt få år har vi fått et eget skoleslag (fagskolene) med stort potensiale og mektige samfunnsaktører som sentrale «stakeholders», med egen lov og forskrift, eget fagskoleråd, egen studentorganisasjon, egen nasjonal statistikk, egen kandidatundersøkelse, egen betydelig NOKUT-avdeling og sist, men ikke minst et eget eksklusivt nivå 5 i det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket (NKF). Det blir derfor viktig at fagskolene relateres til videregående skoler (i NKF/EQF² på nivå 4) og universitets-utdanninger (i NKF/EQF på nivå 6-8) på en god måte. NPH ser det som viktig at det etableres en optimal arbeidsdeling i det norske utdanningssystemet.

Tiltakslisten

De første 12 forslagene på tiltakslisten omfatter statlige tiltak med tanke på å øke fagskolenes synlighet og status. En realistisk situasjonsanalyse bak disse forslagene er viktig. Utvalget har tatt utgangspunkt i en rekke negative faktorer. Men på bakgrunn av fagskolenes relativt korte historie (sett i forhold til institusjonskategoriene katedralskoler og universiteter) og utvalgets beskrivelse av fagskolenes potensiale bør tiltakene fremover bidra til skritt for skritt å bygge et helhetlig utdanningssystem med rammevilkår for det enkelte utdanningsnivå som er tilpasset våre nasjonale behov. Fagskolenes utfordringer er riktignok mange, men situasjonen bør ikke omtales ensidig negativt. Statsråden har omtalt året 2015 som «Fagskolenes år» - dels p.g.a. Grund-utvalgets utredning som beskriver fagskolenes status og situasjon i Norge og som forelå i desember 2014, men også fordi en omfattende OECD-rapport som beskriver fagskolenes globale status og situasjon forelå omtrent samtidig, i november 2014 - *Skills*

¹ Fagskolen – et attraktivt studievalg (NOU 2014:14)

² Det norske og europeiske kvalifikasjonsrammeverket

beyond School.³ I OECD-sammenheng omtales fagskolene som *The Cinderella of tertiary education*.⁴ NPH reiser et spørsmål om hvorfor dette OECD-arbeidet ikke har hatt større innvirkning på utvalgets utredningsarbeid. I Departementets videre arbeid med utredningen (spesielt kap.5) bør denne OECD-rapporten utnyttes. Det blir dessuten et viktig spørsmål om all etterspørsel etter utdanning og alle norske behov for kompetanse og arbeidskraft skal løses nasjonalt. Flere svakheter ved dimensjoneringen av det norske utdanningssystemet synes i dag å bli oppveiet enten ved at flere studenter tar høyere utdanning i utlandet eller ved økt arbeidsinnvandring.

Tiltak 1-2 Autonome opptaksregler basert på nasjonal opptaksforskrift

NPH støtter forslaget om størst mulig institusjonell autonomi for utdanningsinstitusjoner og skoler som har dokumentert nasjonale kvalitetskrav (institusjonsakkreditering), men de fleste private høyskoler har samtidig sett verdien i en nasjonal opptaksforskrift og et nasjonalt samordna opptak. Erfaringene med å utvikle et tilsvarende «paradoksalt opptaksregime» bør komme fagskolene til gode. Rekrutteringsarbeidet i en stadig mer konkurranseutsatt «bransje» krever store ressurser. Dagens opptaksarbeid på små institusjoner med nasjonale og internasjonale søkere fordrer omfattende administrativ kapasitet og kompetanse.

Tiltak 3 Studentenes rettigheter

Fagskolestudenter bør gis rettigheter tilsvarende studenter i høyere utdanning, men NPH mener den institusjonelle tilslutningen til studentsamskipnader bør være en rettighet og ikke pålegges alle som en plikt. Hvis noen ønsker å legge til rette for bedre studentvelferd enn det en studentsamskipnad kan tilby, vil det være et konkurransefortrinn som bør kunne utnyttes.

Tiltak 8 Overgangsordninger mellom fagskoler og uh-institusjoner

På hvilken måte fagskolestudenter skal opptas i uh-institusjoner bør i utgangspunktet være opp til den enkelte uh-institusjon å avgjøre. Det tilligger etter NPHs skjønn, den enkelte uh-institusjons myndighet å avgjøre om en kandidat er tilstrekkelig kvalifisert for et studium. Dermed kan det være et spørsmål om Departementet enten som eier av uh-institusjonen eller som forvalter av landets uh-sektor (med både statlige og private institusjoner) vil bestemme premisser. Men styreforankrede «samhandlingsprosjekter» er etter NPHs mening langt å foretrekke fremfor et regelverk som fjerner institusjonell autonomi i dette spørsmålet (jfr. tiltak 1 ovenfor). For NPH er det viktig å understreke at NOKUTs tilsyn med slike overgangsordninger uansett må kvalitetssikres slik at de ikke styres av institusjonelle markedsbehov med sikte på økt studenttall.

Tiltak 13-17 Overføring av eierskap, færre statlige fagskoler og institusjonsakkreditering

NPH mener Departementet i sitt videre arbeid med de foreslåtte tiltak ikke unødig skjelner mellom statlige (fylkeskommunale) og private fagskoler. NPH støtter et forslag om mulig institusjonsakkreditering for alle fagskoler, dels for å sikre robust kvalitet, men også med sikte på å kunne skjelne enklere mellom institusjoner på grunnlag av kvalitet og ikke på grunnlag av eierskap. NPH forutsetter at institusjonsakkreditering i så fall blir nødvendig for alle fagskoler uansett eierskap (jfr. erfaringene i uh-sektoren der samtlige statlige institusjoner ble institusjonsakkreditert fra dag 1 mens alle private høyskoler måtte bli vurdert av NOKUT).

³ Denne rapporten forelå i november 2014.

⁴ IMHE-info, mai 2012

Tiltak 18 Organiseringen av fagskolene

NPH har registrert at det såkalte Andreassen-utvalget begrenser de private fagskolenes organisasjonsform til aksjeselskap og stiftelser (foreninger utelukkes). Basert på erfaringer med den statlige forvaltningen av private høyskoler vil NPH gi sin tilslutning til dette. Men NPH vil understreke den nyansen som kan ligge i formuleringen om at dette skal gjelde for «private fagskoler som søker akkreditering». Det kan være et spørsmål om bestemmelsen bør gis en tilbakevirkende kraft.

Tiltak 19-21 Styresammensetning og tilsatt rektor

NPH viser til Grindal og Linds særmerknad til punkt 9.10 (om styresammensetning). Selve utredningen er litt uklar på dette punkt. NPH viser til praktiseringen av de lovregler som gjelder for dette i private høyskoler. I private høyskoler er styret institusjonens øverste organ. Det er høyskoleeier som oppnevner styrets eksterne medlemmer. Disse utgjør styreflertallet, i praksis gjerne slik at styreleder oppnevnt av eier er tildelt dobbeltstemme. I dag har alle private høyskoler tilsatt rektor. En tilsvarende ordning burde kunne gjøres gjeldende for private fagskoler. NPH mener uansett at staten ikke har tilstrekkelig behov for å oppnevne styremedlemmer i private fagskolestyrer.

Tiltak 22-30 Nasjonalt fagskoleråd

NPH vil be Departementet prinsipielt vurdere på hvilken måte uh-avdelingens rådgivende organer best kan organiseres. Så vel UHR (som NPH) representerer behovet for å være «interesseorganisasjoner» for sine autonome medlemsorganisasjoner og er som sådan finansiert ved en betydelig medlemskontingent. Samtidig gis det betydelige statlige bidrag til mange oppdrag og prosjekter som departementet har bedt UHR om å gjennomføre. UHR balanserer derfor mellom å være «interesseorganisasjon» for autonome medlemsinstitusjoner og en «ytre etat» for departementet med substansielle statlige tilskudd. Dette i motsetning til NPH som er ren interesseorganisasjon uten statlige tilskudd. Det pågår for tiden som departementet kjenner til, et viktig utredningsarbeid om UHRs status og organisasjonsform.

NPH mener det bør i norsk høyere utdanning bør utvikles mest mulig autonome institusjoner der den faglige utviklingen skjer i form av en lovfestet akademisk frihet «nedenfra» og i minst mulig grad styres av samfunnets og arbeidslivets behov. Tidligere erfaring i trepartssamarbeidet for å videreutvikle fagskolene bør derfor heretter utnyttes til å utvikle mer autonome fagskoler (og fagskolestyrer) i sitt forhold til alle sine omgivelser. Arbeidslivets «eierskap til fagskolene» bør ikke overdrives. Derimot bør rollene som lydhør, autonom leverandør (fagskolestyrene) og viktig bestiller/ avtaker (samfunnet og arbeidslivet) heretter rendyrkes.

NPH vil her som eksempel vise til en oppgave som det nasjonale fagskolerådet er tiltenkt i tiltak 37 (dimensjonering av antall studieplasser). Finansdepartementets produktivitetskommisjon⁵ synes ikke gi sin tilslutning til utvalgets negative situasjonsanalyse eller til utvalgets positive omtale av en sterk statlig (planøkonomisk) dimensjonering av antall studieplasser i all høyere utdanning. Produktivitetskommisjonen omtaler dagens langt mer markedsstyrte ordning i hovedsak basert på studentenes egne vurderinger langt mer positivt.

⁵ Kommisjonen ledet av Jørn Rattsø

Tiltak 49 (48) Universiteter og høyskoler bør gjøre grundigere vurderinger om innpass av fagskoleutdanning i høyere utdanning basert på de ulike utdanningenes samlede læringsutbytte.

NPH mener slike vurderinger er kompliserte, og gjøres allerede grundig i private høyskoler, basert på gjeldende faglige og administrative kriterier for god inntakskvalitet. Å vurdere «tid for tid» kan uansett ikke kalles noen grundigere vurdering enn det som utføres allerede. NPH registrerer imidlertid at inntakskvalitet fort kan gå på bekostning av ulike, institusjonelle markedsbehov. Det er lett å slå av på kravene for å få flere studenter, men svekket inntakskvalitet kan lett gå på bekostning av god gjennomstrømning og resultat kvalitet. De resultater som vises til hva gjelder den såkalte Y-veien kan ikke sies å gjelde for alle fagskolenes utdanningsprogrammer.

Andre kommentarer

I norsk sammenheng⁶ har fagskoleutdanningene vært definert som «et tilbud om videre utdanning som bygger på videregående opplæring eller tilsvarende realkompetanse..(den) er en del av tertiærutdanningen.., men den skiller seg samtidig fra annen høyere utdanning på noen områder» (ingen krav til studiekompetanse, undervisningen ikke nødvendigvis forskningsbasert, mer direkte koblet til arbeidslivets behov). Utvalget spisser denne definisjonen til at fagskoleutdanningene er:

- yrkesrettede utdanninger som bygger på videregående skole eller tilsvarende realkompetanse
- har et omfang tilsvarende minimum et halvt og maksimum to hele studieår

NPH mener det for Departementet i sitt videre arbeid overfor Stortinget i denne saken å etablere et nytt punkt 2 i fagskoledefinisjonen:

- tilhører nivå 5 innenfor det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket (NKF)

For det er ut fra dette nivået fagskolene må utvikles. Det er et mål å ivareta fagskolenes særpreg som alternative utdanningstilbud (på nivå 5) sett i forhold til både videregående skoler (på nivå 4) og uh-institusjoner (på nivå 6-7/8). Det er vanskelig for en fagskole samtidig å gi etter-/videreutdanningstilbud som kunne vært tilbudt av videregående skoler (nivå 4), og å tilfredsstille kompetansekrav på høyskolenivå (nivå 6). Utvalget har i liten grad berørt denne utfordringen og derfor havnet i en ekspanderende «pose- og sekk»-tankegang på vegne av fagskolesektoren.

Norske profesjonsutdanninger

Verden synes ikke lenger å skjelle like klart mellom hva som er profesjoner og hva som er yrker. Det skjelles heller ikke like klart mellom hva som kalles «grader» på nivå 5 og nivå 6 i utdanningssystemene. Den nevnte OECD-rapporten *Skills beyond School* foreslår f.eks. at begrepet «*professional education*» heretter (også) benyttes om såkalte «*short-cycle degrees*» i fagskolene. Rapporten anbefaler at *Professional education and training* bør bli terminologien som omfatter alle profesjonsrettede utdanninger på alle nivåer i kvalifikasjonsrammeverkene. Terminologien fanger så vel fagskoleutdanninger med en varighet på 6 måneder som forskningsbaserte profesjonsstudier på ba-, ma- og phd-nivå. For norske fagskoler kan det bety at alle yrkesfaglige utdanninger på nivå 5 i vårt nasjonale kvalifikasjonsrammeverk (NQF) internasjonalt heretter kan bli omtalt som «*Professional education and training*». Departementet må se sitt videre arbeid med utredningen i lys av en slik mulig terminologisk utvikling.

⁶ Fagopplæring for framtida (NOU 2008:18 - det såkalte «Karlsen-utvalget»), senere fulgt opp av St.meld. nr.44 - Utdanningslinja (2008-2009)

Finansiering

NPH finner de fleste av forslag til et finansieringssystem rimelig, men finner det underlig at videreutdanning for medlemmer av LO med arbeidsgivere organisert i NHO forventes å være gratis mens videreutdanning for medlemmer av Akademikerne og Unio og med arbeidsgivere organisert i Virke og Spekter skal måtte betale dyre studieavgifter (i dag oftest definert som oppdrag i statlige og private høyere utdanningsinstitusjoner).

Fagskolepoeng

NPH vil anbefale at fagskolene inntil videre benytte termen fagskolepoeng og uansett ikke skaper usikkerhet omkring vår bruk av ECTS på nivå 6-8 i det europeiske kvalifikasjonsrammeverket.

Med vennlig hilsen for
Nettverk for private høyskoler (NPH)

Arne J. Eriksen
Sekretær
(sign.)