

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep.
0032 OSLO

Oslo, 01.03.2024
Vår ref. 23/2530-10
671.0/AREL
Deres ref. 23/1459

Att:

Innspill til ny stortingsmelding om høyere yrkesfaglig utdanning

Landsorganisasjonen i Norge (LO) viser til Kunnskapsdepartementets brev av 22.12.2023 angående ovennevnte og har følgende innspill:

Innledning

LO takker for muligheten til å gi innspill til regjeringens varslede stortingsmelding om høyere yrkesfaglig utdanning, som er planlagt lagt frem våren 2025.

LOs kongress i 2022 vedtok en offensiv politikk for videreutvikling av høyere yrkesfaglig utdanning. Vårt mål er å bygge den yrkesfaglige utdanningsretningen (HYU) ferdig og vi mener det er mange byggesteiner som mangler. Vi vil særlig peke på at høyere yrkesfaglig utdanning må verdsettes høyere i nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk, det må åpnes for yrkesbachelor og yrkesmaster, samt innføres en opprykksordning til faghøyskole.

Analyser av fremtidig behov for fagskolekompetanse vise også at det er et stort behov i arbeidslivet (både offentlig sektor og privat sektor) for yrkesfaglig kompetanse. Det er også mange som tar et yrkesfaglig utdanningsprogram i videregående skole, som ikke finner tilsvarende videreutdanningstilbud på en fagskole.

Vi trenger en gjennomgående yrkesfagvei som starter i grunnskolen, via videregående yrkesfag til høyere yrkesfaglig utdanning- og der det er gode muligheter til å veksle mellom akademisk og yrkesfaglig utdanning (ikke bare ut av yrkesfag, men også inn).

LO mener derfor at høyere yrkesfaglig utdanning må bygges kraftig ut, og at det må utvikles fagskoletilbud på flere områder og i alle deler av landet. Fagskolene må også bli synliggjort som en godt integrert del av et helhetlig utdanningssystem og som et fullverdig og likeverdig alternativ til universitets- og høyskoleutdanning. Dette slås også fast i hurdalsplattformen¹, der det heter at fagskolene skal være et likeverdig alternativ til UH-utdanningen.

I vårt videre innspill til den kommende stortingsmelding om høyere yrkesfaglig utdanning, vil vi gi en beskrivelse av fagskolenes egenart (Del I), hva vi mener må til for å bygge yrkesveien ferdig (Del II) og opptrappingsplan og finansieringsløft for bedre balanse (Del III).

¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hurdalsplattformen/id2877252/>



DEL I – FAGSKOLENES EGENART

Norsk modell og de store samfunnsutfordringene

Det er bred enighet om at den norske samfunnsmodellen gir høy omstillingsevne og sysselsetting, en befolkning med høyt ferdighets- og utdanningsnivå samt et læringsintensivt arbeidsliv. Et viktig grunnlag for dette er et velorganisert arbeidsliv med høy grad av koordinering i lønnsdannelsen, noe som blant annet har gitt relativt små lønnsforskjeller i internasjonal sammenheng. Relativt jevn lønnsfordeling gjennom den norske lønnsdannelsen bidrar til at fagarbeidere og høyere yrkesfaglig utdannede i Norge står overfor høye kompetansekrav både i utdanningssystem og arbeidsliv sammenlignet med andre land. Dette fremmer utvikling og spredning av teknologi, høy omstillingstakt og behov for livslang læring.

Sentrale utviklingstrekk i samfunnet som digitalisering, aldrende befolkning og overgang til et lavutslippssamfunn gjør det sannsynlig at etterspørselen etter høyere yrkesfaglig utdanning vil øke fremover (KBUs rapport, Temarapport om HYU, 2022). Disse utviklingstrekkene vil gi økt omstillingsbehov, som øker etterspørselen etter utdanningstilbud som raskt og fleksibelt kan imøtekomme nye og endrede krav til kompetanse i arbeidslivet. Utviklingstrekkene peker i retning av økende behov for helsefaglig og teknisk kompetanse. Dette er områder der høyere yrkesfaglig utdanning har og kommer til å spille en viktig rolle.

Høyere yrkesfaglig utdanning bidrar også til økt tilgjengelighet av utdanningstilbud. Derfor er det viktig at alle sikres lik rett til høyere yrkesfaglig utdanning. Offentlige tilbud, ordninger tilpasset voksne i jobb og gode ordninger gjennom Lånekassen, er sentrale virkemidler. Høyere yrkesfaglig utdanning har en desentralisert struktur som skal gjøre det mulig å ta fagskoleutdanning uavhengig av bosted. Majoriteten av fagskolestudentene følger nett- og samlingsbasert utdanning som er egnet til å kombinere med jobb. I tillegg har fagskoleutdanningene en stor andel voksne studenter som enten tar en videreutdanning innen samme yrkesfelt eller en utdanning som gir tilgang til et nytt yrke. Behovet for livslang læring er forventet å øke med stadige omstillingsbehov, synkende fødselsrater og uforutsigbar tilgang til utenlandsk arbeidskraft.

Fagskoleutdanningenes tette kobling til arbeidsliv og sterke vektlegging av erfaringsbasert kunnskap gjør dem særlig egnet til å svare raskt på endringer i etterspørsel. Noe som bidrar til å styrke innovasjons- og omstillingsevne. I tillegg kan sektoren bidra til å redusere sosial ulikhet og øke andelen som fullfører videregående opplæring med fagbrev fremfor å ta påbygg til generell studiekompetanse eller falle fra før fullført opplæring. Å styrke HyU er viktig for å gjøre den yrkesfaglige utdanningsretningen mer attraktivt, noe som også kan bidra til bedre kjønnsfordeling i utdanningsvalg.

Historisk bakgrunn

De tekniske fagskolene har lange, historiske røtter helt tilbake til 1700-tallet. Det kongelige Norske Bergseminarium (1757) i Kongsberg ble en av de første tekniske skolene i Europa. Dette seminaret var opphavet til de fleste utdanningsinstitusjonene i Norge. I 1780 fikk vi den første «tekstilutdanningen» i Norge på fabrikken Enigheten I Stor-Elvdal i Østerdalen². Enigheten skulle også bli et senter for tekstilutdannelse i Norge og opplæringen ble antatt å ta omtrent 12 til 13 uker. Opplæring i bedriften ble videreutviklet med de tekniske aftenskolene på slutten av 1800-tallet.

² Hutchison, Ragnhild. Enigheten - tekstilfabrikken i Østerdalen. Hovedoppgave, University of Oslo, 2003.



Men det var først i 1966 at skoleslaget ble formalisert gjennom et eget vedtak i Stortinget, da under betegnelsen «teknisk fagskole». Dette etter anbefalinger fra industrien. Etter anmodning fra Kirke- og undervisningsdepartementet, oppnevnte Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Forskningsråd (NTNF) 31. August 1959 en komite med mandat om "å drøfte samfunnets behov for teknisk personell mellom yrkesskole- og høyskolenivå". Aker-direktør Martin Siem ble oppnevnt som leder for komiteen. Det var en utfordring at de dyktige fagarbeiderne, som Siem kalte arbeidere med teknisk utdanning på et lavere nivå, ikke hadde mulighet til å utvikle seg gjennom etterutdanning: "Man må skaffe begavelsene muligheter for å komme frem slik at deres evner blir bedre utnyttet", hevdet han (Kristian Illner, Martin Siem – industribyggeren, 2019.).

De første tekniske fagskolene som ble etablert etter dette vedtaket kom i drift i 1968, og ble plassert i byer som Oslo, Kongsberg, Gjøvik, Stavanger, Trondheim og i Tromsø. Fra 1970-tallet og frem til 2000-tallet var det *lite* som skjedde i fagskolesektoren. Antall studenter varierte fra noen tusen, og fikk aldri bli med på den enorme veksten som skjedde i distriktshøyskolene og på universitetene.

Først på 2000-tallet vokste det frem en videreutdanning på fagskolene innenfor helse- og oppvekst. I tillegg kom den første av en lang rekke med offentlige utredninger om fagskolene i Norge. Fagskolesektoren spenner idag fra fylkeskommunale og statlige fagskoler, til ideelle og kommersielle utdanningstilbud. I dag er det 30 000 studenter i Norge, og de kan velge mellom en utdanning som spenner fra ½ år til de toårige utdanningene i hovedsakelig tekniske og maritime fag. Utdanningen ligger på nivå fem i nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk (NKR) og gir studiepoeng. I de siste årene har det kommet flere forslag om innplassering på et høyere nivå i NKR. Flere fagskoler har også fått fagområdeakkreditering og det utredes nå et forslag om institusjonsakkreditering.

Kvalitetsarbeid, læringsmiljø og arbeidslivsrelevans

Det fremste kjennetegnet på HYU er at den ifølge Lov om høyere yrkesfaglig utdanning (2019) gir kompetanse som kan tas i bruk i arbeidslivet uten ytterlige opplæringstiltak

Det stilles ingen krav om at de som underviser har førstekompetanse, og fagskolelærere har ofte mye samarbeid med og praksis fra relevant arbeidsliv. Dette står i tydelig motsetning til forskningsbasert utdanning, der utdanning foregår i forskningsmiljøer og at kunnskapen som formidles er basert på oppdatert, internasjonal forskning. Fagskolene legger stor vekt på erfaringsbasert og praktisk kunnskap, der utdanningen foregår i tett integrasjon med arbeidslivet (forankring i et yrkesfelt eller en bransje) og der kunnskapen som formidles er basert på den mest oppdaterte arbeidsprosessen i arbeidslivet. HYU er altså et utdanningstilbud som har sin eksistensberettigelse i arbeidslivets behov for kompetanse.

På fagskolene sikres god kvalitet og relevant utdanning gjennom lovstyring og lokale kvalitetssystemer som har bred involvering fra studenter, ansatte, lærere og arbeidslivet.³ Eksempler på dette er kvalitetsportaler der man finner alt fra systemdokumentasjon, gjeldende planverk, evalueringer og annet verktøy som skal bidra i kvalitetsarbeid og måloppnåelse. I tillegg har for eksempel Fagskolen i Viken **etablert et** lokalt Organ for Kvalitet i Utdanningen (LOKUT FiV)⁴. LOKUT bidrar til å sikre at studentene får en yrkesrelevant utdanning med høy kvalitet, og at man etterlever NOKUTs krav til kvalitetsarbeid. Dette er noe Fagskolen i Viken og de andre som har fått fagområdegodkjenning må etablere lokalt.

³ Utredning fra arbeidsgruppe i Nasjonalt fagskoleråd (2016): Kvalitet i HYU .

⁴ [Beskrivelse av kvalitetssystemet | Fagskolen Viken \(fagskolen-viken.no\)](https://www.fagskolen-viken.no)



Det er også viktig med et godt læringsmiljø. Dette gjelder både det fysiske og psykiske miljøet på fagskolen. Den nære koblingen mellom læringsvei og karrierevei er et av de viktigste kjennetegnene på fagskolesektoren, derfor er "arbeidslivsrelevans" et nøkkelord når vi snakker om kvalitet i HYU. Stortinget har også bestemt at kvalitetssikringssystemet skal omfatte "utdanningens relevans for arbeidslivet", jf. St.meld. nr. 44 (2008–2009) Utdanningslinja.

Med arbeidslivsrelevans forstås utdanningens tilpasning til arbeidslivets tenkning om kompetanser og fagemner, og de kompetansebehov ulike arbeidsmarkeder har til enhver tid. Denne tilpasningen må utvikles og sikres i et samspill mellom fagskolene og arbeidslivet, og den må være tydelig både i utdanningenes innhold, i læreprosessen og i læringsutbyttet. I tillegg må det tas hensyn til offentlige utredninger, stortingsmeldinger og samfunnspolitiske perspektiver som utenforskap, grønt skifte, digitalisering etc.

Et viktig element i arbeidslivsrelevansen er å kjenne til den norske modellen, viktigheten av et organisert arbeidsliv og arbeidsmiljølovens bestemmelser for medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet. Kunnskap om arbeidslivets organisering og arbeidslivets organisasjoner bør ha en plass i HYU, og arbeidslivets organisasjoner bør inviteres med i informasjonsarbeidet i skolen om rettigheter og plikter i arbeidslivet.

Læringsutbytte er også viktig for fagskolenes egenart og kvalitet fordi det beskriver den kunnskap, ferdigheter og generell kompetanse som studentene oppnår etter fullført utdanning. I dette ligger det at undervisningsformer og læringsaktiviteter, herunder eventuell praksis, skal være tilpasset læringsutbyttet som skal oppnås. Beskrivelsene av læringsutbyttet for den enkelte utdanning skal kunne forstås like godt både av arbeidslivet og av utdanningsinstitusjonene, og være et felles språk for en god dialog om utdanningenes innhold og relevans. Fagskolestudenter skal tilegne seg ny kunnskap, evnen til å tenke selvstendig og kritisk, samarbeidsevne og formidlingsevne. Det kan være:

(1) kunnskap om fagområdet historie, tradisjoner, egenart og plass i samfunnet,

(2) ferdigheter som oppnås gjennom å anvende faglig kunnskap og relevante resultater fra forsknings- og utviklingsarbeid på praktiske og teoretiske problemstillinger og treffe begrunnede valg og

(3) kompetanse som gjør man i stand til å planlegge og gjennomføre varierte arbeidsoppgaver og prosjekter som strekker seg over tid, alene og som deltaker i en gruppe, og i tråd med etiske krav og retningslinjer⁵.

Anbefalinger:

- Må ha et kvalitetssystem som inkluderer studentens læringsbane, styrende prosesser og støttende prosesser.
- Etablere uavhengige lokale organ for Kvalitet i Utdanningen (LOKUT), som sikrer at studentene får en yrkesrelevant utdanning med høy kvalitet.
- Må sikre et godt læringsmiljø, som ivaretar både det fysiske og psykiske miljøet på fagskolen ihht kravene i lovverket og der studentene sikrer medbestemmelse.
- Kvalitet er avhengig av god arbeidslivsrelevans og det bør utvikles lokale strategier for å styrke arbeidslivsrelevansen.

⁵ Nasjonalt utvalg for teknisk HYU



- Kunnskap om arbeidslivets organisering, og den norske arbeidslivsmodellen bør ha en plass i HYU.
- Et godt læringsutbytte i form av kunnskap, ferdigheter og generell kompetanse må utvikle i et tett samspill mellom fagskoleundervisere, studenter og arbeidslivet. Det er helt avgjørende å sikre at HYU er tett koblet til erfaringsbasert kunnskap og systematisk utviklingsarbeid.
- Utvikling av nye HYU er må skje i samarbeid med arbeidslivets kompetansebehov, der viktige samfunnsendringer blir imøtekommet av nye utdanningstilbud.

Studentdemokrati

Alle fagskoler skal også ha et velfungerende studentdemokrati. Det er studentene selv som tar ansvar og bygger et velfungerende studentdemokrati. Samtidig må fagskolene få midler til å finansiere studentdemokrati og det som er lovpålagt at studentene skal være involvert i.

Et aktivt og godt organisert studentdemokrati bidrar til økt studiekvalitet i fagskolen⁶. Ifølge studiebarometeret⁷, er studentene jevnt over tilfreds med sine muligheter til å gi tilbakemelding på innhold og opplegg i studiet. De er litt mindre tilfredse med hvordan innspill og forslag blir fulgt opp. Samtidig er de tilfredse med hvordan fagskolen tilrettelegger for medvirkning gjennom studenttillitsvalgte, lokalt studentråd og studentombud etc.

Anbefalinger:

- Et aktivt og godt organisert studentdemokrati bidrar til økt studiekvalitet i fagskolen. Det er studentene selv som tar ansvar og bygger et velfungerende studentdemokrati. Samtidig må fagskolen legge til rette for et velfungerende studentdemokrati og medvirkning fra studentene. Det betyr å ivareta studentenes interesser på studiet og fagskolen, og samarbeidet med ledelsen. I tillegg må det på plass et nasjonalt studentombud.

Fagskolelærere

Et kjennetegn på HYU er å være best på praktisk kunnskap og ha den riktige balansen mellom praktisk og teoretisk kunnskap. Fagskolene bør bruke muligheten til å ha personer i lærerstaben som kombinerer arbeid utenfor fagskolen med en deltidsstilling som underviser i fagskolen. En strategisk bruk av slike stillinger vil gi fagskolene bedre muligheter og rutiner for en kontinuerlig oppdatering av kompetansebehov og utvikling i relevante deler av arbeidslivet.

Oslo Met kartla i 2018 kompetansen og kompetansebehovene blant fagskolelærerne⁸. Situasjonene var langt bedre enn mange påstod. Hele 98 % hadde relevant formell utdanning og bakgrunnen varierte fra HYU, til høyere utdanning og noen få med doktorgrad. 74 % hadde formell pedagogisk kompetanse på de offentlige fagskolene og over 90 % hadde 3 år eller lengre undervisningserfaring. Fagskolelærerne holder seg faglig oppdatert (90 %), enten i form av egenstudier (82 %), samarbeid med bransjen (70 %), faglig utviklingsarbeid ved skolen (65%) eller i form av kursopplæring og seminarer (60 %).

Alle fagskolelærerne hadde relevant yrkeserfaring, og de fleste hadde tre års yrkeserfaring eller mer i de fagene de underviste i. Hele 65 % hadde 10 år eller mer relevant yrkeserfaring. Dette viser at det er høy måloppnåelse på erfaringsbasert kunnskap.

6 Organisasjon for Norske Fagskolestudenter, Håndbok i studentdemokrati. ONF Håndbok i studentdemokrati.pdf

7 [Studiebarometeret-for-fagskoler_2022_hovedtendenser_16-2022.pdf \(nokut.no\)](#)

8 Kompetanse og kompetansebehov i fagskolene Rønnaug H. Lyckander og Sidsel Øiestad Grande OsloMet Rapport 2018 nr 7. [VEDLEGG-1_Kompetanse-og-kompetansebehov-i-fagskolene.pdf \(regjeringen.no\)](#)



Men det er også utfordringer. En del lærere rekrutteres fra arbeidslivet uten pedagogisk bakgrunn, noe som innebærer at de må få nødvendig kompetanseheving innen undervisningsmetodikk generelt og nettpedagogikk spesielt. Det siste fordi en stadig økende del av studiene leveres som fleksible tilbud på deltid hvor store deler av læringen skjer nettbasert. Det beste virkemiddelet for å sikre nok lærerressurser og gi dem nødvendig pedagogisk opplæring er forutsigbarhet for fagskolene, og muligheten til å tilby attraktive stillinger. Det er derfor viktig å utvikle et utdanningstilbud for fagskolelærere. Det finnes i dag et godt tilbud for videreutdanning av fagskolelærere på Oslo Met. De har utviklet et tilbud i samarbeid med NTNU. Men det er også viktig at det utvikles et tilsvarende tilbud på fagskolene slik at de kan tilby pedagogiske utdanninger/kurs for fagskolelærere.

Anbefalinger:

- Fagskolelærere må få mulighet til å oppdatere seg på det arbeidsliv som studentene skal ut i, og det kan skje gjennom at staten finansierer et tilsvarende opplegg som det ansatte på UoH får gjennom forskningstermin.
- Fagskolene må legge til rette for at fagskolelærere kan kombinere arbeid utenfor fagskolen og undervisning på fagskolen. Det vil gi en kontinuerlig oppdatering av kompetansebehov og utvikling i relevante deler av arbeidslivet.
- Fagskolene må ha gode tiltak for at fagskolelærere er faglig oppdaterte. Det kan skje gjennom tilbud om egenstudier, samarbeid med bransjen, faglig utviklingsarbeid ved skolen eller i form av kursopplæring og seminarer.
- Fagskolelærere med liten pedagogisk kompetanse må få tilbud om dette gjennom tilbud om videreutdanning på fagskolen eller Oslo Met/NTNU. Særlig viktig er det at fagskolene selv får mulighet til å utvikle og tilby pedagogisk utdanning til fagskolelærere og kanskje yrkesfaglærere. Det må samtidig gis stipendordninger for fagskolelærere som tar PPU-F og tilskuddsordninger for fagskoler som tilbyr pedagogiske utdanninger/kurs. Eksempler på slike ordninger for andre grupper finnes for yrkesfaglærer og lærere i skoleverket gjennom Kompetanse for kvalitet.
- I tillegg bør det utredes mulighet for at fagskolene kan tilby yrkesfaglærerutdanning.

Erfaringsbasert kunnskap og utviklingsarbeid

Det kanskje fremste kjennetegnet på fagskolenes egenart, er at de er basert på erfaringsbasert kunnskap og utviklingsarbeid. OECDs definerer erfaringsbasert kunnskap som en kreativ virksomhet som utføres systematisk for å oppnå økt kunnskap – herunder kunnskap om mennesket, kultur og samfunn – og omfatter også bruken av ny eller eksisterende kunnskap til å finne nye anvendelser (Gjengitt i NOU 2000:7). Utviklingsarbeid forstås her som eksperimentell utvikling som er systematisk arbeid som anvender kunnskap fra forskning og praktisk erfaring og produserer ytterligere kunnskap som er rettet mot å produsere nye produkter eller prosesser eller mot å forbedre eksisterende produkter eller prosesser. Det er en slik form for forskning og utvikling som skjer i næringslivet og i industrien, og som gjør at særlig teknisk HYU er så tett koblet på arbeidslivet.

I arbeidslivet er det ofte et unikt samarbeid mellom alle grupper på arbeidsplassen, fra spesialiserte fagarbeidere, til ingeniører og funksjonærer som sammen gis anledning til å involvere og engasjerer seg at innovasjonspotensialet i bedriftene for alvor kan utløses. Vi snakker her om den norske modellen, der alle snakker med alle og alle lærer av alle, og som fører til en kunnskapsdeling og utviklingsevne som få kan konkurrere med. Fagskolene kan i denne sammenheng være en viktig brobygger til arbeidslivet fordi fagskolene driver utstrakt utviklingsarbeid i tett samspill med arbeidslivet.



Et tett samarbeid mellom fagskolene og arbeidslivet er helt grunnleggende for kvaliteten i utdanningene. Det dreier seg om å etablere et planmessig samarbeid med fagskolesektoren, integrere HYU i virksomhetens rekrutterings- og kompetansepolitikk, bidra i opprettelse og utvikling av HYU er, innovasjon og være læringsarena for fagskolestudenter.

Anbefalinger:

- Fagskolene må få tilgang på Forskningsrådet og Innovasjon Norge sine utlyste programmer, som kan bidra til å styrke utviklings- og innovasjonsarbeidet på fagskolene. Det vil gi fagskolene bedre tilgang på forsknings- og utviklingsarbeid innenfor deres fagområder, og gjøre det mulig å anvende faglig kunnskap og relevante resultater fra forsknings- og utviklingsarbeid på praktiske og teoretiske problemstillinger i undervisningen. Dette er særlig viktig fordi 80 % av næringslivets FoU er utviklingsbasert.

Samarbeid med arbeidslivet og regionene

Fagskolens største styrke og kjernen i dens egenart er den nære relasjonen til aktørene i arbeidslivet, herunder både arbeidslivets parter, organisasjoner og mottakere. Den nære relasjonen og dermed arbeidslivsrelevansen kan styrkes på flere måter. På lokalt og regionalt nivå bør fagskoler inngå langsiktige og gjensidig forpliktende avtaler med relevante virksomheter. De bør også være en naturlig del av regionenes kompetanseforum hvor regionens kompetansebehov diskuteres. I tillegg må de få gode rammevilkår til å fortsette sin rolle på nasjonalt nivå, gitt studentene kommer fra hele landet og at flere fagskoler samarbeider om utdanningstiltak som kan tilbys i hele landet.

Fagskolene må også spille på den undervisningskompetansen som finnes i arbeidslivet. Det kan skje gjennom å hente inn folk fra arbeidslivet, næringslivet og det sivile samfunn som gjesteforelesere til både ordinær undervisning og til spesielle gjesteforelesninger/-seminarer. Bruk av gjesteforelesere vil redusere avstanden mellom utdanning og arbeid og det vil gi studentene en direkte kjennskap til arbeidslivet. Det er derfor viktig å gi personer fra ulike deler av arbeidslivet muligheten til å undervise i relevante fag, slik at studentene får mest mulig oppdatert kunnskap og kompetanse når de skal ut i jobb.

Arbeidslivet kan være representert i fagskolestyrer, faglige nettverk, gjennom lærere som har sitt virke både i fagskolen og det mottakende arbeidslivet, involvere seg i utvikling av studietilbud og læringsutbytter, delta aktivt i fagråd knyttet til utvikling av tilbud og ulike samarbeidsavtaler. Arbeidslivet kan også bli tydelige bestillere og brukere av fagskolekompetanse. Virksomheter bør tilby foredrag, bestille utviklingsprosjekter knyttet til ulike utfordringer i virksomheten, tilby praksisplasser, utvikle hospiteringsordninger og initiere nye fagområder.

Anbefalinger:

- Samarbeid mellom fagskole og arbeidsliv må styrkes i form av gjensidig representasjon, og samarbeid om undervisning og prosjektarbeid. Andre tiltak er å styrke praksis, få til gode mentorordninger og etablere arbeidslivspanel.

Hvordan unngå akademisering og beholde egenarten til fagskoler i vekst?

Fra høyskoler til bare universiteter

Distriktshøgskolene ble etablert i 1969 samtidig med de tekniske fagskolene i Norge. Hensikten var å gi korte, yrkesrettede utdanningsalternativer til de lange universitetsstudiene og imøtekomme arbeidslivets behov for nye typer utdanning på regionalt og nasjonalt nivå. Fullført eksamen fra de 2- og 3-årige studiene ga tittelen høgskolekandidat. I 1994 gikk distriktshøgskolene inn i de regionale



høgskolene og etter dette har det høgskolekandidat ,gradvis forsvunnet ut som et reelt alternativ til bachelorutdanning. Høgskolene fikk fra 1998 muligheten til å tilby hovedfagsutdanning (mastergrad) og utvikle doktorgradsprogrammer. Fra 2000-tallet ble det innført en ordning med opprykk til universitet, og i dag finnes nesten bare universiteter i Norge.

Profesjonsutdanningene akademisering⁹

I et historisk perspektiv ser vi at de tidligere toårige profesjonsutdanningene har utviklet seg til treårige bachelorutdanninger og femårige mastergradsløp. Det er en pågående diskusjon om at dette har ført til en akademisering, der erfaringsbasert kunnskap og praksisinnslag er svekket til fordel for forskningsbasert kunnskap.

Lærerskolene gikk fra seminar til å bli rene høyskoler for toårig allmennlærerutdanning, med mange tilbud om påbyggingsår i ett eller to fag. I en artikkel om framtidens lærerutdanning kommer Harald Thuen inn på akademiseringen av lærerutdanningen¹⁰: Epokens akademisering slår mer markert over i det vitenskapelige, eller som det heter i en av de seneste rammeplanene (2010): Utdanningen skal «kvalifisere for forskningsbasert yrkesutøvelse og for kontinuerlig profesjonell utvikling». Akademiseringen fortsetter: Fra 2017 skal lærerutdanningen bli 5-årig og føre fram til mastergrad. De nye masterlærene skal ikke bare kunne bruke forskningsbaserte undervisningsmetoder, de skal også kunne utføre egne forskningsprosjekter – for å øke elevenes læring og trivsel¹¹.

Sykepleierutdanning har også hatt en tilsvarende utvikling, og man kan i dag ta mastergrad som sykepleier. Tidligere var dette en utdanning med avgjørende vekt på praktisk opplæring. Men i 1962 ble sykepleierutdanningen skilt fra sykehusdriften. Teoriinnholdet ble fordoblet, og praktisk opplæring ble redusert fra 40 t per uke til 30 timer per uke. I 1986 hadde den praktiske opplæringen et omfang på 2/3 av studietiden, men dette ble redusert til 50 %. I 2003¹² ble grunnutdanningen i sykepleie et 3-årig bachelorstudium, og forskning kom inn: «Etter fullført felles innholdsdel skal studentene kunne lese forskningsrapporter og nyttiggjøre seg forskningsresultater i yrkesutøvelsen.».

Den samme utviklingen har skjedd innenfor ingeniørutdanningen. De har utviklet seg fra kortvarige og yrkesrettede tilbud, til treårige bachelorutdanninger. Det som før het teknisk ingeniørskole ble til ingeniørhøyskole og har i dag blitt en utdanning på universitetene.

Ifølge den tidligere rammeplanen for grunnutdanningene i ingeniørfag fra 2002¹³ så har den som hovedmål å utdanne ingeniører som kombinerer teoretiske og tekniske kunnskaper med praktiske ferdigheter, og som tar et bevisst ansvar for samspillet mellom teknologi, miljø, individ og samfunn. Utdanningene skal gi innsikt i bruken av forskning og utviklingsarbeid i ingeniørfag og betydningen av forskning og utviklingsarbeid for innovasjon og nyskaping. Rammeplanen dekket da både toårig og treårig ingeniørutdanning.

Den toårige ingeniørutdanningen var særlig tilrettelagt for studenter med bakgrunn fra teknisk fagskole. Graden høgskolekandidat oppnås etter fullført toårig utdanning for fagskoleteknikere. Ingeniørutdanningen hadde i 2001 sterke innslag av erfaringsbasert kunnskap, utviklingsarbeid og som

9 Denne delen er basert mye på et notat fra Per Nyborg, Utviklingen av høyere utdanning i Norge, Femti år med høyskoler, notat 2017.

10 Harald Thuen, *Framtidens lærerutdanning – med historien til hjelp*, Bedre Skole 4/2015

11 www.regjeringen.no/no/aktuelt/Slik_bli_de_nye_masterlærerne

12 Innst. S. Nr. 124 (1986-1987).

13 [Microsoft Word - Rammeplan_ingeniørutdanning.doc \(regjeringen.no\)](#)



har en klar overgang fra fagskole til høyskole. Men i den nye forskriften er dette tatt ut¹⁴. I tillegg er det understreket at det er snakk om en treårig bachelorutdanning som er forskningsbasert.

Krav om praksis er også svekket over tid. I dag kan man ta studiepoenggivende praksis på inntil 10 studiepoeng, og det er krav om at selve praksisdelen skal bestå av om lag 200 timer. Praksisperioden kan være i studietiden eller utenom, og det er studenten selv som må ordne praksisplass og organisere alt med arbeidsgiver (arbeidsavtale, arbeidsplass og -utstyr). Studentene får ikke kompensert utgifter knyttet til praksisoppholdet.

Profesjonsutdanningene sliter med krav om førstestillingskompetanse

Det som skiller høyere utdanning fra annen utdanning, er at den utarbeides og gis av fagmiljøer der de ansatte har forskerkompetanse og der mange er forskere selv. Dette stiller høye krav om at de som underviser i profesjonsfagene har førstestillingskompetanse. Det forstås vanligvis som førsteamanuensiskompetanse (krav om doktorgrad) og førstelektorkompetanse (krav om praktisk-pedagogisk utviklingsarbeid).

NOKUT stiller krav om 20 prosent førstestillingskompetanse på bachelornivået. Dette kravet er utfordrende å innfri for mange profesjonsutdanninger og den formelle kompetansen i fagmiljøet er den laveste blant helse- og sosial-, lærer og ingeniørfagene. For den nye lærerutdanningen er det også et krav om at minimum 50 prosent av fagpersonalet må ha førstestillingskompetanse. Flere institusjoner oppfyller ikke kravene for å gi den nye utdanningen.

En rekke fagevalueringer har videre påpekt at universitetene og høyskolene har mange små og sårbare forskningsmiljøer. Dette gjelder særlig lærerutdanningene, sykepleierutdanningene og ingeniørfag, jf. Meld. St. 18 (2014–2015) *Konsentrasjon for kvalitet*. I 2014 ble det påpekt i en stortingsmelding¹⁵ at det var store utfordringer knyttet til kvaliteten på forskning, særlig i profesjonsutdanningene. De hadde få stipendiater og enda færre som fullførte doktorgraden. Regjeringen påpekte også at mange høyskoler publiserer lite og henter inn få eksterne forskningsmidler. Flere av Forskningsrådets fagevalueringer rapporterer at mye av forskningen skjer i enheter som ikke har tilstrekkelig størrelse til å utvikle gode forskningsmiljøer. Svake fagmiljøer er bekymringsfullt både for utdanningene og for forskningen.

Usikkerhet om hva som er forskningsbasert utdanning

I høyere utdanning står forskningsbasert utdanning helt sentralt og det henger nært sammen med førstestillingskompetanse (jf. forrige del). Men begrepet forstås ulikt. Mjøs-utvalget¹⁶ forsto forskningsbasert utdanning som et vidt begrep, og utvalgets felles forslag var så bredt at den både tilfredsstilte hensynet til yrkesrettede studietilbud «der man i større grad bør rette oppmerksomheten mot formidling av praktiske yrkesferdigheter» og akademiske studier som «har et viktig siktemål å gjøre studentene i stand til å reflektere og arbeide selvstendig og forskningsbasert». Stjernø-utvalget¹⁷ forklarte noen år senere hva begrepet betyr innenfor profesjonsutdanningene, og la til grunn en avgrenset forklaring om at 'forskningsbasen' skal være relevant kunnskap om god yrkesutøvelse.

NOKUT har i en rapport¹⁸ uttrykt bekymring for at profesjonsfagenes yrkesrelevante og praksisnære profil kan bli – og til en viss grad er – skadelidende i et mer enhetlig UH-landskap. I rapporten har viser de til undervisere ved en rekke profesjons – og praksisnære studietilbud som slår fast at det skjer en

¹⁴ [Forskrift om rammeplan for ingeniørutdanning - Lovdata](#)

¹⁵ Meld. St. 18 (2014–2015) *Konsentrasjon for kvalitet - Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren*

¹⁶ [\[16\] NOU 2000: 14 - regjeringen.no](#)

¹⁷ [NOU 2008: 3 - regjeringen.no](#)

¹⁸ [Fagmiljø-og-utdanningskvalitet_7-2019.pdf \(nokut.no\)](#)



ensretting som i verste fall er til hinder for kvaliteten. Men den erfaringsbaserte undervisningen er altså under press ifølge NOKUT. NOKUT viser til at det for eksempel kan være vanskelig å få gehør for viktigheten av erfaringskunnskap hos en institusjon som prioriterer stillingskategorier som skal telles og vurderes. Ansatte uten førstestillingskompetanse ofte å bli sett på som mindre viktige i organisasjonen, selv om de fremheves som svært viktige undervisere i sykepleie og økonomi og administrasjon.

Slik NOKUT betrakter det har forskningsbasert utdanning blitt prioritert på bekostning av utviklingsarbeid og erfaringskunnskap. NOKUT er derfor opptatt av at det legges til rette for at erfaringskompetansen vedlikeholdes. Dette fordi slike utdanninger både må være forskningsbasert og erfaringsbasert. Det er derfor et ønske om at erfaringskunnskap også burde kunne utgjøre en kunnskapsbase for undervisningen.

Forskningsbasert utdanning handler om at studentene skal lære akademisk tenkning, holdninger og prinsipper: Kritik, refleksjon, redelighet og evnen til å skille mellom gyldig og ugyldig kunnskap, og innføring i hvordan kunnskap blir produsert. Men studentene mener de ikke lærer nok om dette og den vitenskapelige metode. I 2023 svarte et flertall i Studiebarometer at de var minst tilfredse med læringsutbyttet sitt når det gjelder kunnskap om vitenskapelig arbeidsmetode og forskning og egen erfaring med forsknings- og utviklingsarbeid¹⁹.

Faghøgskoler kan føre det tidligere høyskoleoppdraget videre

Erfaringsbasert kunnskap er nedprioritert i stortingsmeldinger. I for eksempel Meld. St. 16 (2016–2017) *Kultur for kvalitet i høyere utdanning*, er det et ganske ensidig fokus på *forskning* som det kvalitetsfremmende elementet i høyere utdanning. Men forskning er ikke den *eneste* basis for høyere utdanning. I universitets- og høyskoleloven står det at: «...universiteter og høyskoler skal tilby høyere utdanning som er basert på det fremste innen forskning, faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid og erfaringskunnskap.».

Særlig når det gjelder profesjonsutdanningene har forskningen fortrent erfaringskunnskap som basis for høyere utdanning. For eksempel skal sykepleiere ifølge rammeplanen «kunne nyttiggjøre seg forskningsresultater i yrkesutøvelsen». Men det står ikke noe om at andre kvalifikasjoner er like verdifulle.

Opprykk til universitet førte til en sterkere prioritering av forskningsbasert utdanning, og det utfordret erfaringsbasert utdanning. Nå har vi nesten ikke høyskoler igjen. I et helhetlig utdanningsystem trenger vi en balanse mellom yrkesrettede og akademiske muligheter, mellom korte og lange utdanninger. Det har vi ikke nå.

I forlengelsen av den utviklingen som har funnet sted i universitets- og høyskolesektoren, med stadig større vekt på forskning som basis for høyere utdanning, er tiden nå inne for en satsing på yrkesfaglig høyere utdanning. Fagskolene våre må få utviklingsmuligheter, slik profesjons-utdanningene fikk for femti år siden. Fagskolene kan bli faghøgskoler. De skal gi høyere utdanning basert på erfaringskompetanse. Høyere yrkesfaglig utdanning kan også føre det tradisjonelle høyskoleoppdraget videre: Nærheten til region og lokalt næringsliv.

Anbefalinger:

¹⁹ Studiebarometeret-2022_hovedtendenser_2-2023.pdf(nokut.no)



- Fagskoler bør få samme mulighetene som distriktshøyskolene til å utvikle nye grader på et høyere nivå og til å etablere nye institusjonskategorier.
- Fagskolene må få gode nok rammevilkår til å videreutvikle praksis og tilby en utdanning med hovedvekt på erfaringsbasert kunnskap, utviklingsarbeid og innovasjon.
- Fagskolelærere kan ha førstestillingskompetanse, men det må ikke stilles krav om dette for å tilby HYU. I stedet må erfaringskompetanse vektlegges sterkt.
- Overgangsordningene må skje på fagskolenes premisser, for å unngå en akademisk dreining.
- Fagskolenes yrkesrelevante og praksisnære profil må prioriteres i den videre utviklingen av fagskolenes egenart.

DEL II – DEN YRKESFAGLIGE UTDANNINGSRETNINGEN MÅ BYGGES FERDIG

Innplassering på et høyere nivå i nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk

LO vil vise til utredningen fra Nasjonalt fagskoleråd om innplassering av relevante HYU er på høyere nivå i NKR²⁰. I utredningen ble det vist til flere utdanninger hvor nivået ligger i grenseland mellom nivå 5.2 og 6.1 i det Nasjonale kvalifikasjonsrammeverket (NKR). Dette gjelder særlig 2-årige HYU er, men også enkelte innen 1-årige utdanninger som for eksempel bygningsinformasjonsmodellering.

De HYU ene som sprenger taket på dagens innplassering er særlig (I) tekniske fag hvor det er knyttet spesifiserte sertifiseringer til studieprogrammene innen elektro- og byggenæringen, (II) Maritime fag som bygger på internasjonal norm for kvalifikasjoner og sertifikater for sjøfolk (STCW konvensjonen) og (III) IT, kommunikasjons- og mediefag som kvalifiserer til innpassing i norske og utenlandske høyskole- og universitetsutdanninger.

Dagens innplassering på nivå 5 er uheldig fordi nivå på den ferdige kvalifikasjonen ikke er på det nivået som bedriftene tror de får. I de tilfellene hvor LUB'ene hovedsakelig ligger på nivå 6.1 kommer de i en umulig situasjon. En godkjenning fra NOKUT på nivå 5.2 kan innebære at de ikke lenger tilfredsstiller kravene fra andre godkjenningsmyndigheter, som igjen er en forutsetning for å kunne tilby utdanningen. Et godt og illustrerende eksempel er maritime HYU er som ble oppfattet av å være nivå 6.1 allerede i 2011 av NOKUT i daværende høring av NKR, men som allikevel ble godkjent på nivå 5.2. Dette til tross for at utdanningene ved fagskole og høyskole kvalifiserte til de samme offisers stillinger ombord i fartøyene.

Et annet eksempel er mesterbrev. Mesterbrevnemnda har fått gjennomført en sammenligning av innholdet i mesterkvalifikasjoner i Sveits, Tyskland og Østerrike²¹. Disse landene har plassert sine mesterbrev på nivå 6 i det europeiske kvalifikasjonsrammeverket (og i sine respektive nasjonale kvalifikasjonsrammeverk). Mesterbrevene i Norge bygger på mange av de samme prinsippene som er lagt til grunn for mesterkvalifikasjonene i de øvrige landene. Den norske mesterkvalifikasjonen bør derfor innplasseres på nivå 6 i NKR på lik linje med andre sammenlignbare europeiske mesterkvalifikasjoner.

Norge er ett av få land i Europa som har vært imot at HYU skal bli innplassert på nivå seks i kvalifikasjonsrammeverket. De fleste europeiske land som Danmark, Sverige og Tyskland har fått høyere yrkesfaglig utdanning på høyskolenivå. Alt ligger til rette for at Norge kan følge etter.

²⁰ Utredning fra arbeidsgruppe i Nasjonalt fagskoleråd (2020): Rapport NKR og høyere yrkesfaglig utdanning.

²¹ [Mesterbrev](#) | [Mesterbrevnemnda](#) | [Mesterbrev](#) | [Mesterbrevnemnda](#)



En formell innplassering av HYU og mesterbrevene på nivå 6 og oppover vil være et viktig bidrag til å styrke arbeidslivsrelatert og praksisbasert utdanning og opplæring på høyt nivå.

Arbeidslivet har også lenge etterlyst en mer riktig plassering i NKR fordi det vil kunne ha en kvalitetsdrivende effekt, legge til rette for mer avanserte og spissa utdanninger og gi arbeidsgivere tilgang på riktig type kompetanse på riktig nivå. Arbeidslivet etterspør også ofte kvalifikasjoner av mer praktisk karakter, som i første rekke bygger på erfaringsbasert kunnskap, på et høyere utdanningsnivå enn det er mulig å få tak i i dag ettersom det ikke er mulig å bedrive HYU på høyere nivå. En oppflytting av enkelte utdanninger vil også kunne bidra til at en rekke yrker rettmessig får større anerkjennelse i samfunnet og på arbeidsmarkedet ettersom kompetansenivået vil avspeiles på en bedre måte enn i dag.

Det må derfor utarbeides et nivå 6.1 med tilhørende læringsutbyttebeskrivelser for høyere yrkesfaglig utdanning. Nivået må bygge på HYU en sin egenart ved å være både erfarings- og utviklingsorientert og innenfor handlingsrommet av EQF nivå 6. 2. En slik anbefaling er gitt av et internasjonalt ekspertpanel (Technopolis, Innplassering av HYU er i Europa, 2019). Ekspertgruppen peker også på et behov for utdanning på nivå 7 og 8, og viser til at Norge er ett av de få landene som ikke har åpnet alle nivåene.

Den samme anbefalingen er også gitt av NOKUT (Nokut, sluttrapport fra evaluering av NKR, 24. mai 2023). Nokut anbefaler at Kunnskapsdepartementet åpner for høyere yrkesfaglig utdanning på nivåene over nivå 5, og anbefaler at det utredes videre ulike administrative modeller for hvordan det kan gjennomføres.

På sikt vil dette legge grunnlaget for et binært utdanningssystem hvor høyere yrkesfaglig utdanning utgjør en egen søyle parallelt med dagens høyere akademisk utdanning. Dette er omtalt av Technopolis som en parallellstruktur, som vil åpne opp for en bredere bruk av NKR. Det vil også bidra til å gjøre høyere utdanning til en klarere og fullverdig utdanningsvei for fagutdanning helt generelt, og knytte HYU ene tetter opp til den kunnskapsbasen som er nedfelt i nivåbeskrivelsene for den søylen de hører hjemme i. Å bygge en yrkesfaglig søyle som dekker alle nivå i det europeiske kvalifikasjonsrammeverket vil være viktig for det norske utdanningssystemet som helhet, fordi det vil gi et bredere og bedre utdanningstilbud til en større del av befolkningen.

Et slikt binært system vil også bidra til å synliggjøre yrkesfaglig utdanning som et attraktivt utdanningsvalg som ikke har overgang til academia som eneste utviklingsvei. For at vi skal få nok fagarbeidere i fremtiden, og godt nok kompetente fagarbeidere til fremtidens arbeidsmarked, må disse grunnleggende holdningene endres slik at flere ser en karrierevei ved å velge en yrkesfaglig utdanning. En slik yrkesfaglig søyle vil bidra til dette, og vil være en utvikling som baserer seg på yrkesfagenes egenart. I tillegg vil det føre Norge på linje med utviklingen i andre europeiske land.

Anbefalinger:

- Relevante HYU er og mesterbrevkvalifikasjonen må innplasseres på nivå seks i nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk. Det må som følge av dette utarbeides tilhørende læringsutbyttebeskrivelser for høyere yrkesfaglig utdanning som tar utgangspunkt i fagskolesektorens egenart og erfaringsbaserte kunnskap. Det må også åpnes for innplassering på høyere nivå som nivå syv og åtte.
- Det må lages rammer for et binært utdanningssystem/ parallellstruktur hvor høyere yrkesfaglig utdanning utgjør en egen søyle parallelt med dagens høyere akademisk utdanning. Det vil muliggjøre en bredere bruk av NKR, og en endring i retning av dette vil føre til at Norge kommer på linje med utviklingen i andre europeiske land. I tillegg vil det synliggjøre yrkesfaglig utdanning som et attraktivt utdanningsvalg.



- Innplassering av HYU på et høyere nivå må følges av nye gradsbetegnelser som yrkesbachelor og yrkesmaster.
- Fagskoler med fagområdeakkreditering (og eventuelt institusjonsakkreditering) må få kompensert merkostnadene som følger med lokal godkjenning av studier og tilhørende ekstra administrasjon. Dette som et viktig insentiv til at flere søker fagområdeakkreditering med tilhørende krav til økt systematisk kvalitetsarbeid.

Institusjonsakkreditering og opprykk til statlig faghøyskole

LO er fornøyd med at Kunnskapsdepartementet allerede har sendt på høring et forslag som åpner for å gi fagskoler institusjonsakkreditering²². Det betyr at retten til å akkreditere nye HYU er flyttet fra NOKUT til den enkelte institusjonsakkrediterte fagskole. Dette vil gi fagskolene mulighet til raskere å opprette HYU er i takt med arbeidslivets behov, og dermed bidra til bedre samsvar mellom tilbud og etterspørsel av relevant og fleksibel utdanning.

LO vil også vise til at mange fagskoler har kommet langt i å etablere systemer for kvalitetskontroll gjennom én eller flere fagområdeakkrediteringer. Mange fagskoler har i dag fått fagområdeakkrediteringer. 12 fylkeskommunale og private fagskoler har fått over 22 fagområdeakkrediteringer, de fleste innen helse- og oppvekstfag og tekniske fag. I 2017 var kun to fagområder akkreditert. Dette er et enormt kvalitetsløft og viser at fagskole kan være modne for å ta steget helt ut til institusjonsakkreditering.

For å stimulere til kvalitet må fagskoler som oppnår fagområdeakkreditering gis en form for økonomisk kompensasjon for de økte administrative kostnadene som følger av dette. På denne måten vil finansieringssystemet bygge opp under det grunnleggende kvalitetsarbeidet som i dag gjennomføres på fagskolene.

Historien om utdanningssystemet i Norge viser at skoleslag har beveget seg oppover i systemet. Eksempler på dette er sykepleierseminaret og ingeniørutdanning. Samme utvikling bør være mulig for fagskolene. Det kan skje på flere måter. I andre land har de yrkeshøyskoler etc. I Norge kan ett alternativ være faghøyskole.

LO vil vise til forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og HYU der det i § 3-4 er listet opp fire krav for å bli akkreditert som høyskole. *Hvis vi ser bort fra kravet om forskningsvirksomhet (1) og forskerstillinger (2) så er dette langt på vei krav som LO mener kan innfris av fagskoler. LO foreslår derfor at det etableres en ordning med akkreditering til faghøyskole.*

Etablere av en ny kategori som «faghøyskole» vil *kunne* gi yrkesrettede studier nært knyttet opp mot regionens arbeids- og næringsliv. Faghøyskoler kan på mange måter bidra til å videreføre det høyskoleoppdraget som ikke lenger er synlig når de statlige høyskolene har blitt universiteter.

De aktuelle gradene for faghøyskolen vil være høyskolekandidat (etter 2 år) og yrkesbachelor (etter 3 år). Skal vi innføre en ny 3-årig grad yrkesbachelor vil det antageligvis være mer hensiktsmessig å omforme nivå 6 i NKR på en tilsvarende måte som på nivå 4, med en ny deling 6A for fag- og yrkeskompetanse og 6B for studiekompetanse. På sikt må det også utredes muligheten for utviklingen av en yrkesmaster.

²² Høring Forslag til endringer i lov og forskrift om høyere yrkesfaglig utdanning - regjeringen.no



Anbefalinger om nye gradsbetegnelser er noe også NOKUT viser til i sin anbefaling til Kunnskapsdepartementet. De viser til at innplassering på et høyere nivå vil åpne for yrkesbachelor og andre gradsbetegnelser.

LO har tidligere anbefalt at staten tar over både forvaltningen av driftsmidlene og eierskapet av de fylkeskommunale fagskolene. Statlig eierskap ble allerede foreslått i 2014 i en offentlig utredning om fagskolene, NOU 2014: 14 Kapittel 11 Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg. I denne utredningen ble det anbefalt at regjeringen måtte igangsette en prosess med det formål å overføre eierskapet av de offentlige fagskolene fra fylkeskommunene til staten. Utvalget foreslo at fagskolene burde organiseres som statlige forvaltningsorganer med særskilte fullmakter.

Det er også et faktum at særlig de kommersielle private fagskolene har et opptak som i langt større grad åpner for elever med generell studiekompetanse. Det utfordrer bildet av fagskolene som høyere yrkesfaglig utdanning. I tillegg tar disse svært høye studieavgifter og det gjør at de står sterkere i konkurransen med de fylkeskommunale fagskolene. Samtidig får de tildelt statlige utviklingsmidler. LO mener at en større del av fagskoletilbudet bør skje i offentlig regi og at statlig eierskap vil bidra langt bedre til dette. På den måten kan de offentlige fagskolene bli i stand til å utvikle tilsvarende studietilbud, slik at ungdom og arbeidstakere kan ta en offentlig finansiert HYU.

Anbefalinger:

- Det er viktig å få på plass en ordning for institusjonsakkreditering, og denne må følges av kvalitetsmidler slik at både små og store fagskoler kan få en slik akkreditering. Dette vil gi fagskolene mulighet til raskere å opprette HYU er i takt med arbeidslivets behov, og dermed bidra til bedre samsvar mellom tilbud og etterspørsel av relevant og fleksibel utdanning.
- Det må lages en mulighet for opprykk til faghøyskole for fagskoler som får institusjonsakkreditering og som har HYU er på nivå seks og oppover. En slik ordning må klargjøre rettigheter og plikter ved et slikt opprykk, og gi de nye faghøyskolene tilstrekkelige rammebetingelser. Faghøyskoler kan på mange måter bidra til å videreføre det høyskoleoppdraget som ikke lenger er synlig når de statlige høyskolene har blitt universiteter.
- Opprykk til faghøyskole må følges av statlig eierskap, slik som det ble foreslått i den offentlige utredningen om fagskoler i 2014. Staten må fastlegge rammebetingelser og forutsigbare spilleregler og utvikle en langt strammere og tydeligere statlig styring av struktur, dimensjonering og arbeidsdeling.

DEL III – OPPTRAPPINGSPLAN OG FINANSIERINGSLØFT FOR BEDRE BALANSE

Fra fagbrev til fagskole

Fagskoletilbudene må videreutvikles for å gi flere påbygningsmuligheter. Fagskolene skal tilby relevante utdanninger for fagarbeidere som ønsker fordypning og spesialisering i sine fag.

Siste tall fra SSB viser at det er 128 383 elever og lærlinger i yrkesfaglige utdanningsprogram og 121 624 elever i studieforbereende utdanningsprogram²³. Det er derfor marginalt flere elever i yrkesfag enn i studieforbereende program. Og, hvis man i tillegg legger til grunn at flere

²³ <https://www.ssb.no/utdanning/videregaende-utdanning/statistikk/videregaende-opplaering-og-annen-videregaende-utdanning>



studieforberedende program egentlig er yrkesfaglige: innen design, helse, medier og kommunikasjon mv, er det totalt sett flere som går yrkesfag.

Det finnes i dag 10 ulike yrkesfaglige utdanningsprogram. De ulike yrkesfaglige utdanningsprogrammene har videre over 200 ulike retninger der man kan oppnåfag- og svennebrev. Fagbrev skiller seg fra svennebrev ved at det tas i andre yrkesfag enn håndverksfag. I de tradisjonelle håndverksfagene som ble organisert under håndverkslug i midten av 1500- tallet, og utdanninger som er i direkte sammenheng, blir det gitt svennebrev.

Utdanninger på fagskoler kan være videreutdanning i forhold til fullført utdanningsprogram i videregående opplæring. De fleste HYU ene kan relateres til et samsvarende utdanningsprogram på videregående skoles nivå. Dvs. at HYU skal bidra til en videreutvikling av den kompetansen eller kvalifikasjonen (fagbrev) som studenten har ved studiestarten. Særlig gjelder dette på de fylkeskommunale fagskolene der 94 % blir tatt opp på bakgrunn av yrkesfaglig kompetanse og 5 % med realkompetanse. Egenart og identitet er dermed knyttet til samme yrkesfelt som i utdanningen på videregående opplærings nivå.

Statistikken viser at det finnes for få utdanningstilbud for de som har tatt fag- eller svennebrev innenfor en av de 10 ulike yrkesfaglige utdanningene.

| Totalt i 2022/23 | Elever på VGS | Studiepl HyU | Avvik |
|---|----------------------|---------------------|--------------|
| Bygg og anlegg, Teknikk og industri, Elektro og data. | 33 756 | 11644 | -22 112 |
| Helse- og oppvekst | 22 790 | 6507 | -16 283 |
| Øk adm | 15 700 | 4859 | -10 841 |
| Salg, service og reiseliv | 5766 | 250 | -5 516 |
| Naturbruk | 5615 | 150 | -5 464 |
| Kreativ | 3380 | 2618 | -762 |
| Restaurant- og matfag | 3471 | 200 | -3 271 |
| IKT og medieproduksjon | 2900 | 900 | -2 000 |
| Frisør, blomster, interiør/design | 2 474 | 300 | -2 174 |
| Samferdsel/maritim | | 1370 | 1 370 |
| Håndverk, design og produktutv | 705 | | -705 |

LO tar forbehold om at vi ikke har fått med alle tallene når det gjelder antall studieplasser i høyere yrkesfaglig utdanning. Særlig gjelder det Restaurant- og matfag og IKT. Tabellen indikerer tydelig at det er flere yrkesfaglige utdanningsprogram i VGO som ikke har videreutdanninger innen HYU – eller hvor det er store avvik mellom antallet som uteksamineres i VGO og kapasitet innen HYU²⁴. Et godt (eller

24 Se også Utredning fra arbeidsgruppe i Nasjonalt fagskoleråd (2021): *Flere utdanningsveier til HYU*.



kanskje mer grelt) eksempel er differansen mellom uteksaminerte i restaurant og matfag i VGO og antall plasser i HYU, men differansen er jo enda større i «typiske» HYU -områder som bygg og anlegg, elektro og helse/oppvekst.

Partene i arbeidslivet er sentrale aktører i planlegging og iverksetting av etter- og videreutdanningstiltak. Y-nemdene dimensjonerer med utgangspunkt i de enkelte sektorenes behov. Dette er svært positivt og bidrar til at balansere behov og etterspørsel. Samtidig tar det tid å bygge opp gode systemer lokalt, og nasjonale myndigheter bør bidra til å støtte opp om oppbygging og utvikling av de lokale prosessene.

Anbefalinger:

- Det må lages en analyse som kan si noe om hvordan det kan bli bedre samsvar mellom videregående fagopplæring og tilbud på høyere yrkesfaglig utdanning. Med tanke på at det finnes flere hundre fagbrev, så vil det også være noen fagområder med langt større behov enn andre.

Fagskolen kan supplere eller erstatte bransjespesifikke utdanninger

Mange tekniske bransjer har bedriftsinterne utdanninger styrt av enkeltbedrifter og merker. Dette gjelder for eksempel bilbransjen, anleggsbransjen og offshore (brønnooperatør, kranfører mv.). Fagskolen kan med fordel overta noen av disse utdanningene i samarbeid med norske og internasjonale selskaper. Det vil hjelpe bedriftene, gi utdanningene en bredere anvendelse og plassere dem inn i det formelle utdanningssystemet.

Arbeidslivet etterlyser flere med fagskolekompetanse

Statistisk Sentralbyrå sin framskrivning av arbeidsstyrke og sysselsetting frem mot 2040 (SSB 2020) antyder at vi står overfor en stor mangel av arbeidstakere med yrkesfaglig bakgrunn²⁵. Det grønne skiftet vil kreve omstilling, og sannsynligvis en massiv oppskalering av antall fagarbeidere. På oppdrag fra LO og NHO, har Oslo Economics nylig regnet på arbeidskraftsbehovene som følger av en mer miljø- og klimavennlig økonomi. I det mest realistiske anslaget, ifølge rapporten selv, vil det grønne skiftet alene kreve 32 000 flere håndverkere og montører i 2030. Dette kommer på toppen av behovet skapt av den generelle utviklingen i økonomien (Oslo Economics, 2022, s. 6–8).

Kompetansebehovsutvalget har i en rapport om HYU konkludert med at det samlede kunnskapsgrunnlaget viser at etterspørselen etter fagskoleutdannede er stort, og vedvarende høyere enn tilbudet (Kompetansebehovsutvalget, Fremtidige kompetansebehov: Høyere yrkesfaglig utdanning for et arbeidsliv i endring, Temarapport 1/2022).

Fagskolesektoren må finne en god balanse mellom å være fleksibel og arbeidslivsrettet og å være en del av høyere utdanning. Det er et stort behov for å styrke arbeidsplassbaserte tilbud innen høyere yrkesfaglig utdanning. Fagskoler må også være en del av sentrale videreutdanningsordninger, som for eksempel Kompetanse for kvalitet o.l.

Bransjeprogrammene

Fagskolen er en viktig leverandør av livslang læring for fagarbeidere. I arbeidslivet finnes det ifølge SSB

²⁵ Se også anbefalingene fra Samfunnsøkonomisk Analyse (<https://www.samfunnsokonomisk-analyse.no/rapporter/2022/1/26/r25-2021-dimensjonering-av-utdanningstilbudet>), Kompetansebehovsutvalget og utsynsmeldingen.



over ca. 700 000 med fagbrev (utdanning på videregående)²⁶ og de trenger regelmessig og systematisk kompetanseopplæring. Utfordringen har lenge vært at det ikke finnes tilstrekkelige relevante tilbud om dette, og flere viktige yrkesgrupper etterlyser mer opplæring (FAFO-rapport 2015:09, Lærevilkår i norsk arbeidsliv Utjevning eller mot nye kompetansegap?).

Fagskolene har blitt et godt svar på det manglende opplærings- og utdanningstilbudet for fagarbeidere. Særlig etter at de fikk anledning til å utvikle korte tilbud som var under 30 studiepoeng.

Fagskolene har også fått en sentral rolle i kompetansereformen og spilt en avgjørende rolle som en hovedleverandør i Norge i utviklingen av etter- og videreutdanning av fagarbeidere gjennom bransjeprogram.

Bransjeprogrammene sprang ut av Fellesforbundets krav overfor Norsk Industri og BNL om å styrke etter- og videreutdanningen for fagarbeidere innenfor frontfagene²⁷. Dette ble starten på et bransjeprogram for etter- og videreutdanning innenfor industri- og byggenæringen, som senere har blitt utviklet til en rekke andre bransjer. Siden 2020 har det vært tilbud om bransjeprogram i både privat sektor og i kommunal sektor. Bransjeprogrammene fikk også svært gode resultater i en evaluering publisert av FAFO (FAFO-rapport 2022:01). Samtidig er det avgjørende for den fremtidige utviklingen av bransjeprogrammene at det er et tett samarbeid mellom fagskolene og arbeidslivet. I tillegg må bransjeprogrammene bli varige bransjeprogram og arbeidslivsstyrt. Fagskolene har en fordel som tilbyr her, med sitt gode samarbeid med det lokale og regionale arbeidslivet. De vil derfor spille en viktig rolle i den kommende kompetansereformen. Det vil da være viktig at bransjeprogrammene blir varige bransjeprogram og arbeidslivsstyrt.

Vekst innenfor EVU er utfordrende innenfor dagens finansieringssystem da tiltakene er kortsiktige og det ikke tilføres langsiktige driftsmidler. Det medfører at man må overbelaste eksisterende personal, eller benytte korttidsansettelser, noe som må sees på i forhold til kvalitetsutvikling. I tillegg er det krevende å ansette administrasjonskapasitet for kortsiktige leveranser som følger av slik prosjektorganisering. Finansiering av EVU-tilbud må integreres i de ordinære driftsmidlene til høyere yrkesfaglig utdanning.

Anbefalinger:

- Bransjeprogrammene må tilbydes til langt flere faggrupper og bransjer og de må få en varig og forutsigbar finansiering.
- Fagskolene må også få varige driftsmidler til å møte den store økningen i behovet for etter- og videreutdanning. Finansiering av EVU-tilbud må integreres i de ordinære driftsmidlene til høyere yrkesfaglig utdanning.

Finansieringsmodell ²⁸

Finansieringsmodellene i høyere utdanning på universitetene og høyskolene (UoH) og i høyere yrkesfaglig utdanning (HYU) har store likheter. Faktum er at finansieringsmodellen til HYU ble utformet etter modell fra den som finnes i UoH.

²⁶ Dette er et anslag. Tallene er basert på sysselsatte fra 20-66 år og de som har videregående utdanning innenfor naturvitenskapelige fag, håndverksfag og tekniske fag, helse- og sosialfag, primærnæringsfag og samferdsels- og sikkerhetsfag og andre servicefag. [12850: Sysselsatte per 4. kvartal, etter utdanningsnivå, fagfelt, alder, statistikkvariabel, år og næring \(SN2007\). Statistikkbanken \(ssb.no\)](#)

²⁷ <https://www.fellesforbundet.no/aktuelt/nyheter/2016/fellesforbundets-krav-i-tariffoppgjøret-2016/>

²⁸ Utredning fra arbeidsgruppe i Nasjonalt fagskoleråd (2021): Utdanningstilbud i høyere yrkesfaglig utdanning



Finansieringsmodellen i høyere utdanning er basert på en basiskomponent som skal være langsiktig og strategisk, en utdanningskomponent som er en resultatbasert uttelling og en forskningskomponent som skal gi uttelling for resultater innen forskning. Basisbevilgningen dekker 60 prosent av hver tildelte studieplass. Utdanningskomponenten har en åpen budsjetttramme, det vil si at den ikke har en øvre grense. En institusjon som forbedrer sine resultater, vil få en tilsvarende økning i bevilgningen. For å fange opp kostnadsforskjellene mellom de ulike undervisnings-tilbudene i sektoren er det opprettet seks ulike utdanningskategorier og fastsatt pris per enheter av 60 studiepoeng innenfor hver av disse. Finansieringen av tildelte studieplasser er følgelig todelt, ved at 60 prosent av kostnadene dekkes over basiskomponenten og de siste 40 prosentene ligger i den resultatbaserte utdanningskomponenten. Denne utbetales etterskuddsvis på grunnlag av innberettede data fra lærestedene. Ikke-tildelte studieplasser dekkes bare med disse 40 prosentene.

Studieplasser finansieres ved basiskomponent i kategori E (Helsefag-, lærer- og realfag lavere nivå grad) på kr 90 150,- + studiepoenguttelling kr 48 200,- og kandidater enkel uttelling kr 37 000,-. Det utgjør en kostnad på kr 175 400,-²⁹. En bachelorutdanning i kategori E koster dermed 175 400 x 3 år totalt kr 526 500,-. Tilsvarende koster en masterutdanning i kategori D 209 800 x 2 år totalt 419 600,-.

Finansieringsmodellen i høyere yrkesfaglig utdanning har en grunnbevilgning og en resultatbasert bevilgning og søkbare utviklingsmidler for kvalitetsheving av HYU. Den resultatbaserte bevilgningen er basert på stykkprisfinansiering per student og har en åpen budsjetttramme. Grunnbevilgningen utgjør 80 % av kostnadene til en studieplass, og den resultatbaserte utgjør 20 %. Som i høyere utdanning betales dette ut etterskuddsvis. Ikke-tildelte studieplasser dekkes bare med disse 20 prosentene. Fagskolene har ingen kostnadskategori. Det er derfor vanskelig å sammenligne med finansieringsmodellen i høyere utdanning.

Justeringsmodell i høyere yrkesfaglig utdanning

Dagens finansieringsmodell bør videreføres med tanke på en grunnbevilgning og en resultatbasert del og søkbare utviklingsmidler. Imidlertid er det behov for å gjøre visse endringer og justeringer som blant annet skal bidra til å rette opp skjevheter i grunnlaget for finansiering samt styrke insentivene for å styrke kvaliteten.

Fagskolene melder også tilbake at fylkeskommunene praktiserer ulikt hvordan finansieringsmodellen fungerer. Det gir en uforutsigbarhet. Det gjør også søknadsmodellen på midler til studieplasser hvert år. Finansieringsmodellen må derfor i sterkere grad fokusere på kvalitet og kostnadskartlegging.

LO vil også vise til at fagskolene etterlyser en økonomisk ramme som gjør de i stand til å utvikle nye studier, samtidig som de får en grunnpakke som er stor nok til å dekke opp ansatte som sikrer kvalitet i eksisterende tilbud, både faglig og administrativt.

Tilskuddssatsene i grunnfinansieringen må bygge på et oppdatert og dokumentert kostnadsnivå, kontra et historisk tilskuddsnivå. Satsene må økes og det er behov for en oppdatering av Deloitte og NIFU sin rapport fra 2016³⁰. Det resultatbaserte elementet må satsene økes for resultatbasert tilskudd generelt for å styrke insentivet for å øke antall studenter.

Tilskuddet til utviklingsmidler må økes og innretningen må endres. I tillegg må det flere midler til små prosjekt og forprosjekt gjennom enkle søknader med enkel administrasjon og rapportering, og til store

²⁹ Kostnadskategorier for 2024, fagproposisjon fra Kunnskapsdepartementet.

³⁰ <https://www.nifu.no/publications/1356339/>



prosjekt som har varighet over flere år. I dag er det slik at utvikling av et nytt tilbud til 30 studenter kan koste over 1 million kroner, men manglende driftsmidler betyr at man må legge ned tilbudet for deretter å søke på utviklingsmidler til et helt nytt utdanningstilbud.

Det er også en utfordring at finansieringsmodellen i HyU er basert på at tilbudet er arbeidslivsdrevet, i motsetning til UoH som er en kombinasjon av politiske måltall og utdanningsdrevet. Samtidig dekkes ikke kompetansebehovet i arbeidslivet, fordi de mangler en finansiering som er tilpasset dette. I tillegg er det prosjektbasert, og det gir stor usikkerhet om fremtidig finansiering av fagskoletilbud.

Anbefalinger:

- Finansieringsmodellen i høyere yrkesfaglig utdanning må være i samsvar med de reelle kostnadene for HYU og insentivene må være like gode som i universitets- og høyskole utdanning. Særlig må grunnfinansieringen styrkes, og uttellingen for resultatbaserte tilskudd økes. Utviklingsmidlene må følges av faste midler til varig drift.
- Den generelle rammen i finansieringsmodellen i HyU må økes for å gi like stor uttelling som finansieringsmodellen på UoH. Dette for å sikre en mer forutsigbar finansiering av utdanningstilbud som i langt større grad er arbeidslivsdrevet.

Manglende opptrapping av studieplasser og økende ubalanse

Voldsom vekst i høyere utdanning

Med et forslag i 1967 om etablering av distriktshøyskoler startet vi i Norge utviklingen av et regionalt høyskolesystem som skulle kvalifisere de studiesøkende for arbeidsoppgaver i samfunns- og næringsliv gjennom korte, yrkesrettede studier. Viktige profesjons- og etatsutdanninger for bl.a. lærere, ingeniører og helsepersonell ble oppgradert til høyskolenivå.

Høyere utdanning var lenge en utdanning for de få³¹. I 1956 var det ikke flere enn 5 600 studenter i Norge. Så begynte studenttallet å vokse og behovet for studieplasser økte raskt. I 1960 var det 10 000 studenter. Det var nesten en dobling på 5 år. I 1961 foreslo Kleppe-komiteen at det burde bli 18 000 studenter i 1970. Men i 1970 hadde antall studenter passert 30 000. Det er altså en tredobling på 10 år.

I 1980 var tallene 73 600. Det er en dobling fra 1970. Ottosen-komiteen la i 1970 frem en prognose på behovet for studieplasser på 100 000 i 1995. Altså en opptrapping på 70 000 studenter i en periode på 25 år. Allerede i 1985 var antall studenter 88 000. I 1993 passerte vi 100 000 studenter i Norge og det ikke mer enn 20 år til vi i år 2000 passerte 200 000 studenter. I 2020, altså 20 år senere passerte vi 300 000.

I perioden 1982 til 1988 var økningen i studenttallet ved landets universiteter og høyskoler forholdsvis moderat. Det registrerte studenttallet økte fra 88 000 til 109 300, en gjennomsnittlig økning på 3 550 studenter per år.

Så, på ett år fra 1988 til 1989 var det en vekst i tallet på studenter med 14 300 og det påfølgende år med 9 100. Veksten har fortsatt, og i 1998 var det registrert over 184 000 studenter i universitets- og høyskolesektoren. Studenttallet har altså blitt mer enn fordoblet siden 1982.

31 Per Nyborg, Utviklingen av høyere utdanning i Norge, Femti år med høyskoler, 2017



Fra 1988 til 1990 økte det samlede studenttallet ved landets universiteter og høyskoler fra 109 300 til 132 800, en økning på hele 22 prosent. Veksten i studenttallet var spesielt sterk ved universitetene. En slik økning i studenttallet hadde ikke landet opplevd siden 1960- tallet.

Fra 1995 har antallet personer over 16 år med høyere utdanning økt fra 652 000 til 1 500 000 i 2020. I samme tidsrom har andelen som tar hovedfag/mastergrad økt fra 20,2 % i 1995 til rekordhøye 30,1 % i 2020 (SSB). Andel øker videre også, og i 2021 er den gått opp til 30,5 %.

Ifølge Kunnskapsdepartementets finansieringskategorier så koster bachelorgrad på tre år kr 430 500 og en mastergrad på to år kr 419 600,³². Vi kan derfor med et forenklet regnestykke legge til grunn at en økning på 10 % som tar mastergrad har kostet samfunnet (kr 419 600 x 150 000 kandidater) nærmere 63 milliarder kroner i denne perioden. Økt kompetanse i samfunnet er sterkt politisk forankret, men det er mer uklart om veksten er planlagt eller om den bare har «skjedd av seg selv». Man kan også regne på hvor mye samfunnet har tjent på høyere kompetanse i befolkningen, og tapt på at man har gått glipp av skatteinntang.

Marginal vekst i høyere yrkesfaglig utdanning

Fagskolene opplever sterk økning i tradisjonelle fag som tekniske- og byggefag, helse- og oppvekst og i maritime fag. I tillegg utvikler fagskolene stadig nye fagtilbud og de har blitt en sentral leverandør til de ulike bransjeprogrammene som Industrifagskolen og den digitale fagarbeider. Samtidig er arbeidslivets behov for fagfolk med HYU er langt større enn det fagskolen klarer å tilby.

Regjeringen har forsøkt å imøtekomme behovet for flere studieplasser og har laget en opptrappingsplan (Hurdalsplattformen) der det er planlagt å tilføre midler til 1000 nye studieplasser årlig i en femårsperiode. Dette er et løft i forhold til det som tidligere har vært gjort. Antall studieplasser for hele fagskolesektoren stod omtrent helt stille i perioden 2013 til 2018.

Regjeringen har bevilget til 500 nye studieplasser på fagskolene i budsjett for 2024. Slik sett har regjeringen videreført en opptrapping for å rette opp ubalansen mellom akademia og fagskolene. Fra 2020 har det blitt bevilget midler til 2 600 studieplasser (inkludert 1 000 studieplasser under Covid-19). Med forslag om 500 flere i 2004 har det blitt 3 100 studieplasser flere studieplasser i perioden 2020-2024.

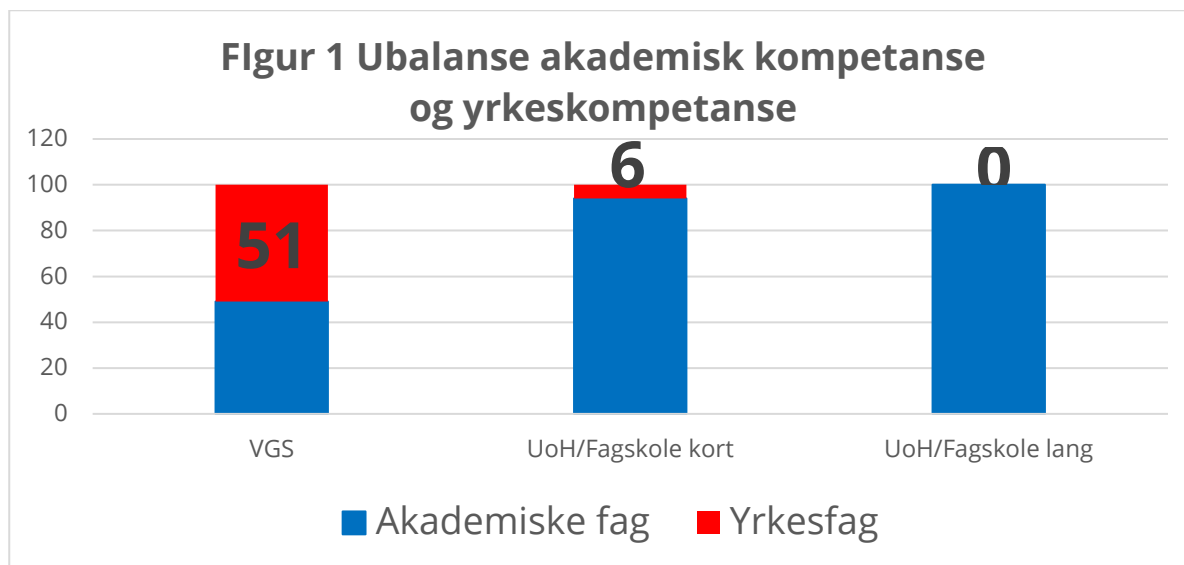
Men denne økningen er liten i forhold til den satsingen som har vært over lang tid i universitets- og høyskole utdanning. I tillegg vet vi at Norge kan komme til å mangle 90 000 fagarbeidere i 2023 (SSB). Det vil tilsi en økt satsing på yrkesfagutdanning i fremtiden, som også må føre til en økning i antall studietilbud på fagskolene. Regjeringens opptrappingsplan imøtekommer derfor ikke det fremtidige behovet og fagskolenes egne ambisjoner for å utvikle nye studietilbud til arbeidslivet. En gjennomgang som LO og Nasjonalt fagskoleråd gjorde i 2021, viste at rektorene stod klare med egne opptrappingsplaner (Internt notat LO, opptrappingsplaner fagskolerektorene, 2021). Opptrappingen var basert på kompetansebehov i det lokale og regionale arbeidslivet, og handlet om alt fra velferdsteknologi, psykisk helsearbeid og rusarbeid, operativt og medisinsk arbeid i ambulansetjenesten, sirkulærøkonomi, industri 5.0., BIM-anlegg, hotell og restaurantdrift, reiseliv og opplevelsesutvikling og til helse, miljø og sikkerhet. Rektorene anslo et samlet behov på over 1500 studieplasser der det var inngått eller gitt signaler om avtaler med arbeidslivet. De fleste av disse studietilbudene ble ikke igangsatt, grunnet manglende bevilgning.

³² [Finansiering av universiteter og høyskoler - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)



Misforhold mellom akademisk og erfaringsbasert kompetanse

Samfunnet har behov for både akademisk kompetanse og yrkeskompetanse. Dette er viktig for å opprettholde en balanse mellom forskningsbasert og erfaringsbasert kunnskap, eller mellom teori og praksis. Videregående skole består av tre studieforbereende utdanningsprogram og ti yrkesfaglige utdanningsprogram. Yrkesveien etter dette er høyere yrkesfaglig utdanning på fagskolene. I fravær av videreutdanning på fagskoler, og manglende utbygd yrkesvei helt til topps i utdanningssystemet, går mange videre til profesjonsutdanninger på høyskolene og universitetene.



Figur 1 viser at det er 51 % av elevene som velger yrkesfaglige utdanningsprogram og 49 % som velger studieforbereende utdanningsprogram i videregående skole (Utdanningsdirektoratet 2024). Andelen elever som velger yrkesfaglige utdanningsprogram har økt fra 39 % i 2016 til ca 51 % i 2022.

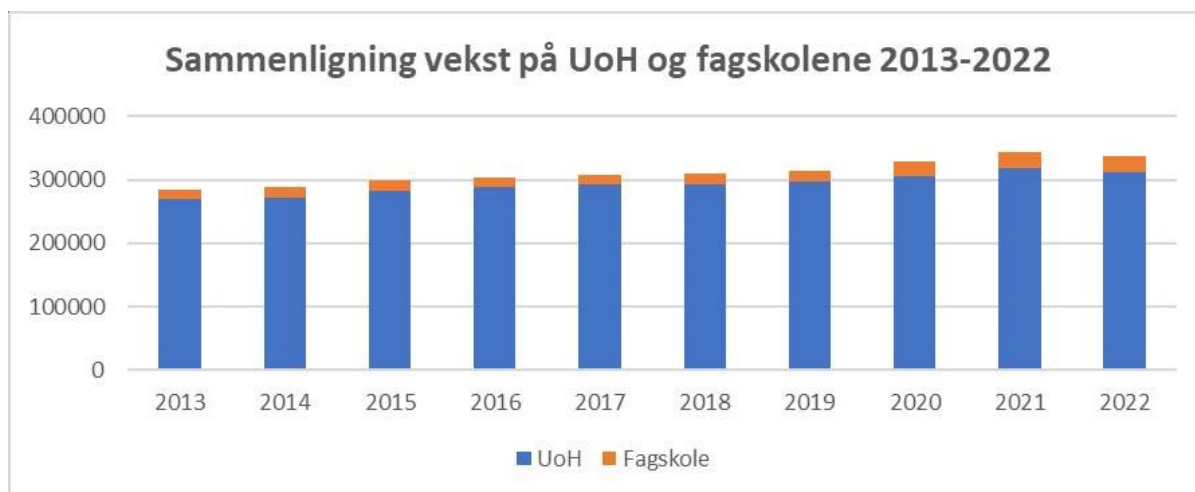
Etter videregående skole er det endel som studerer videre på en fagskole. Men det er også mange som velger flere år i yrkeslivet før man tar en HYU. Andelen studenter på fagskolene utgjør 6 % av totalt antall studenter i Norge som tar kort utdanning (bachelor). Denne andelen har økt noe fra 2014. Da var andelen 4 %. Andelen har slik sett økt med 2 % på 8 år.

På mastergradsnivå finnes det ikke tilbud om yrkesfag. Derfor er andelen 0 %.

Ubalanse i både finansiering og i antall studieplasser

Fagskolen er det yrkesfaglige motsvaret til universitets- og høyskoleutdanningene. Men skjevfordelingen i samfunnets satsing er tydelig:

- Vi har over 310 000 studenter på universitetene og høyskolene og bare 12 700 i offentlige (fylkeskommunale) fagskoler (2022).
- Mens det er omkring 80 000 studieplasser for høyere utdanning i Oslo, har de private fagskolene 2 700 studenter. Den fylkeskommunale Fagskolen i Oslo har knapt 700 studenter. Her, som i regionene, må utbyggingen av den yrkesfaglige utdanningen få høyere prioritet.



Denne ubalansen var også Stortinget opptatt av da fagskolemeldingen ble diskutert i 2017:

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.

Samtidig er det en ubalanse mellom samfunnets finansiering av yrkeskompetanse og akademisk kompetanse. De fylkeskommunale fagskolene fikk et statlig tilskudd på 1,181 mrd kroner i 2022 og fylkeskommunale tilskudd i form av frie midler på 133 mill kroner i 2022. Det utgjør totalt 1,314 mrd kroner. Samme år fikk de statlige universitetene og høyskolene et statlig tilskudd på totalt 41,474 mrd kroner. I tillegg kommer overføringer fra forskningsrådet og fra EUs rammeverk. Gitt at det er like mange som starter på yrkesfaglige utdanningsprogram som studiespesialisering, så skulle dette tilsi en mer balansert finansiering på høyere nivå.

Anbefalinger:

- Det må lages en plan som følger opp Stortingets anmodning om en *bedre balanse mellom yrkesfaglig og akademisk kompetanse. Dette gjelder både antall studieplasser og finansiering.*

Opptrappingsplan som imøtekommer kompetansebehovene

Flere vil ta HYU

Det er mange gode argumenter for å få en bedre balanse mellom akademisk kompetanse og yrkeskompetanse. Ifølge en undersøkelse fra Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse høsten 2023, var det flere unge som planla å ta HYU (DIKU, 2023). 61 prosent ønsket å ta universitet eller høyskole, det var en nedgang på 9 prosentpoeng fra 2021. Samtidig ønske 14 prosent å ta en HYU. Det var en oppgang fra 2021 på hele 6 prosent.

Det er også et faktum at HYU er særlig attraktivt for dem som ønsker en kortere og mer yrkesrettet utdanning enn det som tilbys ved høyskoler og universiteter. Dette er også i tråd med anbefalingene fra Produktivitetskommisjonen. Fagskolens utdanningsprogrammer kan slik sett supplere UH-sektoren gjennom større evne til hurtigere omstillinger enn det gradsstrukturen og rammene i UH-sektoren tillater.



Feilvalg

I tillegg kan fagskolen ta imot en del av de som har tatt feilvalg. Flere som velger UoH, kunne kanskje passet bedre i en kortere og mer yrkesrettet utdanning. I universitets- og høyskolesektoren er det under 70 prosent av hvert årskull som fullfører en grad. Med andre ord; av studenter som startet i 2011 var det mer enn 30 prosent som ikke fullført en grad etter åtte år³³. Av de om lag 50.000 som startet på et universitet eller høyskole i 2011 er det altså om lag 16.000 som ikke har fullført en utdanning derfra. Noen av disse studentene hadde trolig hatt en bedre utdanningsvei gjennom høyere yrkesfaglig utdanning.

Feilvalg av utdannings- og yrkesvei koster samfunnet dyrt, noe som blant annet er løftet frem i det nye Kompetansebehovsutvalgets (2020-2026) mandat. Tar man med i betraktning at høyere yrkesfaglig utdanning har kortere varighet og gir rask adgang til arbeidsmarkedet, blir den samfunnsøkonomiske gevinsten enda større.

HYU koster lite

I statsbudsjett for 2024 fremkommer det hva en studieplass koster. Det ble foreslått 500 flere studieplasser på fagskolene og det var budsjettert med 21,5 millioner kroner. Omregnet til helårseffekt ($21,5 \times 2 = 43$ mill / 500) utgjør i 2024 kr 86 000,- per studieplass på fagskolene. Det utgjør 86 000 per studieplass på fagskole med helårsvirkning bevilget i statsbudsjett for 2024.

En ettårig fagskolekandidat (1 årig fagskolegrad) koster dermed kr 86 000,-. Tilsvarende koster en toårig fagskolekandidat (2 årig høyere fagskolegrad) kr 172 000,-.

Samtidig ble det foreslått 255 flere studieplasser i høyere utdanning og det var budsjettert med 18,3 millioner kroner. Det utgjør kr 143 500,- per studieplass på UoH. Det utgjør 143 500 per studieplass på UoH med helårsvirkning bevilget i statsbudsjett for 2024.

En toårig høyskolekandidat koster kr 287 000,-. Tilsvarende koster en bachelorkandidat (3 årig bachelorgrad) kr 430 500,-.

Dette kan fremstilles slik:

| Kandidater | Kostnad per studieplass | Kostnad 10 000 nye studieplasser |
|-----------------------------------|-------------------------|----------------------------------|
| Fagskolegrad (1 år) | 86 000 | 860 millioner kroner |
| Høyere fagskolegrad (2 år) | 172 000 | 1 720 millioner kroner |
| Høyskolekandidat (2 år) | 287 000 | 2 870 millioner kroner |
| Bachelorgrad (3 år) | 430 500 | 4 305 millioner kroner |

Kan fagskolene vokse slik høyskolene gjorde?

En arbeidsgruppe som ble satt ned av Nasjonalt fagskoleråd, leverte i 2021 en rapport der de anbefalte en opptrapping til 50 000 studenter i høyere yrkesfaglig utdanning innen 2030³⁴. Arbeidsgruppen anbefalte at høyere yrkesfaglig utdanning fikk tilført 1.000 nye toårige studieplasser årlig i tre år, og deretter 2.000 studieplasser i ytterligere syv år, slik at sektoren tilføres totalt 17.000 toårige studieplasser.

³³ Gjennomføring ved universiteter og høyskoler – SSB

³⁴ Utredning fra arbeidsgruppe i Nasjonalt fagskoleråd (2021): Utdanningstilbud i høyere yrkesfaglig utdanning.



Med en studieplass menes her produksjon av 60 studiepoeng. En studieplass skal imidlertid kunne brukes til å finansiere alle tilbud fra høyere fagskolegrad til korte videreutdanningstilbud slik dette for eksempel er utviklet i bransjeprogrammene. Tilbudene skal være basert på regionalt og nasjonalt kompetansebehov i arbeids- og næringslivet. Dersom en gjennomsnittlig fagskolestudent avlegger 60 studiepoeng vil dette innebære en økning på 34.000 individ som får ta HYU i løpet av et år. Med dagens studenttall i bunn vil sektoren da omfatte rundt 50.000 studenter årlig.

Ved å legge samme modell til grunn, kan vi tenke oss en opptrapping til 100 000 studenter innen 2050. Opptrappingen kan da skje gradvis, slik arbeidsgruppen i Nasjonalt fagskoleråd la opp til. En slik ambisjon vil være i tråd med den ambisjon som ble lagt til grunn i offentlige utvalg for høyere utdanning på 1960-tallet. Og som ble passert lenge før det var planlagt at man skulle nå et slikt ambisiøst måltall.

Begrenset økonomisk handlingsrom gjør det vanskelig å være i forkant av kompetansebehovene i bransjene. Arbeidslivet står overfor store utfordringer og omstillinger i fremtiden. For å imøtekomme arbeidslivets behov for korte og yrkesrettede kompetansetilbud så må det lages en opptrappingsplan som møter det fremtidige kompetansebehovet i arbeidslivet.

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, slik at ubalansen mellom akademisk og yrkesrettet utdanning kan rettes opp over tid.

Anbefalinger:

- Fagskolene må settes i stand til å tilby HYU er både i dybden og bredden. De står klare med opptrappingsplaner langt utover den planlagte opptrappingen i Hurdalsplattformen.
- Det må legges frem en opptrappingsplan til 100 000 studenter i høyere yrkesfaglig utdanning innen 2050.

Med vennlig hilsen
LO Norge

Trude Tinnlund
(sign.)

Arvid Ellingsen
(sign.)

Dette brevet er godkjent elektronisk i Landsorganisasjonen i Norge og har derfor ingen signatur.