



Styring og styrking av en fragmentert sektor

En evaluering av Nasjonalt fagskoleråd

Håkon Høst
Cathrine Tømte

Rapport 2016:11

Styring og styrking av en fragmentert sektor

En evaluering av Nasjonalt fagskoleråd

Håkon Høst
Cathrine Tømte

Rapport 2016:11

Rapport 2016:11

Utgitt av Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU)
Adresse Postboks 2815 Tøyen, 0608 Oslo. Besøksadresse: Økernveien 9, 0653 Oslo.

Prosjektnr. 12820624

Oppdragsgiver Kunnskapsdepartementet
Adresse Postboks 8119 Dep, 0032 Oslo

Trykk Link Grafisk

Bilddesign Cathrine Årving
Foto Shutterstock

ISBN 978-82-327-0187-2
ISSN 1892-2597 (online)

www.nifu.no

Forord

På oppdrag fra Kunnskapsdepartementet har NIFU evaluert Nasjonalt fagskoleråd. Evalueringen er gjennomført av forskerne Håkon Høst (prosjektleder) og Cathrine Tømte. Vi takker for stor velvillighet fra alle informanter i og rundt Fagskolerådet, i departementet og i fagskoler. Til tross for at vi baserer oss på hva aktørene i og rundt fagskolerådet har gitt oss av erfaringer og vurderinger, står rapportens analyser og vurderinger står helt og holdent for forskernes regning.

Oslo, mai 2016

Vibeke Opheim
Assisterende direktør

Roger André Federici
Forskningsleder

Innhold

Sammendrag	7
1 Introduksjon	13
1.1 Oppdraget	13
1.2 Bakgrunn og perspektiver.....	13
1.2.1 Kunnskapssituasjonen	13
1.2.2 Fagskolesektorens grunnlag	14
1.2.3 Mellom fag- og yrkesopplærings og høyere utdannings styringsordninger	15
1.2.4 Samarbeidsrådet for fag- og yrkesopplæringen (SRY)	16
1.2.5 Universitets- og høyskolerådet (UHR)	18
1.3 Problemstillinger for studien	19
1.4 Metode og data	20
1.4.1 Rapportens videre disposisjon.....	20
2 Fagskolesektoren: omfang og variasjon	21
2.1 Institusjonaliseringen av fagskolesektoren.....	21
2.2 Fagskoleslag og studenter	22
2.2.1 Om de ulike fagskoleslagenes opptaksgrunnlag.....	24
2.3 De tekniske og maritime utdanningene.....	24
2.4 Helsefagutdanningene	27
2.5 De økonomisk-administrative utdanningene	28
2.6 De kreative utdanningene.....	30
2.7 Studentutviklingen.....	30
2.8 Fagskoleorganisasjonene.....	31
2.9 Oppsummering av de viktigste fagskoleområdene.....	33
3 Nasjonalt fagskoleråd - etablering og sammensetning	34
3.1 Fagskolerådets etablering	34
3.2 Samarbeid mellom fagskolene og partene i arbeidslivet	35
4 Fagskolerådets virksomhet	38
4.1 Mandatet.....	38
4.2 Hva har rådet arbeidet med?.....	39
4.2.1 Fagskolens plass i utdanningssystemet.....	39
4.2.2 Synliggjøring av fagskolen.....	42
4.2.3 Arbeid med kvalitet og forholdet til NOKUT	42
4.2.4 Kunnskapsgrunnlaget gjennom statistikk og forskning.....	43
4.2.5 Finansiering av fagskolen.....	44
4.2.6 Fagskolerådets arbeidsform og rammebetingelser	44
4.3 Rådets forhold til Kunnskapsdepartementet	45
5 Sekretariatsordningen	47
6 De faglige utvalgene	49
6.1 NUTF	49
6.2 NUFHO	50
7 Oppsummering og drøfting	53
7.1 Hva har Fagskolerådet arbeidet med?.....	54
7.2 Hva har vært retningen på rådets arbeid?	54
7.3 Rådgiverrollen overfor Kunnskapsdepartementet	55
7.4 Manglende dynamikk	55
7.5 Faglighet, fagutvalg og sekretariat.....	57
7.6 Fagskolerådets sammensetning og rolle	58
Referanser	60

Sammendrag

NIFU har på oppdrag av Kunnskapsdepartementet gjennomført en evaluering av Nasjonalt fagskoleråd. Evalueringen må ses i sammenheng med at fagskolesektoren har vært utredet i NOU 2014:14, og at det arbeides med en melding til Stortinget om fagskolene. Evalueringen har vurdert i hvilken grad og på hvilken måte rådet oppfyller sitt mandat, om sammensetningen er formålstjenlig, og hvorvidt rådet har legitimitet og oppleves representativt av fagskolene, arbeidslivet og arbeidslivets organiserte parter. Vårt utgangspunkt for evalueringen har vært å vurdere Fagskolerådets arbeid ut fra at det er satt til å samordne og fremme den svakest institusjonaliserte delen av det norske utdanningssystemet. Som rapporten viser, består det man forsøker å forme som fagskolesektoren fremdeles av et sprikende sett utdanninger, både når det gjelder forhistorie, grunnlag, formål og lengde. Det er ingen enkel oppgave å samordne denne sektoren og gi den en hensiktsmessig plass i det totale utdanningssystemet.

Til tross for fagskolenes relativt svake posisjon i det norske utdanningssystemet, var det stor interesse blant relevante aktører da daværende forskningsminister Tora Aasland skulle bestemme representasjon og sammensetning av et Nasjonalt fagskoleråd i 2010. Etter en viss tautrekking endte man opp med et flertall representanter fra det som defineres som arbeidslivets parter, i et råd som for øvrig bestod av representanter for de ulike delene av fagskolesektoren. Hvordan er så erfaringene med Fagskolerådets arbeid de siste seks årene?

Noen hovedpunkter i evalueringsrapporten

- Til tross for en viss skepsis i utgangspunktet fra fagskolesiden til arbeidslivspartenes sterke representasjon, viser erfaringene at fagskolenes og arbeidslivets representanter samarbeider godt. Imidlertid har det skapt en vedvarende betent situasjon at noen organisasjoner, som opplevde seg berettiget til å delta, ikke fikk bli representert i rådet. Rådet er allerede stort, og en eventuell utvidelse av rådet bør ses i forhold til rådets interne organisering og administrative kapasitet.
- Sammensetningen av Fagskolerådet gjør at det blir mer utdanningspolitisk enn faglig. Dagens noe manglende faglige forankring kan styrkes ved å knytte nasjonale faglige utvalg eller råd organisatorisk til rådet.
- Et felles sekretariat for Fagskolerådet og de nasjonale fagutvalg peker seg ut som en mulig løsning på utfordringene med manglende administrativ kapasitet.
- Rådet har pålagt seg selv å arbeide etter et konsensusprinsipp, noe som har hatt som konsekvens at det er noen – til dels svært sentrale – spørsmål man ikke uttaler seg om. Dette

gjør at den rådgivende rollen overfor Kunnskapsdepartementet ikke alltid er like enkel å ivareta. Verken Fagskolerådet eller Kunnskapsdepartementet er helt tilfredse med hvordan den rådgivende rollen fungerer.

- Rådet er godt innenfor sitt mandat når de har valgt å legge særlig vekt på å avklare fagskolenes posisjon i utdanningssystemet, og deres relasjon til de langt mer institusjonaliserte systemene over og under. Rådet har ut over dette arbeidet med et bredt register av saker.
- Etter at man ble enige om å utvide opptaksgrunnlaget til å gjelde også generell studiekompetanse, har rådets blikk vært rettet oppover mot høyere utdanning, hvor spørsmål om overgangsordninger og verdsetting av fagskoleutdanning har stått sentralt. Både innad i rådet og i forhold til høyere utdanning virker imidlertid situasjonen relativt fastlåst.
- Evalueringen mener det er grunn til å diskutere hvorvidt rådets veldig sterke vektlegging av forholdet til høyere utdanning, og behovet for å markere en viss avstand til det som historisk sett har vært selve fundamentet for fagskoleutdanning, nemlig fag- og yrkesutdanningen på videregående nivå, er den beste strategien om en ønsker å utvikle fagskolesektoren.

Evalueringens empiriske grunnlag

For å belyse problemstillingene i evalueringen har vi basert oss på intervjuer med sentrale aktører i og rundt nasjonalt fagskoleråd, dokumentanalyser og statistikk. Til sammen har vi intervjuet 34 personer som sitter sentralt plassert i fagskolesektoren. Det omfatter først fremst fagskolerådet selv, representanter for fagskolenes organisasjoner, men også de nasjonale fagutvalgene, og ulike organisasjoner i arbeidslivet. I tillegg til disse har vi intervjuet representanter for Kunnskapsdepartementet og NOKUT, og vi har intervjuet representanter for fire offentlige og private fagskoler.

Fagskolesektorens ulike deler

Utgangspunktet for å etablere fagskolerådet var en definisjon av fagskolesektoren som å omfatte alle såkalte mellom-utdanninger med fagskolegodkjenning fra NOKUT. Samtidig ble det slått fast at fagskole skulle bygge på relevant videregående opplæring, noe som primært ses som yrkesutdanning på samme felt. Inkludert i den nye fagskolesektoren ble de tekniske og maritime utdanningene og helsefagutdanningene, som alle bygger relativt entydig på fag- og yrkesopplæring fra videregående opplæring. I tillegg ble en del eksisterende private tilbud innenfor økonomisk-administrative og kreative områder godkjent som fagskoletilbud. Disse, særlig de kreative utdanningene, har hele tiden rekruttert studenter med generell studiekompetanse. De befinner seg slik sett i en mer labil situasjon enn de førstnevnte, både i forhold til opptaksbestemmelsene og NOKUTs tolkning av disse, og i forhold konkurransen med høyere utdanning om studenter.

Litt på tvers av de statistiske kategoriene man har benyttet til nå, har vi valgt å operere med fire ulike fagskoleområder for å tydeliggjøre de ulike tradisjonene: tekniske fagskoleutdanninger, helsefagutdanninger, økonomisk-administrative og kreative utdanninger.

De tekniske utdanningene har lengst tradisjon og er klart knyttet til det tradisjonelle fag- og yrkesopplæringssystemet. Til tross for at vi har begrenset kunnskap om utviklingen over tid, er det mye som tyder på at denne utdanningstypen har etablert og beholdt en posisjon som videreutdanning for fagarbeidere innenfor disse områdene. Den representerer en stabil kjerne i fagskolesystemet, men det ser ikke ut til at den totalt sett har utviklet seg i omfang. De tekniske utdanningene har sitt eget nasjonale utvalg for tekniske fagskoler, NUTF, hvor både bransjeorganisasjoner, fagforbund, fylkeskommuner og fagskoler er representert. I tillegg utgjør skolene som gir disse utdanningene kjernen i fagskolene som er med i Rådet for offentlige fagskoler (RFF).

Helsefagutdanningene bygger på tidligere videreutdanninger innenfor feltet, som har blitt godkjent som fagskoleutdanninger etter at den nye loven kom. Det har kommet mange flere tilbud til, og antall studenter er økende, med en dominerende andel på nettstudier. Mye tyder på at de fleste studentene allerede er ansatt i helse- og omsorgsektoren, og at de bruker fagskoleutdanningen til å spesialisere seg på toppen av sin fagutdanning fra videregående. Fagforbund, arbeidsgiverorganisasjoner, helsemyndigheter og utdanningstilbydere har etablert et bredt faglig utvalg, i stor grad etter mønster fra det tekniske, NUFHO. Siden utdanningstilbudene både er offentlige og private, ofte i regi av studieforbund, er fagskolene delt mellom RFF og det dominerende Forum for private fagskoler (FFF).

De økonomisk-administrative utdanningene er en fortsettelse av tidligere privatskoletilbud innenfor feltet, som har blitt godkjent som fagskoler etter at den nye fagskoleloven kom. De fleste utdanningene er kortvarige, gjerne på seks måneder. Antall studenter har gått klart tilbake de senere årene. Utdanningen rekrutterer innenfor et område hvor det finnes fagopplæring, men hvor denne står svakt. Rekrutteringsgrunnlaget er dermed ganske bredt. Fagskolene her er stort sett organisert i FFF, men det finnes ikke noe eget fagutvalg på området.

De kreative utdanningene omfatter både nyere IKT-baserte, kreative utdanninger og mer tradisjonelle kunstutdanninger. Området var ganske betydelig da fagskoleloven kom, men er halvert i omfang på fem år. Mye av dette skyldes konvertering av fagskoleutdanning til bachelorutdanning. Utdanningene er private. De kreative fagskolene er med i FFF, mens de kunstneriske stort sett er med i Norske friskolers landsforbund (NFFL). Det finnes ikke faglige utvalg på feltet.

Studentutviklingen

Studentutviklingen i fagskoletilbudene viser totalt sett en negativ trend i perioden som er evaluert; stabilitet i de tekniske, vekst i helse, nedgang i de økonomisk-administrative og særlig de kreative. Etter en viss oppgang fra 2011 til 2013, har det vært en tilsvarende nedgang i antall fagskolestudenter fra 2013 til 2015. Nedgangen ser ut til å fortsette i 2016. Historiske tall for de tekniske fagskolene antyder at disse har ligget på omtrent samme nivå over svært mange år. Studenttallet for fagskolene totalt er heller ikke veldig mye høyere enn det antall studenter som var i utdanningstilbud på mellomnivå på slutten av 1990-tallet (Brandt og Kårstein 1999). Dersom vi ser fagskolens utvikling i lys av utviklingen i høyere utdanning, får vi et bilde som er mindre fordelaktig for fagskolene. Opptaket av studenter til høyere utdanning er nær tredoblet de siste 20 årene, og bare de siste fem årene har høyere utdanning økt med 30 000 studenter. I samme perioden har det som i dag er fagskolens områder totalt sett stått ganske stille.

Hva har Fagskolerådet arbeidet med?

Rådet har brukt særlig mye tid og oppmerksomhet på det vi kan kalle fagskolens plass i det norske utdanningssystemet. Dette spørsmålet omfatter både forholdet mellom fagskoleutdanning og høyere utdanning på den ene siden, og opptaksgrunnlaget, dvs. forholdet til yrkesutdanningen versus generell studiekompetanse på den andre. Begge deler er en viktig del av mandatet fordi det både dreier seg om sammenhengen i utdanningssystemet, og fordi det er vesentlig for fagskolens videre rammebetingelser. Rådet har også vært opptatt av å heve fagskolens synlighet, vært internasjonalt orientert, og startet et arbeid med å utrede hva som er særskilt ved kvalitet i fagskolen. Rådet har vært opptatt av sektorens heterogene økonomiske rammebetingelser. I tillegg til dette har Fagskolerådet vært opptatt av sine egne rammebetingelser som et råd for Kunnskapsdepartementet og hvilken arbeidsform de skal anlegge. Rådet har engasjert seg i studentenes økonomiske forhold og rettigheter.

Når det gjelder fagskolesektorens plass i utdanningssystemet, var rådets første store sak spørsmålet om opptaksgrunnlaget. NOKUT tolket loven slik at fagskoleutdanning skulle bygge på kompetansen fra videregående opplæring, som måtte være yrkesrelatert. De private skolene med studenter innenfor økonomisk-administrative og kreative utdanninger, oppfattet at dette gradvis ville utelukke deres tilbud

fra fagskolegodkjenning. Fagskolerådets aktivitet ser ut til å ha vært avgjørende for at Kunnskapsdepartementet innførte en prøveordning med opptak på grunnlag av studiekompetanse.

Etter denne saken har Fagskolerådets oppmerksomhet når det gjelder fagskolens plass vært rettet oppover, mot fagskolens likeverdighet i forhold til høyere utdanning. Fra å starte opp med å programfeste at dette primært skulle oppnås ved å innføre felles studiepoeng, og bruke et begrep som sømløse overganger, har man som råd gradvis valgt å holde en langt lavere profil. I dag snakker man om å etablere overgangsmodeller basert på samarbeid mellom enkeltinstitusjoner, med utgangspunkt i samarbeidsavtaler og sammenligning av læringsutbyttebeskrivelser. I stor grad kan denne endringen forklares ved at man har bundet seg til et konsensusprinsipp, og at i første rekke Utdanningsforbundet ikke kan være med på en politikk som utfordrer dagens grenser mellom fagskolene og høyere utdanning.

I forhold til Kunnskapsdepartementet opplever Fagskolerådet at de i for stor grad blir redusert til en høringsinstans blant mange, og at de løper mer etter departementet enn departementet løper etter dem. De hadde forventet mer interesse og en mer offensiv holdning fra KD. Departementet på sin side mener de involverer rådet når det skjer ting på fagskolefronten, men opplever ikke at de får så mange råd, og at de rådene de får noen ganger kan være lite klare. Det siste kan knyttes til konsensusprinsippet og -praksisen rådet har pålagt seg selv.

Manglende dynamikk

Til tross for oppmerksomheten fagskolen har fått gjennom NOU 2014: 14, er det vanskelig å ikke bli slått av en mangel på dynamikk i dette feltet. Det er liten bevegelse å spore i forholdet mellom fagskolen og høyere utdanning. Mens Fagskolerådet lenge har hatt bedre overganger mellom fagskolen og høyere utdanning som en av sine fanesaker, viser representanter for UH-sektoren på sin side svært liten interesse for fagskolesektoren som sådan. Samtidig utvikler det allerede svært skjeve styrkeforholdet mellom fagskolesektoren og høyere utdanning seg i retning av enda større forskjeller. For fagskolene som helhet er det en tydelig tilbakegang i antall studenter de siste årene, og det skjer i en periode hvor norsk ungdom tar mer utdanning utover videregående enn noen gang, men da i all hovedsak høyere utdanning. Noen informanter bruker ord som «fastlåst» og «handlingslammelse» om Fagskolerådets situasjon. En rådsrepresentant parerte dette med å formulere spørsmålet *Hvor skal vi hente kraften fra?*

Rådets sterke fokus på forholdet til høyere utdanning betyr en tilsvarende mangel på oppmerksomhet nedover mot det som historisk sett har vært grunnfjellet for fagskolene, nemlig fag- og yrkesopplæringen. Karlsen-utvalget anbefalte at et fagskoleråd måtte ha tett kontakt med samarbeidsrådet for fag- og yrkesopplæringen, SRY. Denne kontakten er imidlertid helt fraværende, om en ser bort fra at flere personer har verv i begge systemer. I stedet har man hatt et behov for å markere avstand slik at man ikke blir forvekslet med fagopplæring på videregående nivå. Forholdet til fag- og yrkesutdanningssystemet er ganske usynlig på sakslister og referater. Det har vært større oppmerksomhet rundt «unntakssektorene», de fagskoleutdanningene som ikke rekrutterer fra fag- og yrkesopplæring, enn de som gjør det. I rådet dominerer de private skolene, som i stor grad representerer «unntakssektorene», med dobbelt så mange representanter som de offentlige skolene. Begrunnelsen er at de private skolene skal representere en større kompleksitet. Samtidig som det gjør noe med oppmerksomhetsfokuset og dynamikken i rådet som helhet.

De private fagskolene som rekrutterer fagskolestudenter på grunnlag av generell studiekompetanse dekker åpenbart noen behov for ungdom og for arbeidslivet. Samtidig viser erfaringen at aktørene rundt disse utdanningene representerer en flyktig partner i fagskolesystemet. Bare i løpet av de siste 1-2 årene har det skjedd en avskalling til høyere utdanning blant disse, noe som har redusert denne delen av fagskolesystemet betydelig. Antallet studenter som er tatt opp med generell studiekompetanse er ifølge DBH-statistikken halvert de siste tre år, fra 4700 til 2300.

For Fagskolerådet og fagskolesystemet som helhet kan et alternativ være i større grad å rendyrke en profil med fagskolen som videreutdanning for fag- og yrkesopplæring, slik intensjonene var. Innenfor dette vil det også kunne være plass for «unntakssektorer», men hvor de i større grad er nettopp det. Fagskolesystemet kan i stedet legge vekt på å etablere mer systematiske forbindelser til fag- og yrkesopplæringens institusjoner. Det er her det viktige rekrutteringsgrunnlaget finnes. Det er også i bedrifter med fagarbeidere at de viktigste karriereveiene må antas å finnes. Kanskje er det her man må «hente kraften» man mangler når man vil heve fagskolens posisjon vis-a-vis høyere utdanning, og komme ut av en fastlåst situasjon hvor man blir sammenlignet med høyere utdanning på UH-sektorens premisser og slik sett har lett for å framstå som mindreverdige og svake. Dette står ikke i motsetning til å arbeide for gode og fleksible overgangsordninger.

Fagskolerådets sammensetning og rolle

Etableringen av Fagskolerådet har etablert en fellesarena for fagskolesektoren, noe som i seg selv er et viktig bidrag til institusjonalisering av sektoren. Dagens fagskoleråd dekker mange ulike deler av fagskolesektoren og arbeidslivet. Etablering av rådet har åpenbart vært et skritt i retning av at disse snakker sammen, og at de snakker med myndighetene. Utvalget har, innenfor de ressursrammer de rår over, og sett ut fra fagskolesektorens relativt beskjedne størrelse og posisjon, og samtidig svært heterogene karakter, gitt sitt bidrag for å sette fagskolen på kartet. Samtidig reiser det seg mange spørsmål som gjelder den videre sammensetningen og funksjonen til rådet. Rådet fungerer bare i beskjeden grad rådgivende. Det har en sammensetning og en selvpålagt arbeidsform som gjør at det ikke er lett å gi entydige råd i mange spørsmål. Kunnskapsdepartementets interesse for rådene fra organet virker også noe avmålt, noe som kan ses i sammenheng med det forannevnte. Manglende framgang i spørsmålet om fagskolens posisjon og en nedgang i antall studenter - i en tid hvor ungdom tar mer utdanning enn noen gang - gjør at en må stille spørsmålsteget ved dynamikken i feltet.

I forhold til sammensetningen av Fagskolerådet er det utfordringer både på fagskolesiden og arbeidslivssiden. De offentlige fagskolene, som omfatter en stor bredde av utdanninger som bygger på fag- og yrkesopplæring, er åpenbart svakt representert sammenlignet med «unntakssektorene», i stor grad private skoler som bygger på generell studiekompetanse. Grund-utvalget har anbefalt en dramatisk strukturrasjonalisering av fagskolesektoren. Dette vil også kunne endre grunnlaget for representasjon i rådet. Nye og sterkere fagskoler kan bli mer relevante som selvstendige representanter i et fremtidig råd. Noen ser for seg et fagskole-UHR. Dagens fagskolerepresentanter i rådet opplever imidlertid arbeidslivsrepresentasjonen som svært betydningsfull. Arbeidslivsrelevans blir neppe mindre viktig for fagskolene fremover. Uten denne vil de tvert imot miste mye av sin legitimitet og sitt konkurransefortrinn sammenlignet med høyere utdanning. Diskusjonen vil mer måtte handle om hvem som skal være representert og hvorfor. YS og Spekter ønsker å få plass i rådet, med begrunnelse i at de representerer viktige områder i arbeidslivet når det gjelder fagskoleutdanning. Motforestillingene er at Fagskolerådet vil bli for stort og dermed (enda) mindre handlingsdyktig. Utdanningsforbundet oppfattes av mange, med rette eller urette, å ha inntatt rollen som representant, ikke så mye for fagskolelærerne, som for det høyere utdanningssystemet. Så lenge fagskoleutdanning står i et potensielt spenningsforhold til høyere utdanning vil ulike interesser uansett måtte forhandles. Spørsmålet er om Fagskolerådet er den rette arenaen for dette.

Som et råd for Kunnskapsdepartementet kan departementet velge ulike måter å sette sammen Fagskolerådet på. Da rådet ble opprettet, valgte man en forhandlet løsning. Hensynet til representativitet og legitimitet i sektoren og i arbeidslivet er et sterkt argument for at man setter sammen et råd som representerer faktiske interesser med forankring innenfor bestemte deler av fagskolesystemet og arbeidslivet, og som har en viss autoritet til å forplikte dem de representerer. Samtidig må en ha et råd som er handlingsdyktig, og det henger sammen både med størrelse og sammensetning. Sammensetningen må balansere forholdet mellom det å representere tilstrekkelig bredde for å sikre både representativitet og legitimitet, mot det å sikre de tyngste interessene i fagskolesystemet en tilstrekkelig sterk posisjon til at de kan gjøre rådet handlekraftig.

1 Introduksjon

1.1 Oppdraget

Med utgangspunkt i NOU 2014:14 *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg*, besluttet Kunnskapsdepartementet å iverksette en evaluering av Nasjonalt fagskoleråd, og NIFU fikk i oppdrag å gjennomføre denne. Evalueringen må ses i sammenheng med at fagskolesektoren har vært utredet i NOU 2014:14, og at det arbeides med en melding til Stortinget om fagskolene. Evalueringen har vurdert i hvilken grad og på hvilken måte rådet oppfyller sitt mandat, om sammensetningen er formålstjenlig, og hvorvidt rådet har legitimitet og oppleves representativt av fagskolene, arbeidslivet og arbeidslivets organiserte parter. Videre har evalueringen sett på rådets kontakt med relevant aktører, og på hvordan dagens ordning for oppnevning av leder og andre medlemmer av rådet fungerer. Den har også drøftet dagens sekretariatsordning opp mot en mulig nyordning med heltidsansatt generalsekretær med utvidete faglige fullmakter fra rådet. Til slutt er det gjort en vurdering av de frivillige faglige utvalgene, Nasjonalt utvalg for fagskoleutdanning (NUTF) og Nasjonalt utvalg for fagskoleutdanning i helse- og oppvekstfag (NUFHO).

1.2 Bakgrunn og perspektiver

1.2.1 Kunnskapssituasjonen

Den største utfordringen i dette evalueringsoppdraget ligger i det forhold at det mangler forskning og systematisk kunnskap om utdanningene som inngår i det som i dag kalles fagskolesystemet, og som Nasjonalt fagskoleråd skal koordinere og representere. Det gjelder utdanningenes opprinnelse, men også deres posisjon og funksjon i dag. Det har etter hvert kommet data og statistikk på skoler og fagskolestudenter, og en egen kandidatundersøkelse¹. Det mangler imidlertid systematisk og kontekstualisert kunnskap om de mange og svært ulike formene for fagskoleutdanning som gjør at en kan forstå og bruke disse dataene på en fornuftig måte. Det gjelder spørsmål som hvilke aktører som har bidratt til etableringen av skolene og utdanningene, og hvem som i dag bidrar til at de opprettholdes? Hva slags rekrutteringsmønstre har man til de ulike fagskolestudiene? Hva er formålet med disse utdanningene? Hvilke posisjoner og karrierer får fagskoleutdannede i arbeidslivet eller i videre utdanning? I hvilken grad har fagskoleutdannede en klar plass i arbeidsdelingen, og hvordan er relasjonene til tilstøtende og eventuelt konkurrerende yrkeskategorier? Hva er arbeidsgiveres vurdering av fagskoleutdannede til ulike typer stillinger? Dette er kunnskap som er helt avgjørende for å kunne forstå en yrkesutdannings særegenheter, dens styrker og svakheter i forhold til

¹ Caspersen mfl. (2012), Waagene og Støren (2013)

arbeidsmarkedet, og hvorvidt den ser ut til å inngå i en vellykket yrkesdanningsprosess eller ikke (Drexel 1989).

Manglende eller svært ujevnt kunnskapsgrunnlag på disse områdene gjør at vi må ta forbehold ved evalueringens treffsikkerhet på noen områder. Samtidig vil vi tilstrebe å forholde oss til det som tross alt finnes av forskningsbasert kunnskap og statistikk. I tillegg til de sparsomme kildene om fagskole, finnes det en del forskning og statistikk på fag- og yrkesutdanning som også inkluderer fagskole eller er relevant for å forstå denne. I tillegg baserer vi oss i stor grad på intervjuene vi har gjort med 34 nøkkelatører som representerer ulike deler av fagskolesektoren og det arbeidslivet denne retter seg mot.

1.2.2 Fagskolesektorens grunnlag

Det som i dag defineres som fagskolesektoren i Norge må i utgangspunktet karakteriseres som et relativt utydelig og svakt institusjonalisert område sammenlignet med universitets- og høyskolesektoren på den ene siden, og videregående opplæring på den andre. Spissformulert kan en kanskje si at det dagens fagskoler ser ut til å ha felles, er at de er en residual etter at de to forannevnte utdanningsnivåene ble institusjonalisert fra 1970-tallet og utover. På den ene siden omfatter fagskolen yrkesrettede utdanninger som ikke har latt seg innordne i videregående opplæring, og på den andre yrkesutdanninger som ikke har fått innplassering i høyere utdanning. Utdanningene har heller ingen standardisert lengde eller gradsordning. Riktignok har mange av utdanningene en form for standardisert toårig utdanning, men fagskoleutdanning omfatter utdanning helt ned til seks måneders varighet.

Fagskolesektoren er avhengig av de langt mer institusjonaliserte utdanningsnivåene som videregående opplæring og høyere utdanning utgjør, fordi disse i stor grad avgrenser rommet fagskolen har å bevege seg i. Det generelle opptaksgrunnlaget til fagskolen er i dag ifølge fagskoleloven «relevant videregående opplæring» Tolkningen av denne bestemmelsen har imidlertid vært omtvistet². Fram til rundt 2009 ble den fortolket slik at fagskoleutdanning skal bygge på fagbrev i de områder det finnes, men kan bygge på generell studiekompetanse i områder der det ikke finnes fagbrev eller yrkesbasert utdanning. Skoler som rekrutterte studenter med generell studiekompetanse opplevde imidlertid fra 2008/2009 en innskjerping i kravene NOKUT stilte til opptaksforskriftene for å godkjenne fagskoleutdanninger³. Etter en del turbulens, ble det fra 2011 etablert en såkalt forsøksordning hvor det blir klart slått fast at det er anledning til opptak på grunnlag av generell studiekompetanse innenfor områdene kunst, kultur, design og håndverk, samt medier og kommunikasjon⁴. Denne prøveordningen har siden blitt utvidet til å gjelde helsefagene, til tross for at man her har yrkesopplæring på videregående nivå. En begrunnelse for det siste var at behovet for rekruttering innen denne sektoren tilsa at man utvidet opptaksgrunnlaget⁵. Rundt 60 prosent av alle fagskolestudenter har fagbrev eller skolebasert yrkesutdanning fra videregående opplæring som

² I merknadene til NOKUT-forskriften kapittel 5 står det nærmere om opptaksgrunnlaget:

NOKUT, eventuelt godkjent tilbyder, skal vurdere fagskoleutdanningene med sikte på om de ligger på et nivå over videregående opplæring. At et utdanningstilbud bygger på videregående opplæring vil ikke si at samtlige fag utdanningstilbudet består av, må ligge over høyeste nivå i faget i videregående opplæring. Fag i utdanningstilbud som er en påbygning på tilsvarende fag fra de studieretningene/utdanningsprogram i videregående opplæring som kreves for opptak, skal imidlertid bygge på disse fagene og ligge på et høyere nivå. Utdanninger i fag/fagområde som på videregående opplæringsnivå ender med fag- eller svennebrev eller yrkeskompetanse, skal på fagskolenivå bygge på fag- eller svennebrevet, yrkeskompetansen eller tilsvarende realkompetanse. Fagskoleutdanninger som ikke bygger på, eller er en videreføring av, studieretning/utdanningsprogram i videregående opplæring (utdanninger innen fagområder som ikke er i videregående opplæring) skal i sitt opplegg og gjennomføring bygge på den generelle kompetanse og modenheten disse studentene har fra videregående opplæring.

³ Opplyst i intervju av representanter for private skoler

⁴ Prøveordningen skulle ifølge Kunnskapsdepartementet evalueres, men dette er ikke gjort. I NOU 2014:14 foreslås det i stedet at en hovedregel må være at fagskoleutdanninger *ligger over*, ikke *bygger på* videregående opplæring. I tillegg vil man at den enkelte skole med akkreditering selv skal kunne bestemme sitt opptaksgrunnlag, eventuelt at faglige råd får mandat til å fastsette felles regler innenfor bestemte typer utdanning.

⁵ Stortingsmelding 13 (2012-2013): Velferdsutdanningene – samspill i praksis

opptaksgrunnlag, 10 prosent er realkompetansevurdert, 23 prosent har generell studiekompetanse, mens 7 prosent har annen utdanning⁶.

Studentenes fordeling på ulike opptaksgrunnlag, og også de ulike fagskoleutdanningenes funksjon, må antas å reflektere trekk både ved det videregående utdanningssystemet og ved det norske arbeidsmarkedet. Fagopplæringen og lærlingordningen har gjennom Reform 94 blitt utvidet til å gjelde alle sektorer av arbeidslivet, og andelen av et ungdomskull som avlegger fagbrev har blitt flerdoblet. Samtidig har fagopplæringsreformen fra 1994 mange steder bare gitt overflatiske endringer i forhold til mer grunnleggende trekk ved arbeidsmarkedet som fortsatt består og også virker tilbake på utdanningssystemet (Høst mfl. 2015). Fortsatt er det innen håndverks- og industrifag, områder der lærlingordningen hadde en sterk tradisjon før Reform 94, at fagopplæring står sterkt. Innenfor dette området bygger fagskoleutdanning naturlig på fagbrev. Også innenfor helse og oppvekst har fagopplæring etter hvert blitt en hovedmodell, selv om det er en fagopplæring sterkt preget både av sektorens skoleopplæringsstradisjoner og av profesjonsstyring (Høst mfl. 2014). Fagbrev, eller skolebasert yrkesopplæring for de som har det, vil her være et naturlig opptaksgrunnlag til fagskoleutdanning. Innenfor service- og kontorsektoren har lærlingordningen til nå ikke lyktes i å få særlig forfeste. Dels er det slik at tradisjonelle rekrutteringsmønstre basert på bedriftsintern opplæring dominerer, og dels utkonkurreres lærlingene av søkere med høyere utdanning (Høst og Reegård 2016). Lærlingordningen, særlig i kontor- og IKT-servicefag, opprettholdes i stor grad gjennom kunstig åndedrett fra staten. Dermed er forutsetningene svake for at fagbrev blir et naturlig opptaksgrunnlag for fagskoleutdanning innenfor økonomisk-administrative fag. I stedet rekrutteres det folk med ulik bakgrunn, og en må anta at fagskoleutdanning tenderer mot å kompensere svakheter i yrkesutdanningen på videregående nivå. Innenfor det som kalles kreative utdanninger finnes det i liten grad fagopplæring fra videregående å bygge direkte på, fordi de fleste kreative utdanningene på videregående ligger innenfor studiespesialiserende programmer. Rekrutteringen kommer i all hovedsak fra studiespesialiserende.

Det vi kan kalle det norske hybridssystemet innen grunnleggende yrkesopplæring kan forstås som et resultat av vedvarende spenninger mellom en sosialdemokratisk enhetsskolepolitikk, en håndverkstradisjon av svært ujevn styrke, og en vedvarende liberal strømning (Michelsen og Høst 2015). Vi tror fagskolenes ulike profiler, samt deres grenseflater både mot arbeidslivet, mot videregående yrkesopplæring og høyere utdanning, i stor grad kan analyseres ut fra de samme spenningene.

I forhold til høyere utdanning er fagskolens situasjon uavklart. Det finnes ikke generelle ordninger som regulerer hva fagskoleutdanning betyr i forhold til høyere utdanning. Fagskolestudier gir fagskolepoeng, som ikke på noen måte er relatert til studiepoeng, selv om begge typer poeng måler studieomfang, med 30 poeng for et semester. Gjennomførte fagskolestudier gir verken generelt opptak til, eller avkorting av, høyere utdanning. Til tross for at vi har lite systematisk kunnskap om dette, må vi anta at fagskolekandidater også i stor grad også konkurrerer med høyskolekandidater på delvis overlappende arbeidsmarkeder.

1.2.3 Mellom fag- og yrkesopplæringens og høyere utdannings styringsordninger

I nåværende ordning for Nasjonalt fagskoleråd, og i forslagene til revidering av denne, finner man trekk både fra fag- og yrkesopplæringens og høyere utdannings styringsordninger. Fagskolesektoren befinner seg mellom disse sektorene, og har samtidig både ulikheter i forhold til og felles trekk med begge. Slik sett er det relevant også å vurdere ordningen med et Nasjonalt fagskoleråd i lys av begge de tilgrensende sektorers styringsordninger, å se på likhetstrekk og forskjeller både når det gjelder hvem som er de sentrale aktørene i forhold til utdanningene, og hvilket landskap de ulike utdanningsslagene befinner seg i.

⁶ Database for statistikk om høgre utdanning, Fagskolestatistikk 2016. Statistikken er korrigeret for en vesentlig feilregistrering av opptaksgrunnlag etter informasjon fra Høyskolen Kristiania

Nasjonalt fagskoleråd ble etablert som et tiltak for å samordne en svært heterogen, mange vil også si utydelig, sektor. Vårt analytiske utgangspunkt er at vi ser på etableringen av Fagskolerådet som et forvaltningspolitisk virkemiddel, og som en styringsteknikk fra statens side. Statens interesse ligger ikke minst i det å sørge for et mest mulig sammenhengende utdanningssystem, og at kvaliteten på utdanningen er god. Her er NOKUT gitt en sentral rolle i å godkjenne utdanningstilbud som fagskoleutdanning. En særlig viktig del av kvaliteten til fagskolesektoren er at utdanningene også har arbeidslivsrelevans, noe skolene, NOKUT og staten i mindre grad kan bidra til alene. Dette er en viktig begrunnelse for å trekke inn arbeidslivspartene, fordi disse gjennom sine underorganisasjoner kan bidra til vurdering av utdanningenes relevans. Arbeidslivspartene kan også bidra til å gi systemet legitimitet i arbeidslivet, og organisasjonene kan arbeide for at deres medlemmer i arbeidslivet verdsetter og benytter fagskoleutdanninger, i tillegg til å bidra med praksisplasser og prosjekter for studentene. En annen grunn til å trekke inn arbeidslivspartene er utgangspunktet for etableringen av et fagskolesystem, nemlig at det skal være en mulighet for videreutdanning for de med fag- og yrkesutdanning fra videregående opplæring. Partene i arbeidslivet er sentrale i dette systemet, og representerer som sådan en viktig forbindelseslinje mellom fag- og yrkesopplæring og fagskolen.

Rådet skal representere fagskolesektoren, noe som ikke løses ved at enkeltfagskoler er medlemmer, men ved at interesseorganisasjonene og rådene for de ulike delene av fagskolesektoren, både offentlig og privat, er representert. Med over 100 fagskoler, hvorav mange bare har noen titalls studenter, vil noe annet enn en form for representasjonsordning vanskelig kunne la seg praktisere i dag om en skal ha et arbeidsdyktig fagskoleråd.

Framfor at staten selv styrer sektoren gjennom å forholde seg til mange aktører enkeltvis, er ønsket at disse i størst mulig grad samordner sine interesser seg imellom før de eventuelt gir råd til de statlige utdanningsmyndigheter. Det innebærer ideelt sett omfattende og komplekse forhandlingsprosesser både innad i fagskolesektoren og innad blant de ulike interesseorganisasjonene, før deres representanter igjen møtes til forhandlinger og samordning i det Nasjonale fagrådet. I begge de nevnte systemene må en således balansere det Wolfgang Streeck (1989) omtaler som medlemskapslogikken opp mot det han kaller representasjonslogikken. Aktørene som inviteres inn i et slikt råd, vil kunne ha en fordel ved at de gis innflytelse på politikken, men ikke uten at det også følger med store forpliktelser i form av intern samordning og ansvarlighet. Det er imidlertid et empirisk spørsmål på hvilken måte, i hvilken grad slike prosesser finner sted og i hvilken grad de bidrar positivt til samordning og styrking av fagskolesystemet, eller om de ulike aktører i sektoren fortsatt velger å opptre hver for seg.

1.2.4 Samarbeidsrådet for fag- og yrkesopplæringen (SRY)

Styringen av fagopplæringen var fram til Reform 94 delegert arbeidslivspartene i form av et regulert selvstyre (Michelsen mfl. 1998). Fagopplæring ble da universalisert som modell for yrkesbasert videregående opplæring og integrert i det offentlige utdanningssystemet. Samtidig ble det tidligere selvstyret modifisert og arbeidslivspartene fikk omdefinert sin rolle slik at de i stedet gjennom Samarbeidsrådet for yrkesopplæringen (SRY) fikk en formelt rådgivende posisjon overfor staten. Fra å ha vært NHO og LOs domene, ble en rekke organisasjoner trukket inn som arbeidslivsparter, fordi de dekket fag på mye områder for fagopplæringen. Dette har bidratt til å komplisere samordningsprosessene på arbeidslivssiden (Michelsen og Høst 2015). Samtidig som arbeidslivspartene har mistet det selvstyret de tidligere hadde gjennom Rådet for fagopplæring i arbeidslivet og Y-nemndene, og det nye samarbeidsrådet, SRY, kun har en rådgivende rolle, er det imidlertid liten tvil om at de fortsatt har en reell innflytelse i noen kjernesaker i fagopplæringen. Etablering av nye fag og læreplaner for opplæringen i bedrift kan for eksempel vanskelig besluttes uten tilslutning fra de aktuelle arbeidslivspartene.

Ved siden av SRY er det etablert et system av faglige råd. I de faglige rådene sitter det like mange representanter for arbeidsgiverorganisasjonene og arbeidstakerorganisasjonene, og for øvrig representanter fra undervisningspersonalet og elevene. Utdanningsmyndighetene har anledning til å oppnevne representanter, men benytter ikke denne. Utdanningsdirektoratet stiller faste sekretærer for

de enkelte faglige rådene. Historisk eksisterte det råd for det enkelte fag, men denne interessestrukturen er blitt kraftig rasjonalisert opp gjennom årene, og rådene representerer nå brede utdanningsprogram, som ofte består av flere titalls fag. I dag er det ni faglige råd som tar utgangspunkt i utdanningsprogram i skolen, og ikke lengre fag i arbeidslivet. Det illustrerer også hvordan tyngdepunktet i systemet har flyttet seg fra arbeidslivet og over mot det offentlige utdanningssystemet. De faglige rådernes oppgave er likevel å representere og artikulere de faglige behovene til sine områder i arbeidslivet, i forhold til for eksempel fagavgrensinger og læreplaner. Dimensjonering av skoleplasser er imidlertid en sak for fylkeskommunene. Her vil dimensjoneringsprosessen være rammet inn av en nasjonal tilbudsstruktur og etablerte utdanningstilbud i de ulike fylkeskommunene (Høst og Evensen 2009). Innenfor disse rammene spiller elevenes rett til å få ett av tre valg innfridd en avgjørende rolle, men veies samtidig mot regionale arbeidskraftbehov, målt ut fra tilgangen på læreplasser i bedrift.

Fagskolene hadde før 2010 ingen tradisjon for sentralt partsstyre. Det eksisterte imidlertid ulike, frivillige, sektorbaserte råd var etablert. I tillegg fantes også faglige utvalg for ulike deler av sektoren, hvor bransjeorganisasjoner og fagforbund var representert sammen med fagskolene. Modellen med partsrepresentasjon i Nasjonalt fagskoleråd må antas å ha hentet betydelig inspirasjon fra måten fagopplæringens styringsorganer er bygget opp. Samtidig er fagskolesektoren også på mange måter ulik fag- og yrkesopplæringen. I fag- og yrkesopplæringen har bedriftene en nøkkelrolle for at systemet skal fungere. De må godkjennes som lærebedrifter, ha egne faglige ledere og instruktører, og de gis offentlige tilskudd for å tilby læreplasser. Innen fag- og yrkesopplæringen er det med dagens modell knapt tenkelig at arbeidslivet ikke har en innflytelse i systemet. Uten den ville det være vanskelig å gi opplæringssystemet legitimitet i bedriftene, og dermed skaffe de nødvendige læreplasser. Det er likevel ikke opplagt hvem som ivaretar rollen som arbeidslivets representanter i alle sammenhenger. Blant annet er det en spenning mellom bransjeorganisasjonenes representasjon på vegne av arbeidslivet i de formelle partsorganene på den ene siden, og opplæringskontorenes avgjørende rolle som formidlende kontaktledd mellom bedriftene og det offentlige i fagopplæringen (Høst mfl. 2014). Selv om man i fagskolesektoren er avhengig av bedriftenes medvirkning i form av praksisplasser og prosjektarbeid er dette et langt mindre omfattende og forpliktende samarbeid enn det man er avhengig av innenfor fagopplæringen, hvor bedriftene er en integrert del av opplæringsordningen. Selv om arbeidslivet dermed har en mindre direkte innflytelse på fagskolesektoren, er fagskolenes legitimitet på sikt avhengig av deres relevans for arbeidslivet, noe som vises ved at bedriftene tar i bruk og vedsetter fagskoleutdanning. Forholdet mellom arbeidslivspartene og bedriftene i denne sammenheng er mer indirekte enn i fagopplæringen. Man har likevel valgt la bedriftenes innflytelse i fagskolesektoren bli ivarettatt av arbeidslivets hovedsammenslutninger i Fagskolerådet.

Skolesektorens posisjon i fagopplæringssystemet og i SRY, må anses ivarettatt av staten og fylkeskommunenes organisasjon, KS. Systemet for videregående opplæring er langt mer sentralisert og standardisert enn fagskolene. Skolenes tilbud er fastsatt gjennom en nasjonal programstruktur, hvor fylkeskommunene er forpliktet til å tilby alle 16-19-åringer ett av tre utdanningsvalg i en av sine skoler. Det er også, i samarbeid med partene i arbeidslivet, fastsatt nasjonale fastsatte læreplaner, selv om skolene de senere årene har fått noe større armslag til å lage lokale læreplaner. Dette gjør at også rådsstrukturen blir relativt hierarkisk, med SRY på toppen, som har det endelige ordet for hva en skal anbefale Kunnskapsdepartementet.

Fagskolesektoren er veldig annerledes. Over halvparten av skolene er private, og for disse er tilbudene i liten grad nasjonalt standardiserte. I stedet er de vokst frem på grunnlag av tilbud og etterspørsel lokalt. Det finnes ikke nasjonale læreplaner i fagskolen. De offentlige fagskolene, som i stor grad omfatter fag i bransjer med fagopplæringstradisjon, baserer seg likevel i større grad enn de private, på nasjonale rammeplaner anbefalt av de nasjonale fagutvalgene. NOKUT er gitt oppgaven å godkjenne hvert enkelt fagskoletilbud⁷. Fagskolenes kan velge om de vil legge nasjonale rammeplaner til grunn for utviklingen av sine tilbud eller ikke. Dette gir dem en større grad av

⁷ Det er fra 2007 åpnet for at skoler kan søke om en form for akkreditering, slik at de selv kan opprette tilbud, men denne omfatter i dag bare Veas, en statlig gartnerskole.

autonomi, og dermed en mer framtreddende rolle i systemet sammenlignet med videregående skoler. Det gjør dem til en relevant aktør i et råd som skal utvikle politikk for, og samordne sektoren.

1.2.5 Universitets- og høyskolerådet (UHR)

De sentrale samarbeidsorganene i høyere utdanning har helt andre karakteristika enn de vi finner i fag- og yrkesopplæringen. Universitets- og høyskolerådet (UHR), som er det viktigste har et styre og et representantskap som består av rektorene og de administrative lederne ved alle de høyere utdanningsinstitusjonene i Norge. Til tross for at dette etter hvert også er et anseelig antall, er det i UH-sektoren i utgangspunktet langt større og mer robuste institusjoner enn i fagskolesektoren. I UHR er det, i motsetning til i fagskolesektoren, en stor dominans av offentlige utdanningsinstitusjoner, noe som avspeiler strukturen for høyere utdanning i Norge. Opprinnelig var det et universitetsråd, og innlemmelsen av høyskolesektoren med lik representasjon har gjort rådet langt bredere, og oppgaven med å håndtere ulike interesser må antas å ha blitt mer kompleks. De «gamle» universitetene finner fortsatt sammen, og opparbeider måter å sikre sin politiske innflytelse på. Det finnes også andre og mer organiserte nettverk eller fora, blant annet ett for de private høyskolene. UHR, som skal være en sentral premissleverandør for Storting og regjering i spørsmål som gjelder høyere utdanning, har et eget sekretariat på om lag 20 personer, ledet av en generalsekretær. Rådet er bygget opp på grunnlag av sektorens egne institusjoner og råd. Foruten å ha utvalg for ulike saksområder, har UHR knyttet til seg såkalte fagstrategiske enheter. Det består av fakultetsmøtene innenfor de ulike fagdisipliner, nasjonale råd for ulike høyskoleutdanninger, samt profesjonsråd. I den grad arbeidstakerorganisasjoner er representert i systemet, er det i den siste typen råd. Utdanningsinstitusjonene i UH-sektoren er gjennom akkreditering gitt en helt annen frihet til å utvikle sine tilbud enn i videregående opplæring, og i fagskolesektoren.

I fagskoleutvalgets innstilling har man foreslått en gjennomgang av Nasjonalt Fagskolerådets sammensetning, mandat og sekretariatsordning. Med klar parallell til Universitets- og høyskolerådet foreslår utvalget at det etableres en ordning med generalsekretær med utvidete faglige fullmakter. Imidlertid foreslås det ikke et selvstendig sekretariat slik UHR har, men at generalsekretæren underlegges VOX administrativt. Forslaget til etablering av nasjonale faglige råd under det nasjonale Fagskolerådet har noen likhetstrekk med UH-sektoren, men ligner likevel mer på fagopplæringens faglige råd gjennom at det foreslås representasjon fra arbeidslivspartene.

UHR er et rent «skoleorgan», og definerer seg som en «interessehevdingsorgan» overfor Storting og Regjering⁸. De har rundt 50 medlemsinstitusjoner som betaler inn rundt 7, 5 millioner kroner i medlemsavgifter. En langt større del av virksomheten er finansiert av det offentlige over statsbudsjettet, slik at totalbudsjettet ligger på rundt 45 millioner kroner⁹. Det dreier seg dels om faste forvaltningsoppdrag, dels om prosjekter utdanningsmyndighetene ønsker at UHR skal ta på seg. Forvaltningsoppgavene handler i stor grad om nasjonal koordinering innenfor ulike utdanningsområder. Kombinasjonen av interessehevdning og forvaltning er oppe til debatt, og en nylig avgitt utvalgsrapport anbefaler at forvaltningsoppgaver skilles ut fra UHR og legges til et nytt direktorat under Kunnskapsdepartementet¹⁰. Samtidig har UHR selv hatt diskusjoner både internt og med Kunnskapsdepartementet om sin egen formelle status. Konklusjonen er at UHR skal være en «privat forening». Om en skal skille mellom organisasjoner/interesser som arbeider for sine interesser «innenfra» i staten eller «utenfra» som en mer utpreget interesseorganisasjon, kan UHR litt paradoksalt, karakteriseres som en organisasjon som hevder sine interesser «innenfra». De aller fleste høyere utdanningsinstitusjonene er statlige utdanningsinstitusjoner, som får sine eksterne styrerepresentanter oppnevnt av staten og brorparten av inntektene sine over statsbudsjettet.

Ulikheten i forhold til fagskolesektoren er stor. Flertallet av fagskolene er private, selv om det langt fra er snakk om noen privat dominans. Tvert imot er flertallet av fagskolestudenter pr. i dag i offentlige

⁸ UHR årsmelding 2014

⁹ UHR årsmelding 2014

¹⁰ *Kunnskapssektoren sett utenfra. Gjennomgang av de sentraladministrative oppgavene i kunnskapssektoren* («Gjedremrapporten»)

fagskoler. Nesten alle de offentlige fagskolene er fylkeskommunale, ikke statlige som i UH-sektoren. De er svært små i forhold til UH-institusjonene, som på sin side er i ferd med å bli enda større som følge av fusjonsprosessene som pågår.

Arbeidslivet har historisk sett ikke hatt noen direkte rolle i forhold til styring av høyere utdanning. Imidlertid er det bevegelse på dette feltet. Høyere utdanning blir ikke lenger sett som bare «et mål i seg selv», men får i økende grad krav om å dokumentere sin arbeidslivsrelevans (Bleiklie 2015, upubl.). Ett av tiltakene er pålegg om å ha Råd for samarbeid med arbeidslivet (RSA) og strategier for samarbeid med arbeidslivet. Foreløpig er imidlertid dette helt i startfasen.

For at fagskolesektoren skal institusjonaliseres som en utdanningssektor mellom videregående opplæring og høyere utdanning, er man nødt til å etablere et avklart forhold til begge systemer. Utgangspunktet er at universitets- og høyskolesektoren er svært lite interessert i fagskolene. Generelt virker det som om strukturendringene og nivåproblematikken internt i UH-sektoren, og i noen grad forholdet til videregående opplæring får langt større oppmerksomhet enn forholdet nedover til fagskolene. Det er illustrerende i så måte at forholdet til fagskolesektoren ikke en gang er nevnt i UHRs historie (Nyborg 2007).

For fag- og yrkesopplæringen, derimot, er fagskolesystemet av stor viktighet gjennom at dette tilbyr karrieremuligheter for fagarbeiderne. Et velfungerende fagskolesystem har derfor betydning også for fag- og yrkesopplæringens status.

1.3 Problemstillinger for studien

Det er grunn til å anta at systemene for høyere utdanning og videregående opplæring både har stor betydning for det rommet fagskolen kan manøvrere i, og at styringsordningene i fagskolesektoren henter trekk og erfaringer fra både UHR og SRY, og deres underliggende organer. Fagskolesektoren må forholde seg til utdanningssystemene under og over i sitt forsøk på å utvikle seg. Det gjelder om opptaksgrunnlaget skal begrenses til å være fagopplæring, eller også generell studiekompetanse. Videre gjelder det om og i hvilken grad fagskoleutdanning verdsettes i forhold til høyere utdanning, ikke minst ved overganger mellom systemene, eller om fagskoleutdanning bare verdsettes for slike overganger i den grad den tilpasser seg høyere utdanning på bekostning av den mer yrkesrettede orienteringen. Dette vil danne et analytisk bakteppe når vi skal forsøke å belyse og besvare evalueringens problemstillinger.

1. I hvilken grad kan Fagskolerådet sies å være et representativt, inkluderende og legitimt organ for fagskoleutdanningen? Er det ønsker eller behov om endring i sammensetning og organisering?

Disse spørsmålene er ment å omfatte i hvilken grad Fagskolerådet selv og aktørene i fagskolesektoren oppfatter rådet som det sentrale organet for sektoren, og det blir benyttet som det, både av sektorens egne aktører, og av myndighetene.

2. Hva har vært rådets rolle i forhold til samordning og samarbeid og utvikling av fagskolesektoren etter 2010? Hvordan er rådets relasjoner til sentrale aktører «internt», fagskolene, deres eiere og organisasjoner og arbeidslivet og dets organisasjoner?

Denne problemstillingen skal omfatte hvordan rådet har bidratt til institusjonaliseringen av sektoren, og hvorvidt det kan identifiseres en klar retning i prioritering av saker og mål.

3. Hvordan er rådets relasjoner til sentrale aktører eksternt som
 - UHR og andre sentrale aktører i høyere utdanning
 - SRY og andre sentrale aktører i videregående opplæring
 - Kunnskapsdepartementet
 - NOKUT

4. Hvilken rolle har de nasjonale fagutvalgene, NUTF og NUFHO, i forhold til det nasjonale fagrådet?
5. I hvilken grad uttrykkes det behov og ønske om en ny sekretariatsfunksjon?
6. Hvordan kan Fagskolerådets arbeid vurderes i forhold til det mandat de er gitt?

Problemstillingen er ment som en mer helhetlig vurdering av rådets arbeid, og i hvilken grad Fagskolerådet har evnet å sette dagsorden og initiere samarbeidsrelasjoner til sine omgivelser, ikke minst utdanningssystemene over og under - sett i forhold til de vilkårene disse omgivelsene representerer for Fagskolerådet.

1.4 Metode og data

For å belyse problemstillingene har vi basert oss på intervjuer med sentrale aktører i og rundt nasjonalt fagskoleråd, dokumentanalyser og statistikk.

Vi har intervjuet representanter for følgende fagskoleråd og -utvalg: Rådet for offentlige fagskoler (RFF), Forum for private fagskoler (FFF), Norske Fag- og Friskolers Landsforbund (NFFL), Fleksibel utdanning Norge (FuN), samt De nasjonale fagutvalgene NUTF og NUFHO. Vi har også intervjuet representanter for organisasjoner i arbeidslivet: LO, Fagforbundet, NHO, Byggenæringens landsforening (BNL), NELFO, KS, Virke, Spekter og Utdanningsforbundet. Alle disse organisasjonene har enten representanter eller vararepresentanter i Nasjonalt fagskoleråd, og intervjuene omfatter således de fleste medlemmer og varamedlemmer av Nasjonalt fagskoleråd. I tillegg til disse har vi intervjuet representanter for Kunnskapsdepartementet og NOKUT, og vi har intervjuet representanter for fire offentlige og private fagskoler. Til sammen omfatter dette 34 personer. Intervjuene har som hovedregel foregått ansikt til ansikt og hatt en varighet på fra en til to timer.

I tillegg har vi basert oss på sentrale dokumenter, som de to offentlige utredninger om fagskolespørsmålet, NOU 2000: 5 *Mellom barken og veden* og NOU 2014: 14 *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg*, samt høringsuttalelsene fra den siste. I tillegg har vi benyttet Kunnskapsdepartementets tilstandsrapporter for fagskolen, egenevalueringen fra Nasjonalt fagskoleråd samt en rekke møtereferater fra de ulike råd og utvalg. Vi har også benyttet NSD DBH Fagskolestatistikk for å skaffe oss en oversikt over de ulike delene av fagskolesystemet.

1.4.1 Rapportens videre disposisjon

I kapittel 2 forsøker vi å etablere et bilde av fagskolesektoren. Vi tar for oss institusjonaliseringen av sektoren, hvordan sektoren er vokst frem og sammensatt: Hvilke utdanningstyper finnes, og i hvilken grad har fagskolene sine egne råd? Hvilke deler av arbeidslivet er de ulike utdanningene rettet mot?

I kapittel 3 ser vi på sammensetningen av nasjonalt Fagskolerådet, hvordan denne i sin tid ble begrunnet, og hvordan erfaringene med denne sammensetningen har vært blant rådets medlemmer.

I kapittel 4 tar vi for oss hva rådet hovedsakelig har arbeidet med siden 2011, hvordan de har relatert seg til Kunnskapsdepartementet.

I kapittel 5 går vi gjennom erfaringene med sekretariatsrollen i Fagskolerådet.

I kapittel 6 ser vi på erfaringene med de nasjonale fagutvalgene.

I kapittel 7 foretar vi en oppsummering og drøfting av erfaringene med Fagskolerådets sammensetning, forholdet til sektoren og til myndighetene, de nasjonale fagutvalgenes rolle og sekretariatsordningen. Deretter drøfter vi i hvilken grad en kan anse at Nasjonalt fagskoleråds mandat har vært fulgt opp, og hvordan en kan vurdere rådets betydning.

2 Fagskolesektoren: omfang og variasjon

2.1 Institusjonaliseringen av fagskolesektoren

Nasjonalt fagskoleråd må ses som ett av tiltakene for å samordne og institusjonalisere fagskolesektoren. Hva slags sektor er det så Nasjonalt fagskoleråd skal samordne? Hva er det formelle grunnlaget for å etablere dette som en sektor, i form av felles lovverk, finansieringsordnings- og styringsordninger? Institusjonaliseringen av fagskolen som en egen sektor og et utdanningsnivå, kom meget sent, og pågår egentlig enda. De tekniske fagskolene, som utgjør den opprinnelige fagskolen, lå lenge under lov om videregående opplæring. Først fra 2000 fikk man midlertidig en egen lov om tekniske fagskoler. Den definerte at skoleslaget skulle *være et etter- og videreutdanningstilbud som skulle gi fagarbeidere og voksne mulighet for faglig fordypning, kompetanse for videre utdanning og lederopplæring*¹¹. Loven var midlertidig i påvente av en utredning av hele det såkalte mellomnivået, som omfatter all utdanning som vurderes til å ligge over videregående nivå, men som ikke er anerkjent som høyere utdanning.

Utredningen av mellomnivået kom i NOU 2000: 5¹². Her blir det foreslått å samle de tekniske fagskolene og alle andre utdanninger på mellomnivå, altså som ikke er videregående eller høyere utdanning, til et nytt fagskolenivå. De skulle reguleres av en egen lov med utgangspunkt i den gjeldende lov om tekniske fagskoler. Selv om dette mellomnivået skulle kjennetegnes ved sin fleksibilitet i forhold til arbeidsmarkedets skiftende behov, mente man det ville være behov for rammeplaner for mange av utdanningene. Det ble dessuten foreslått en nedre grense for utdanningene på ett års varighet. Videregående opplæring måtte være inntakskrav, og utvalget tok til orde både for at det måtte etableres overgangsordninger og godskrivningsregler i forhold til opptak i høyere utdanning. Studenter i det de kalte de nye fagskoleutdanningene, skulle også ha rett til lån i Statens Lånekasse.

Det ble videre anbefalt at staten skulle ha finansieringsansvaret, og at Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet skulle ha et system- og forvaltningsansvar for det nye utdanningsnivået. Ved siden av dette anbefalte man at det skulle opprettes et nasjonalt råd, sammensatt av parter eller organisasjoner med interesser i feltet, som skulle være strategisk rådgivende for utdanningsmyndighetene. Man foreslo i tillegg at det ble opprettet fagråd, som etter nærmere bestemmelser, skulle styre og kvalitetssikre utdanningene innen sine fagområder. Også disse skulle settes sammen av aktører med interesser innenfor utdanningsområdet.

Forslagene i denne NOU'en, fra det såkalte Berg-utvalget, handler i grove trekk om systematiske tiltak for å innlemme utdanningene innenfor dette området i det øvrige utdanningssystemet, ut fra mer eller

¹¹ Lov om teknisk fagskole av 4. november 1999.

¹² NOU 2000: 5 *Mellom barken og veden*

mindre universelle standardiseringslogikker som har styrt utviklingen av moderne utdanningssystemer (Archer 1979). En viktig hensikt er at studenter skal kunne bevege seg både horisontalt og vertikalt i utdanningssystemet, bygge på og få godkjent tidligere utdanning og slippe å ta opp igjen det de har gjennomført. Dette skulle imidlertid vise seg vanskelig å få til.

Utvalgets forslag om at standardiseringen skulle skje i form av en egen lov, og etablering av et eget utdanningsnivå med egne styringsstrukturer fikk ikke støtte fra regjeringen Bondevik. Denne ønsket i stedet å innlemme flest mulig av tilbudene på mellomnivået som årsstudier eller kortere utdanninger i statlige høyskoler, og overlate resten til markedet¹³.

Stortinget var imidlertid ikke enig, og ba Regjeringen legge fram et forslag til ny lov om fagskoler¹⁴. I 2003 ble det vedtatt en ny lov om fagskoler, som omfattet hele det skisserte mellomnivået; de tekniske fagskoler, helseutdanninger, økonomisk-administrative utdanninger, kreative utdanninger, samt bibelskoler, Jernbaneskolen og noen andre tilbud. Berg-utvalgets forslag om en egen rådsstruktur ble imidlertid ikke fulgt opp, og heller ikke den nedre grensen på ett års varighet av utdanningene.

De tekniske fagskolene hadde, som en del av videregående opplæring vært fylkeskommunenes ansvar. Den nye fagskoleloven la finansieringsansvaret for fagskolene til staten, men lot fylkeskommunene beholde det øvrige ansvaret for fagskolene. Godkjenningen av fagskoletilbud ble imidlertid lagt til NOKUT. Alle nye og eksisterende tilbud måtte godkjennes før de kunne kalle seg fagskoleutdanning. Dette vil i noen tilfeller åpne for offentlige økonomiske tilskudd, samt at studentene kan få støtte fra Statens Lånekasse.

I 2010 kom det et nytt, viktig tiltak for å institusjonalisere en fagskolesektor, nemlig etableringen av et nasjonalt fagskoleråd, som er hovedtema for denne rapporten. Rådet skulle være et rådgivende organ for Kunnskapsdepartementet, som også utstyrte det med et mandat. Det ble sammensatt med omtrent like mange representanter fra partene i arbeidslivet og fra fagskolesektoren, men hvor lederen skulle komme fra partene i arbeidslivet. I tillegg sitter det også representanter fra studentene og Utdanningsforbundet i rådet.

I 2013 ble det nedsatt et offentlig utvalg som skulle se på fagskoleutdanningene, deres rolle og plass i utdanningssystemet og i forhold til arbeidslivet, deres kvalitet og status, overgangsordninger fra fagskolen til høyere utdanning, opptaksgrunnlag og finansiering. Da utvalget i 2014 la fram sin innstilling hadde det 49 forslag, hvorav mange rettet seg mot strukturendringer for å skape en mer robust fagskolesektor. Tre av forslagene rettet seg mot rådsstrukturen i fagskolesektoren. Det ble foreslått en evaluering av det Nasjonale Fagskolerådet, å revidere rådets mandat og sammensetning, samt å opprette nasjonale fagråd som gir anbefalinger om dimensjonering, utvikler kvalitet og nasjonale fagplaner.

2.2 Fagskoleslag og studenter

Til tross for tiltakene for å institusjonalisere fagskolesektoren, fremstår den i dag som relativt diffus, selv for folk som ellers er godt informert om utdanningssystemet i Norge. Historisk sett har fagskolen av mange blitt forbundet med utdanning på videregående nivå. Dette kan trolig i stor grad forklares med at den eldste og største delen av systemet, nemlig den tekniske fagskolen, lå under lov om videregående opplæring, og i mange tilfeller var samlokalisert med og en del av den videregående skole. Etter hvert har det blitt etablert separate fagskoler, samtidig som noen har blitt samlokalisert med høyskoler. Integreringen av en rekke nye og ulike utdanninger på det såkalte mellomnivået under den nye fagskoleloven har trolig bidratt til at fagskolen, i hvert fall i første omgang, har fått en enda mindre tydelig profil enn den hadde da den bare omfattet den tekniske fagskolen.

¹³ St.meld. nr. 20 (2000-2001) *Om korte yrkesrettede utdanninger etter videregående opplæring*

¹⁴ NOU 2014: 14 *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg*

Etablering av en egen fagskolestatistikk fra 2011 har ulike formål, ikke minst styring og finansiering, og studielån til studentene, men skulle også være et tiltak for å gjøre sektoren mer tydelig. Dataene blir publisert i Database for høgre utdanning. For en heterogen sektor, med rundt 15 000 studenter, fordelt på 100 skoler og 700 utdanningstilbud, er det likevel ikke uten videre gitt at statistikk alene skal bidra til et oversiktlig bilde av sektoren, om en ikke fra før kjenner området og særegenhetene ved de ulike fagskoletypene. Både SSB, Kunnskapsdepartementet og kandidatundersøkelsen til NIFU har benyttet en fagfordeling av studentene som er gitt av hovedkategoriene i NUS-kodeverket. Det betyr at fagskolen og fagskolestudentene presenteres gjennom kategorier som bare delvis tilsvarer de utdanningstyper som de ulike fagskoleutdanningene representerer.

Tabell 1: Fagskolestudenter fordelt på fagfelt og kjønn våren 2016

Humanistiske og estetiske fag	1431
Lærerutdanninger og utdanninger i pedagogikk	21
Samfunnsfag og juridiske fag	332
Økonomiske og administrative fag	1371
Naturvitenskapelige fag, håndverksfag og tekniske fag	6285
Helse-, sosial- og idrettsfag	2658
Primærnæringsfag	138
Samferdsels- og sikkerhetsfag og andre servicefag	1115
Sum	13351

Kilde: NSD DBH-Fagskolestatistikk 1.april 2016

Tabell 1 viser at det våren 2016 var registrert 13 351 fagskolestudenter i Norge, når en benytter statistikk basert på fagfelt¹⁵. Bruker en statistikk basert på utdanningsinstitusjoner er tallet vel 700 høyere, slik at noen studenter tydeligvis ikke er med i den fagfordelte statistikken. Normalt har studenttallet ligget en del lavere i vårsemesteret enn om høsten, trolig fordi en del ett-semester utdanninger bare arrangeres om høsten. Enkelttall fra noen store private skoler tyder likevel på at nedgangen i studenttall denne våren, i forhold til høsten 2015, er større enn den normale sesongmessige variasjonen¹⁶. Trenden for fagskolesektoren totalt de siste par årene ser ut til å være negativ når det gjelder antall studenter, noe vi ser av figur 2 lengre ned.

I den videre fremstillingen har vi valgt å inndele dagens fagskoler på en måte som avviker noe fra inndelingen ovenfor. Det gjør vi i et forsøk på å tydeliggjøre de ulike utdanningstypene man forsøker å støpe fagskolesektoren på. Dermed kan vi også lettere spore aktørene rundt disse, som igjen er sentrale i formingen av sektoren og dens ulike råd. Vi har valgt å inndele fagskoleutdanningene i fire kategorier, som til sammen omfatter over 90 prosent av alle fagskolestudenter. De som ikke har fått plass her, har vi laget en restkategori for.

1. De tekniske og maritime utdanningene (ca. 50 prosent av alle studenter)
2. Helsefagutdanningene (ca. 20 prosent)
3. De økonomisk-administrative utdanningene (ca. 10 prosent)
4. De kreative utdanningene (ca. 10 prosent)
5. Andre tilbud godkjent som fagskoleutdanning (ca. 10 prosent)

De tekniske og maritime utdanningene ligger i DBH-statistikken både under *naturvitenskapelige fag, håndverksfag og tekniske fag*, og under *samferdselsfag* (de maritime). Helsefagutdanningene tilsvarer statistikkens kategori *helse-, sosial-, og idrettsfag*, og også de økonomisk-administrative utdanningene tilsvarer DBH-statistikkenes egen fagkategorisering. Under kreative utdanninger har vi i tillegg til *humanistiske og estetiske fag* også inkludert mediefag, som man i statistikken har valgt å plassere under *samfunnsfag og juridiske fag*. Mediefag omfatter kreative fag som filmutdanning, web-design og

¹⁵ DBF Fagskolestatistikk 2016

¹⁶ Fra Kunnskapsdepartementet opplyses det at noe av nedgangen i 2016 skyldes et mer kvalitetssikret datagrunnlag

spillutvikling. I restkategorien, andre tilbud, har vi plassert resten av fagskoleutdanningene under *samferdselsfag*, som Jernbaneskolen, en tidligere etatsopplæring, samt flygerutdanning, flygelederutdanning, helikopterutdanning, logistikkutdanning og i tillegg primæringsutdanning.

2.2.1 Om de ulike fagskoleslagenes opptaksgrunnlag

Som vi omtalte innledningsvis finnes det i svært begrenset grad forskning eller annen systematisk opparbeidet kunnskap om de ulike skoleslagenes framvekst og funksjon i dag. Likevel finnes det mye av det vi kan kalle ikke systematisert kunnskap, ikke minst blant aktørene på de ulike fagskoleområdene, både når det gjelder framvekst og rekrutteringsmønstre til fagskolene.

En grov og tentativ inndeling av fagskulestudentene etter hvorfor de tar fagskole kan være nyttig å starte opp med. Det mest særegne forhold ved en del av fagskoleutdanningene, sammenlignet med høyere utdanning, er at de har mange studenter som samtidig er i et ansettelsesforhold, eller har permisjon fra dette. Innenfor de fullfinansierte helsefagutdanningene, er det vanlige å ta utdanningen på deltid ved siden av jobb. Fagskoleutdanningen er altså en videreutdanning eller spesialisering innenfor virksomheten, og det fagområdet de arbeider, og som oftest mens de er ansatt. Dette er, om enn bare delvis, fanget opp i kandidatundersøkelsen, som viser at 85 prosent av alle fagskulestudentene var i jobb rett før de startet på studiet (Waagene og Støren 2013). Vi vet også at en del av studentene, særlig gjelder dette maritime fag, går direkte fra å ha vært lærlinger og avlagt fagprøve, til fagskoleutdanning (Nyen mfl. 2014, Brandt 2008). Mange studenter bygger på denne måten videre på sin grunnleggende fagutdanning. Ikke alle forblir av den grunn i samme bedrift etter utdanning, noe som både kan være en beslutning tatt i forkant av utdanningen, og en beslutning inspirert av fagskoleutdanningen. Dette er imidlertid forhold som i liten grad er systematisk kartlagt. En annen gruppe er de som står utenfor arbeidsmarkedet og bruker fagskoleutdanning for å få innpass i et bestemt område av arbeidslivet. Dette gjelder trolig en del studenter innenfor de korte økonomisk-administrative utdanningene, for eksempel regnskapskurs eller sekretærkurs, men dette er heller ikke et forhold som er systematisk kartlagt. Imidlertid ser vi spor av svak arbeidsmarkedstilknytning i utgangspunktet, ved at 23 prosent av disse studentene oppgir å være arbeidsledige ni måneder etter utdanningen (Waagene og Støren 2013). En tredje gruppe er de som bruker fagskoleutdanning for å kvalifisere seg for videre utdanning. Det vises gjennom at rundt en fjerdedel av fagskulestudentene er å finne i videre utdanning ni måneder etter at de fullførte utdanningen (ibid.). Det er kjent at en del kunsthøgskoler benyttes som «forskoler», dvs. for å styrke mulighetene til å komme inn på høyere kunstutdanninger. Vi vet også at en del av de nyere, kreative utdanningene har lagt opp ruter der studentene etter to års fagskoleutdanning kan fortsetter på et tredje år for å få bachelor ved utenlandske universiteter og høyskoler.

2.3 De tekniske og maritime utdanningene

Den tekniske fagskolen representerer den eldste fagskoletradisjonen, og kan på mange måter sies å være en kjerne i det som i dag beskrives som fagskolesektoren. Den oppsto som en konsekvens av at de gamle tekniske skolene på 1960-tallet ble oppgradert til ingeniørhøgskoler (Sakslind 1993). De nye tekniske fagskolene som da ble etablert skulle etter intensjonene ligge «lavere» enn de gamle tekniske skolene, uten at det var klart hva dette innebar. Forsøket på å etablere dette som skoler for et teknisk mellomstadium i industrien - mellom fagarbeider og ingeniør - lyktes bare delvis. Kandidatene klaget over at de verken fikk en klar posisjon i bedriften etter endt utdanning, eller at utdanningen var verdsatt eller særlig kjent i arbeidslivet (ibid.).

Da den felles videregående skolen ble etablert på 1970-tallet, ble fagskolen administrativt underlagt videregående opplæring. Opptaksgrunnlaget var fullført grunnskole og minst to års praksis (Sakslind 1993). Selv om det var et uttalt mål i flere offentlige utredninger at fagskolen skulle bli en videreutdanning for de med fagbrev, var det en såpass liten andel av ungdomskullet som tok et formelt fagbrev at man var redd et slikt krav ville snevre inn opptaksgrunnlaget for mye (ibid.). At skolene ikke

bygget på elever med et noenlunde homogent grunnlag bidro allerede fra starten av til å svekke skoleslagets muligheter til å få en klar innplassering i utdanningshierarkiet.

Terskelen for å etablere en fagskole var imidlertid svært lav, noe som førte til en stor økning i fagskoler, de aller fleste veldig små. Antall årlig uteksaminerte kandidater i perioden 1973-1986 lå på 1750, mens antall skoler var 38 (ibid.). Det gir i gjennomsnitt ikke mer enn 46 elever på hver skole. De tekniske skolene var likevel bare unntaksmessig skoler i egne lokaler. I stedet var de lagt til videregående skoler, maritime skoler eller ingeniørskoler. Mye peker i retning av at skoleutviklingen var mer preget av lokale arbeidsmarkedsbehov enn en nasjonal utdanningspolitikk. Utviklingen av de tekniske fagskolene sto således i skarp kontrast til den utviklingen som foregikk innenfor videregående opplæring og i høyskolesystemet på 1970-, 80- og 90-tallet, med sterk sentralisering og faglig standardisering.

Etter Reform 94 ble de tekniske fagskolenes posisjon svært presset gjennom at de var underlagt videregående opplæring, men samtidig ikke omfattet av den samme rettighetslovgivningen som elevene i videregående opplæring hadde. Fylkeskommunene var juridisk forpliktet til å tilby 16-19-åringer videregående opplæring, og prioriterte sine ressurser her (Michelsen et. al 1998). Fagskoleutdanningen var i stedet omfattet av den såkalte omfangsforordningen, som var langt mindre forpliktende for fylkeskommunene. Manglende eierskap til utdanningen fra arbeidslivets aktører gjorde også fagskolenes posisjon svak. I løpet av 1990-tallet gikk elevtallet kraftig ned¹⁷.

De tekniske fagskoletilbudene omfatter de fleste som i statistikken er kategorisert under Naturvitenskapelige fag, håndverksfag og tekniske fag, 6300 studenter¹⁸. Her finner vi først og fremst utdanninger innenfor elektro, bygg og industri. Maritime fagskoleutdanninger har mye felles med den tekniske fagskolen. De omfatter skipsoffiserutdanning og oljerelaterte fag og har rundt 500 studenter. Opprinnelig sto de for tre fjerdedeler av rekruttering til skipsoffiserer, men ikke minst Y-veien har svekket fagskolen. Når de de nyutdannede fagarbeiderne i mange tilfeller kan velge mellom fagskole og høyskole, ser man at driften mot høyere utdanning vinner innpass også her.

Rekruttering av fagarbeidere er grunnlaget for den tekniske fagskolen. Dette ser vi tydelig spor av i tabell 2, som viser andelen av de nye fagarbeiderne som starter i fagskole eller høyere utdanning i løpet av ti år etter at de avla fagprøve. Her ser vi at hele 28 prosent av fagarbeiderne innen elektrofag startet på en fagskoleutdanning. Dette gjelder ikke minst fordi gjennomført fagskoleutdanning gjør at en blir godkjent installatør, noe som gir rett til å stå ansvarlig for arbeid knyttet til elektriske anlegg.

Det var 17 prosent innenfor industrifag (teknikk og industriell produksjon). Dette programmet omfatter også maritime fag (skips- og oljerelaterte fag), hvor hele 80 prosent går videre til fagskoleutdanning. Også i naturbruk er det en stor andel, men det gjelder et lite antall.

¹⁷ NOU 2000:5 Mellom barken og veden

¹⁸ DBH fagskolestatistikk våren 2016

Tabell 2: Andel med fagbrev som lærlinger i 2003 som har startet fagskoleutdanning eller høyere utdanning innen 2013

Utdanningsprogram	Fagskole	Høyere utdanning
Elektrofag	28	20
Teknikk og industriell produksjon	17	10
Naturbruk	17	17
Bygg- og anleggsteknikk	14	7
Service og samferdsel	10	32
Restaurant- og matfag	5	17
Design- og håndverk	2	17
Helse- og sosialfag	2	20
Medier og kommunikasjon	1	12
Gjennomsnitt yrkesfag	14	16

Kilde: Nyen mfl. 2014, NIFU upubliserte tall

Byggenæringens Landsforening uttrykker et klart ønske om å styrke fagskoleutdanningen, særlig som et grunnlag for å rekruttere ledere. I byggfagene som helhet er det i dag 14 prosent som tar fagskole. NHO og deres medlemsbedrifter innenfor de tekniske sektorene signaliserer et sterkt behov for fagskoleutdannede i årene som kommer¹⁹. Om dette er uttrykk for et ønske om å trappe opp rekrutteringen av personell med fagskole, eller ganske enkelt et uttrykk for hva slags arbeidskraft som må erstattes framover, er ikke helt klart.

Som tabell 2 viser er det etter hvert en betydelig andel, også innen de tradisjonelle tekniske fagene som går til høyere utdanning, selv om fagskole fortsatt er det vanlige. Det betyr at fagskolen utsettes for økende konkurranse fra høyere utdanning, noe som ikke minst skyldes den såkalte y-veien.

De fleste utdanninger som ligger under det som kan kalles teknisk fagskole er offentlige. De lå under fylkeskommunen så lenge de var administrativt underlagt videregående opplæring. Finansieringen var dermed lagt inn under rammetilskuddet til fylkeskommunene. Fra 2003 til 2010 lå finansieringen til Kunnskapsdepartementet, hvoretter det igjen ble lagt til fylkeskommunene, som dermed har både forvaltnings- og finansieringsansvaret i dag.

Utvikling i studenter og kandidater fra den tekniske fagskolen

Vi har ikke gode tall for studenter før fra 2011. Etter dette har antall studenter innenfor kategorien Naturvitenskapelige fag, håndverksfag, og tekniske fag ligget rimelig stabilt på rundt 6000 studenter. Dette omfatter i all hovedsak tekniske fagskoler, men inkluderer også utdanninger innenfor lyd og IKT. Noen historiske tall for uteksaminerte kandidater kan - med en del forbehold - sammenholdes med dagens tall. Fra 1973-1986, dvs i den tekniske fagskolens første periode, ble det utdannet i gjennomsnitt 1759 kandidater årlig (Sakslind 1993). For perioden 2011-2015 ble det til sammenligning utdannet i gjennomsnitt 2120 kandidater innenfor det som kalles for naturvitenskapelige fag, håndverksfag, og tekniske fag²⁰. Dette tallet innbefatter også noen fagområder som lydteknikk og tekniske IKT-utdanninger, utdanninger som neppe lå under den tekniske fagskolen på 1970 og-80-tallet. Uten å ha hatt anledning til å undersøke grundigere hvilke fagtilbud som har kommet og gått, og andre forhold som kan gjøre tallene mer eller mindre sammenlignbare, peker likevel tallene i retning av at den tekniske fagskolen ikke har utviklet seg noe i størrelse de siste 30-40 årene. Tatt i betraktning den sterke ekspansjonen innen fagopplæringen i samme periode, må dette sies å være overraskende (Høst, Michelsen og Gitlesen 2008).

¹⁹ NHOs kompetansebarometer 2014-2016

²⁰ DBH Fagskolestatistikk

Aktører

De sentrale aktørene innenfor det tekniske fagskolefeltet er for det første bransjeorganisasjoner og fagforbund, veldig ofte de samme som er sentrale innenfor den tradisjonelle delen av fag- og yrkesopplæringssystemet. Det betyr at mange av dem har erfaring fra å sitte i fagopplæringsens ulike råd og utvalg, og vil være preget av dette opplæringsfeltets tradisjoner. Sammen med Rådet for offentlige fagskoler (RFF), etablerte disse i 2003/2004 Nasjonalt utvalg for tekniske fagskoler (NUTF) (se også kapittel 6), som arbeider særlig med å utvikle det tekniske fagskoleslaget rent faglig. Fram til 2006 hadde de statlige utdanningsmyndighetene ansvar for læreplanverket i fagskolene, og i de siste årene lå dette i det nyetablerte Utdanningsdirektoratet. Etter dette ble det formelt sett overlatt skolene å utvikle læreplaner og søke om å få godkjent utdanningstilbudene av NOKUT. NUTF har likevel, nærmest parallelt med dette, arbeidet med å lage rammeplaner for de ulike utdanningene. Det virker som om de fleste tekniske fagskolene forholder seg til når de søker NOKUT om godkjenning. Noen bruker til og med rammeplanene uten særlig tilpasning. Selv om dette ikke er en formell ordning i dag, ønsker også fylkeskommunene som skoleeier at skolene skal forholde seg til de nasjonale rammeplanene, og også NOKUT har etter hvert sett at dette er en fordel.

NUTF har en sekretær på halv tid finansiert av Rådet for offentlige fagskoler. Fra 2016 har de maritime utdanningene gått ut av NUTF og dannet Nasjonalt utvalg for maritime fag (NUMF).

2.4 Helsefagutdanningene

Helsefagskolene har en bakgrunn som er svært forskjellig fra den tekniske fagskolen. Røttene er å finne tilbake i den gamle hjelpepleierutdanningen som ble etablert i 1963. Denne var i utgangspunktet plassert ved sykehus og større sykehjem, og skulle dekke det behovet for pleierutdanningen, fordi sykepleierutdanningen ikke hadde kapasitet til å gjøre dette alene (Høst 2006). Utdanningen skulle imidlertid vise seg å få en eksplosiv vekst, og det ble i tillegg til en generalistutdanning også etablert utdanninger med spesialisering mot ulike felt som vernepleie og psykiatri. Disse hadde, på samme måte som de tekniske fagskolene, en litt uklar plassering. For ungdom ble de etter hvert videreutdanninger etter at de hadde tatt en generalistutdanning i hjelpepleie. For de voksne var spesialistutdanningene grunnutdanninger (ibid.). Utdanningene ble etter hvert bygget ut til å være ettårige. Det var Helsedirektoratet, etter hvert i samarbeid med Hjelpepleierforbundet, som var de viktige aktørene bak disse videreutdanningene, som også tok utgangspunkt i sektorens behov.

Etter Reform 94 opplevde disse utdanningene å havne i en skvis, som til dels også kan forklares av den nye strukturen i videregående opplæring, og det juridiske og økonomiske regimet som ble etablert rundt denne. Den gamle hjelpepleierutdanningen ble først foreslått nedlagt, men deretter reddet av Stortinget og forlenget til tre år på linje med annen videregående opplæring (Høst 2006). Både tilbud til voksne og videreutdanningene ble imidlertid mer eller mindre borte i denne prosessen. Som for den tekniske fagskoleutdanningen, hadde ikke fylkeskommunene noen sterke incentiver til å prioritere disse sammenlignet med det presset de hadde for å sikre ungdom med rett videregående opplæring. Først på 2000-tallet gjenoppsto videreutdanningene, og de sentrale aktørene på feltet så etter etableringen av fagskoleloven i 2003 en mulighet til å utvikle dem til fagskoler etter mønster fra de tekniske. Hjelpepleiernes og etter hvert helsefagarbeidernes muligheter for faglig utvikling eller overgang til høyere utdanning er sterkt begrenset av sykepleierprofesjonens sterke kontroll i dette feltet (ibid.). Videreutdanningene kan ses som et forsøk på å komme rundt disse barrierene, slik at hjelpepleierne, senere helsefagarbeiderne, får større faglige utviklingsmuligheter, eventuelt også nye karriereveier. Tilbudene om fagskoleutdanning innenfor helsefeltet har vært stimulert av helsemyndighetene satsing på kompetanseheving, blant annet gjennom Kompetanseløftet 2015, men også med egne bevilgninger til fagskolesatsing. Dagens helsefagskoleutdanninger rapporteres å være relativt svakt verdsatt i arbeidslivet, som på dette området i stor grad er strukturert av profesjonene. Forsøk på å utvikle videreutdanningene inn mot områder sykepleierprofesjonen oppfatter skal være

forbeholdt de med høyere utdanning, for eksempel operasjonsteknikk og ledelse, har blitt aktivt hindret²¹.

I tillegg til offentlige, har også studieforbund og private utdanningstilbydere etter hvert kommet på banen med tilbud om fagskoleutdanning. De private er ikke alltid like sensitive overfor den eksisterende interessestruktureringen av arbeidslivet, det være seg på høyere utdanningsnivå eller fagbrevnivå. Blant annet har man benyttet forsøksordningen med studiekompetanse som opptaksgrunnlag, slik at det til flere utdanninger ikke er noe absolutt krav om fagbrev ved opptak. Kandidater uten fagbrev får imidlertid ikke tilgang til stillinger som er omfattet av autorisasjonskrav innen pleie- og omsorgsarbeid, selv om de har fagskoleutdanning.

Antallet studenter i helsefagskoler ligger på rundt 2700 studenter våren 2016, en økning på 700 de siste fem årene²². Antall uteksaminerte studenter har imidlertid ligget rimelig stabilt på rundt 1000, uten at vi kjenner til hvordan dette fordeler på korte og lengre kurs. Tilbudene er på enten seks måneder eller ett år, og de fleste tar utdanningene på deltid. Kursene er svært ofte nettbaserte og kombineres ofte med jobb. Innenfor helsefagene er det mer vanlig at lærlinger som tar fagbrev, går videre til høyere utdanning enn til fagskole (tabell 2). Andelen av de som har tatt fagbrev som lærlinger, som går til fagskole er svært lav, bare to prosent. I dette fagområdet er det imidlertid et flertall voksne som tar fagbrev gjennom den såkalte praksiskandidatordningen. Tallene tyder på at det er disse vi særlig finner igjen i fagskolestatistikken senere, mens de yngre som tar fagbrev som lærlinger, i langt større grad går til høyere utdanning. Helsefagskolene har til nå vært finansiert av de sentrale helsemyndighetene, og i stor grad er utdanningen fullfinansiert for de som er i jobb innenfor pleie- og omsorgssektoren. Det er etter hvert også startet opp noen utdanningstilbud også innenfor oppvekstfag.

Aktører

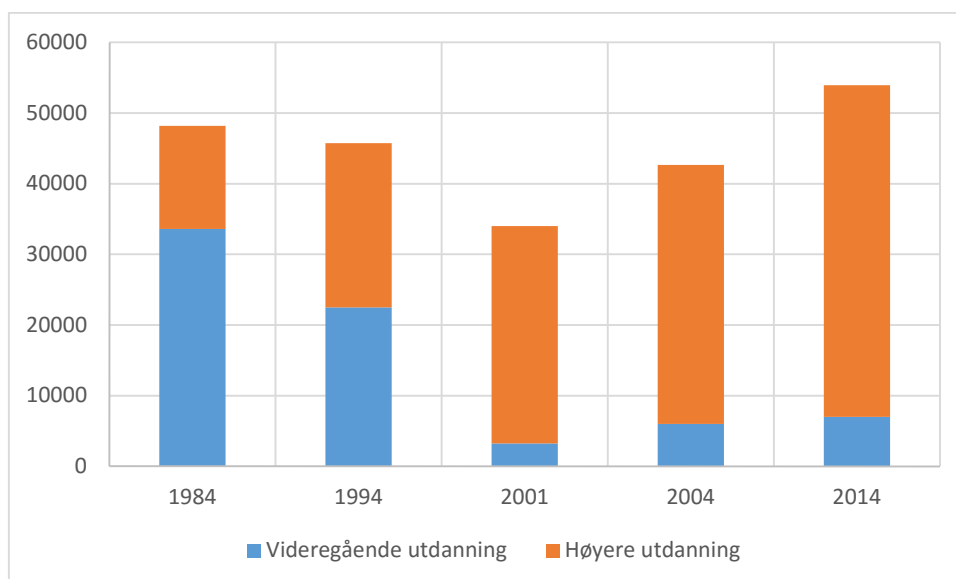
Helsedirektoratet og det tidligere Norsk Hjelpepleierforbund var sentrale både i arbeidet med læreplaner i hjelpepleierutdanningen og videreutdanningene i denne. Hjelpepleierne fusjonerte sitt forbund med Kommuneforbundet og dannet Fagforbundet i 2003. Helsedirektoratet og Fagforbundet har vært sentrale i arbeidet med å etablere fagskoletilbud innenfor helsesektoren. Etter mønster fra NUTF ble det i 2006 etablert et utvalg bestående av både disse og andre aktører innenfor helsefagutdanningene, Nasjonalt utvalg for Helse- og oppvekstfag (NUFHO). Her er både arbeidsgiverorganisasjoner, helsemyndigheter, arbeidstakerorganisasjoner og utdanningstilbydere både i privat og offentlig virksomhet representert. Også NUFHO arbeider for å sikre nasjonale standarder for fagskoleutdanningene.

2.5 De økonomisk-administrative utdanningene

Historisk sett er de såkalte handelsskolene en viktig forløper for de økonomisk-administrative utdanningene. Skolene var i all hovedsak drevet av private. De økonomiske gymnasene var derimot offentlige. På 1960-tallet hadde man et ganske kort intermesso hvor handel- og kontor-feltet ble lagt inn under lærlingordningen. Dette fungerte dårlig, og fra 70-tallet ble handel og kontor igjen en skoleutdanning, men nå som et tilbud i den offentlige videregående skolen (Grove og Michelsen 2005). En del av de private handelsskolene fortsatte imidlertid å tilby kortvarige merkantile utdanninger på nivå med videregående opplæring. Fra 1980 og framover opplevde imidlertid de økonomisk-administrative utdanningene dramatiske utdanningsstrukturelle endringer (Høst og Reegård 2016). I løpet av bare et par tiår emigrerte størstedelen av elev- eller studentmassen fra videregående utdanningsnivå (handel og kontor) til høyskolenivå.

²¹ I 1987 ble Norsk Sykepleierforbundet to ganger dømt for ulovlig arbeidskamp, da de ved hjelp av lokal streik ville hindre iverksetting av videreutdanning av hjelpepleiere i operasjonsteknikk, til tross for at dette var en utdanning vedtatt av Stortinget (Høst 2007)

²² DBH fagskolestatistikk våren 2016



Figur 1: Studenter/elever i økonomisk-administrative utdanninger i videregående og høyere utdanning 1984 – 2014²³

Etableringen av økonomisk-administrativ utdanning på de nye distriktshøyskolene, og ungdoms økende driv mot høyere utdanning er viktige forklaringer på denne endringen. Men utviklingen eskalerte da handel og kontor-utdanningen i videregående i 1994 ble nedlagt og innlemmet i allmennutdanningen. Det ble etter hvert etablert yrkesutdanninger basert på lærlingordningen innenfor henholdsvis salg, kontor og IKT, men utdanningene fikk et veldig svakt feste i arbeidslivet (ibid.). Dette bidro trolig til å skape et rom for private tilbud, som dels befant seg på et videregående nivå, dels i skjæringsflaten mellom videregående og høyere utdanning - innenfor sekretærarbeid, økonomi og ikke minst IKT²⁴. Etter at fagskoleloven kom i 2003 måtte utdanningene dokumentere at de lå på et nivå over videregående opplæring for å få godkjenning som fagskoler. De økonomisk-administrative fagskoleutdanningene omfatter i dag rundt 1400 studenter, en ganske klar nedgang de senere årene²⁵. En del av denne nedgangen skyldes imidlertid at Mesterfagskolen ikke lenger er en del av tallgrunnlaget. Mange av kursene er kortvarige, de fleste på et halvt år. Nesten alle utdanningene er private, og nettundervisning er dominerende.

Fagskoletilbudene innenfor økonomiske-administrative fag kan bare i moderat omfang rekruttere fagarbeidere fra dette fagfeltet, fordi det er veldig få av dem (Høst og Reegård 2016). I stedet må de rekruttere studenter med bakgrunn fra studiespesialisering eller annen videregående.

Aktører

Organisasjonene innenfor det økonomisk-administrative feltet innenfor fag- og yrkesopplæringen har spilt en relativt tilbaketrasket rolle i fagopplæringen frem til i dag. Det betyr ikke at de ikke er med i råd og utvalg, men at de har vært preget av organisasjonene har begrenset påvirkning på utviklingen i sektoren, og at det har vært lite aktivitet rundt disse fagene i arbeidslivet (Høst og Reegård 2016). Det finnes ikke noe faglig utvalg for de økonomisk-administrative fagskoleutdanningene, og partsinteressene er, på samme måte som i fagopplæringen, enten fraværende eller utydelige. De sentrale aktørene blir således de private utdanningstilbydere, som er tilsluttet Forum for fagskoler (FFF).

²³ Dataene figuren bygger på, er hentet fra Høst og Reegård 2016

²⁴ Se også NOU 2000: 5 Mellom barken og veden, s. 19 og s.23

²⁵ DBH fagskolestatistikk våren 2016

2.6 De kreative utdanningene

Innenfor det kreative feltet har det vokst fram private utdanninger som både har vært et alternativ til videregående utdanning, forskoler til høyere utdanning, og yrkesrettede utdanninger. Etter Reform 94 fikk utdanninger som lå på videregående nivå ikke lenger godkjenning under privatskoleloven. Programmene Musikk, dans drama, Studiespesialisering med formgivning og Medier og kommunikasjon i videregående opplæring ble forutsatt å dekke dette nivået. De gjenværende utdanningene innenfor dette området, som i dag har godkjenning etter fagskoleloven, er enten forskoler for høyere utdanning, eller de har som mål å kvalifisere kandidatene direkte for arbeidslivet. Forsøksordningen med opptak også på grunnlag av generell studiekompetanse omfatter disse fagområdene. Om en ser bort fra det som etter all sannsynlighet er feil i DBH-statistikken, er de studentene de rekrutterer i dag i dag i all hovedsak tatt opp på grunnlag av generell studiekompetanse²⁶. Totalt sett omfatter dette 1300 studenter innenfor områder som kunstutdanninger, film, web-design og spillutvikling²⁷. Dette er det området med klare nedgang i antall studenter, med omtrent en halvering fra 2011 til 2016. Størst nedgang har de største skolene innenfor kreative fag, hvor blant annet Høyskolen Kristiania (tidligere Norges kreative fagskole) har valgt å legge ned flere av sine fagskoletilbud og erstatte dem med bachelorutdanninger. Det samme har skjedd med utdanning innen dans og teater. Også kunstskolene opplever markert nedgang, men da som følge av lavere søkning.

Aktører

Det finnes ikke noe faglig utvalg for de kreative fagskoleutdanningene, som også retter seg mot områder i arbeidslivet med uten tradisjoner for organiserte arbeidslivsparter. De sterkeste aktørene innenfor dette feltet er utvilsomt de private utdanningstilbyderne selv. Det innebærer faglige spørsmål eventuelt ivaretas gjennom de faglige forumene for de private fagskolene. Disse skal vi komme tilbake til nedenfor.

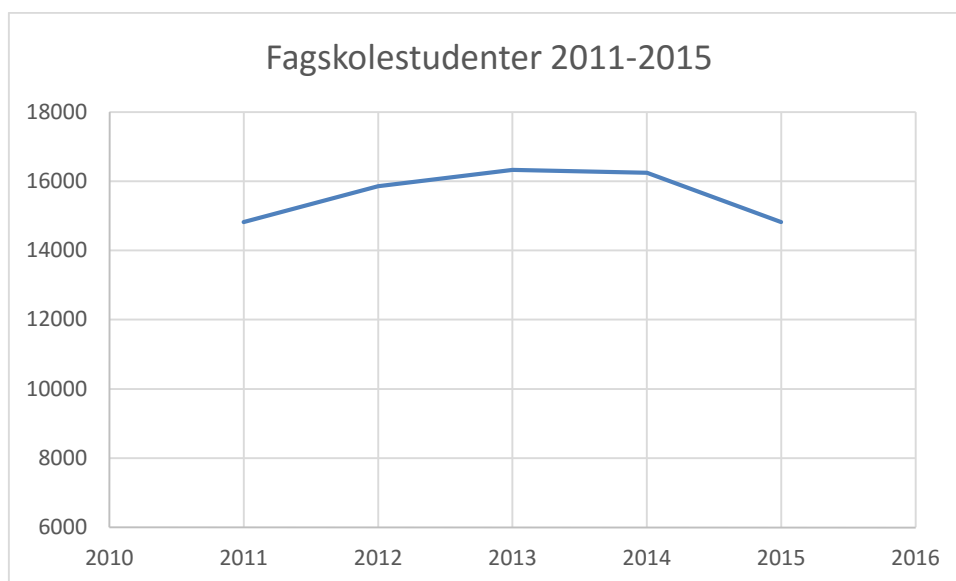
2.7 Studentutviklingen

Studentutviklingen i fagskoletilbudene viser totalt sett en negativ trend de siste årene; stabilitet i de tekniske, vekst i helse, nedgang i de økonomisk-administrative og særlig de kreative. Figur 2 viser utviklingen i antall studenter i høstsemestrene, som normalt har et høyere studenttall enn vårsemesteret.

Etter en viss oppgang fra 2011 til 2013, har det vært en tilsvarende nedgang i antall fagskolestudenter fra 2013 til 2015. Historiske tall for de tekniske fagskolene antyder at disse har ligget på omtrent samme nivå over svært mange år. Studenttallet for fagskolene totalt er heller ikke veldig mye høyere enn det antall studenter som var i utdanningstilbud på mellomnivå på slutten av 1990-tallet (Brandt og Kårstein 1999). Dersom vi ser dette i lys av utviklingen i høyere utdanning, får vi et bilde som er mer ufordelaktig for fagskolene. Opptaket av studenter til høyere utdanning er nær tredoblet de siste 20 årene, og bare de siste fem årene har høyere utdanning økt med 30 000 studenter, samtidig som det som i dag er fagskolens områder totalt sett ser ut til å ha stått stille eller gått noe ned.

²⁶ I følge DBH fagskolestatistikk for 2016 (pr. 15. april) er opptaksgrunnlaget mer blandet, men ifølge Høyskolen Kristiania har skolen registrert sine studenter feil over flere år. Korrigert for dette er opptaksgrunnlaget generell studiekompetanse for de aller fleste.

²⁷ DBH fagskolestatistikk våren 2016



Figur 2: Utviklingen i antall fagskolestudenter 2011-2015

2.8 Fagskoleorganisasjonene

Veldig ulikt videregående opplæring, men med noen fellestrekk med universitets- og høgskolesektoren, har fagskolene etablert egne råd for å fremme sine interesser. I motsetning til UH-sektoren er det imidlertid ikke etablert ett felles råd, men hele seks råd som representerer de ulike fagskolene. De fylkeskommunale fagskolene har Rådet for offentlige fagskoler (RFF), mens de private er spredt på Forum for private fagskoler (FFF), Norske Fag- og Friskolers Landsforbund, (NFFL), Kristne Friskolers Forbund (KFF), Voksenopplæringsforbundet (VOFO), og Fleksibel utdanning Norge (FuN). Rådene for de private skolene er til dels sterkt overlappende. Særlig gjelder dette FFF, VOFO og FuN.

Rådet for offentlige fagskoler (RFF) har spilt en viktig rolle for institusjonaliseringen av fagskolesektoren. Rådet har en historie som rektorkollegium før kommunereformen da fylkeskommunene overtok styringen med fagskolene. RFF «overvintret som selskapsklubb», som en av informantene beskrev det, før rådet kom tilbake som et formelt forum igjen på 2000-tallet. Navnet var opprinnelig Rådet for fylkeskommunale fagskoler, og endringen av navn til Rådet for offentlige fagskoler åpner for å rekruttere bredere. Også de offentlige helsefagskolene og Jernbaneskolen er nå representert. Endringen åpner også for en større distanse til fylkeskommunene som eiere. RFF er primært et faglig forum eller nettverk for rektorene eller skoleledelsen, og har ikke så sterk identifikasjon med fylkeskommunen, som er den formelle skoleeier. Slik sett har rådet likhetstrekk med Universitets- og høyskolerådet (UHR), selv om de i størrelse og oppgaveomfang er lite sammenlignbare. Fylkesutdanningssjefene har tidligere vært representert i RFF gjennom Forum for fylkesutdanningssjefer (FFU), men har trukket seg ut. RFF er finansiert via medlemsavgifter fra de 43 - 44 offentlige medlemsskolene, som i dag omfatter over halvparten av alle fagskolestudentene, dvs. 7000 - 7500 totalt. Rådet lønner en sekretær i 40 prosent stilling. RFF har vært en sentral aktør i organiseringen av sektoren og dens råd. De bidro til opprettelsen både av NUTF og NUFHO, og var sentrale også da Nasjonalt fagskoleråd ble dannet. RFFs oppgaver ser i noen grad ut til å ha blitt overtatt av Fagskolerådet, men RFF opptrer fortsatt i enkelte saker på egenhånd, overfor for eksempel Kunnskapsdepartementet. Viktige oppgaver for RFF er i dag høringsuttalelser, oppnevning av medlemmer til Nasjonalt fagskoleråd, NUTF og NUFHO, og det å representere fagskolene i ulike sammenhenger.

Forum for fagskoler (FFF) er det klart største og viktigste rådet for private fagskoler. De har de tre største private fagskolene som medlemmer, skoler som ligger under det som kategoriseres som

kreative og økonomisk-administrative utdanninger. I tillegg til dette organiserer de også en del mindre skoler, samt studieforbundene AOF og Folkeuniversitetet. Opprinnelig startet FFF som et nettverk av private skoler innenfor IKT, og var tilknyttet IKT Norge. Etter hvert har de utvidet sitt rekrutteringsområde til andre utdanningsområder og flyttet over til NHO, under landsforeningen Abelia. Til å begynne med var det de økonomisk-administrative og de kreative utdanningene som dominerte det private fagskolemarkedet. Flere store tilbud innenfor disse områdene har imidlertid de senere årene blitt lagt ned og erstattet av bachelorutdanninger på samme felt. Dermed har de private tilbudenes virksomhet flyttet seg over mot helsefagutdanninger, hvor det både er offentlige midler tilgjengelig og hvor det tilsynelatende er et stort behov for utdanning som ikke dekkes av offentlige tilbud. Antall studenter i de private fagskolene i FFF oppgis til å være rundt 6000, men tall fra Fagskolestatistikken tyder på at nedgangen de senere årene har bidratt til at det ligger betydelig lavere, og at de private fagskolene i FFF våren 2016 har under 4000 studenter. Fra 2013 til i dag er studenttallet i private fagskoler sunket fra rundt 9000 til 6700²⁸, hvorav de fleste er med i FFF. FFF har spilt en særdeles aktiv rolle i arbeidet med å organisere og tale interessene til de private fagskoler, og også i etableringen av Nasjonalt fagskoleråd. FFF arbeider mye gjennom Nasjonalt fagskoleråd, men opptrer også i noen saker som enkeltaktør overfor blant annet Kunnskapsdepartementet.

Av de i underkant 5000 fagskolestudentene som er registrert som nettstudenter våren 2016²⁹, er rundt halvparten i private fagskoletilbud.

Fleksibel utdanning Norge (FuN), er en nasjonal medlemsorganisasjon for institusjoner som tilbyr fleksibel utdanning i form av nettstudier, nettstudier kombinert med samlinger og andre kombinasjoner av fleksibel organisering. FuNs medlemmer omfatter offentlig godkjente nettskoler, som er nevnt ovenfor, i tillegg til universiteter og høgskoler, private institusjoner og bransjeopplæringssentra. FuN har 40 utdanningsinstitusjoner som medlemmer og av disse er 5-6 skoler med fagskoleutdanning, med andre ord utgjør fagskoleutdanning en relativt liten del av FuNs virksomhet.

Voksenopplæringsforbundet (VOFO) er studieforbundenes interesseorganisasjon med 15 studieforbund som medlemmer. VOFOs hovedmål er å styrke studieforbundenes rammevilkår i arbeidet med å gi voksne læringsmuligheter. AOF og Folkeuniversitetet er de to studieforbundene som tilbyr godkjent fagskoleutdanning.

Medlemsinstitusjonene i FuN og VOFO har 2740 fagskolestudenter. Over halvparten av disse er også med i enten FFF, eller i NFFL (se under). Enkelte tilbydere kan til og med være med i tre organisasjoner, fordi medlemskapsbetingelsene ikke er til hinder for dette. FuN arbeider med det som angår nettbasert og fleksibel utdanning, og FFF tar det som gjelder fagskoler uavhengig av om det gjelder nettbaserte skoler. Det finnes likevel saker der det er nødvendig å konferere og uttale seg sammen, og organisasjonene samarbeider da tett.

NFFL representerer fagskoler primært innenfor visuell kunst, dans, design og arkitektur, men også non utenfor, som Folkeuniversitetets helsefagskole. Organisasjonen er ikke bare et råd som RFF, men har også mer faglige oppgaver som NUTF og NUHFO.

KFF representerer tre fagskoler drevet av kristne organisasjoner. De samarbeider med og er representert av NFFL i Nasjonalt fagskoleråd. De kristne fagskolene hadde våren 2016 under 100 studenter³⁰.

12 av skolene i NFFL og KFFL er spesielle ved at de får midler over statsbudsjettet. NFFL og KFFs medlemsskoler har anslagsvis til sammen rundt 750 studenter.

²⁸ DBH Fagskolestatistikk 2016

²⁹ DBH Fagskolestatistikk 3.04.2016

³⁰ DBH Fagskolestatistikk våren 2016

2.9 Oppsummering av de viktigste fagskoleområdene

Vi har valgt å operere med fire ulike fagskoleområder: tekniske fagskoleutdanninger, helsefagutdanninger, økonomisk-administrative og kreative utdanninger. De tekniske utdanningene har lengst tradisjon og er klart knyttet til det tradisjonelle fag- og yrkesopplæringssystemet. Til tross for at vi har begrenset kunnskap om utviklingen over tid, er det mye som tyder på at denne utdanningstypen har etablert og beholdt en posisjon som videreutdanning for fagarbeidere innenfor disse områdene. Den representerer en stabil kjerne i fagskolesystemet, men det ser ikke ut til at den totalt sett har utviklet seg i omfang. Studenttallet er stabilt. De tekniske utdanningene har sitt eget nasjonale fagutvalg, NUTF, hvor både bransjeorganisasjoner, fagforbund, fylkeskommuner og fagskoler er representert. I tillegg utgjør skolene som gir disse utdanningene kjernen i fagskolene som er med i Rådet for offentlige fagskoler (RFF).

Helsefagutdanningene bygger på tidligere videreutdanninger innenfor feltet, som har blitt godkjent som fagskoleutdanninger etter at den nye loven kom. Det har kommet mange flere tilbud til, og antall studenter er økende, med en dominerende andel på nettstudier. Mye tyder på at de fleste studentene allerede er ansatt i helse- og omsorgsektoren, og at de bruker fagskoleutdanningen til å spesialisere seg på toppen av sin fagutdanning fra videregående. Fagforbund, arbeidsgiverorganisasjoner, helsemyndigheter og utdanningstilbydere har etablert et bredt faglig utvalg, i stor grad etter mønster fra det tekniske, NUFHO. Siden utdanningstilbudene både er offentlige og private, ofte i regi av studieforbund, er fagskolene delt mellom RFF og det dominerende private fagskoleforumet, FFF.

De økonomisk-administrative utdanningene er en fortsettelse av tidligere privatskoletilbud innenfor feltet, som har blitt godkjent som fagskoler etter at den nye fagskoleloven kom. De fleste utdanningene er kortvarige, gjerne på seks måneder. Antall studenter har gått klart tilbake de senere årene. Utdanningen rekrutterer innenfor et område hvor det finnes fagopplæring, men hvor denne står svakt. Rekrutteringsgrunnlaget er dermed ganske bredt. Fagskolene her er stort sett organisert i FFF, men det finnes ikke noe eget fagutvalg på området.

De kreative utdanningene omfatter både nyere IKT-baserte, kreative utdanninger og mer tradisjonelle kunstutdanninger. Området var ganske betydelig da fagskoleloven kom, men er halvert i omfang på fem år. Mye av dette skyldes konvertering av fagskoleutdanning til bachelorutdanning. Utdanningene er private. De kreative fagskolene er med i FFF, mens de kunstneriske stort sett er med i Norske friskolers landsforbund (NFFL). Det finnes ikke faglige utvalg på feltet.

3 Nasjonalt fagskoleråd - etablering og sammensetning

3.1 Fagskolerådets etablering

Forslaget fra Berg-utvalget i 2000 om en rådsstruktur rundt fagskolen ble ikke tatt til følge av daværende regjering og Storting, men i stedet tatt opp igjen i NOU 2008:18 *Fagopplæring for framtida*. I utredningen ses fagskoleutdanning primært som en videreutdanning som skal styrke fagopplæringen. Utredningen foreslo et eget fagskoleråd, som man mente burde samarbeide med SRY og de faglige råd i fag- og yrkesopplæringen. Man foreslo at rådet skulle få ansvar for anbefalinger om dimensjonering og hvilke skoler som burde få offentlig støtte. Det var som en oppfølging av denne utredningen at forskningsminister Tora Aasland i 2010 tok initiativet til opprettelsen av et eget fagskoleråd.

Da staten inviterte berørte organisasjoner til å sitte i et fagskoleråd, som skulle være et rådgivende organ for Kunnskapsdepartementet, var interessen blant både fagskolenes organisasjoner og ulike arbeidslivsparter og organisasjoner stor. De tradisjonelle partene i arbeidslivet, LO og NHO, så nok for seg at de her skulle få en hånd på rattet i utviklingen og styringen av fagskoleutdanningene, på linje med det de har i fag- og yrkesopplæringen. Fagskolesektoren var på sin side noe skeptiske til at partene i arbeidslivet skulle få en sterk posisjon.

Et forberedende utvalg med representanter for fagskolerådene og partene i arbeidslivet ble bedt om å komme med et forslag til sammensetning og mandat for et slikt råd. Dette utvalget satt sammen en helg, hvor en etter hvert kom frem til et omforent forslag til sammensetning. I all hovedsak ble deres forslag til råd en avspeiling av hvem som hadde sittet i utvalget som la fram forslaget.

Kunnskapsdepartementet tok forslaget til følge. Utvalget skulle bestå av 14 medlemmer. På organisasjons- og arbeidslivssiden fikk LO og NHO to representanter hver, mens Virke, KS og Utdanningsforbundet fikk en hver. I tillegg fikk studentorganisasjonen også en representant. Til sammen blir dette syv representanter. Organisasjoner som ønsket å sitte i rådet, men ikke fikk plass var først og fremst YS og Spekter.

På fagskolesiden fikk RFF, som representerer først og fremst de tekniske fagskolene, men i noen grad også helsefagskolene, 2 representanter. FFF, som representerer de private skolene innenfor kreative, og økonomisk-administrative og helsefaglige utdanninger, fikk også 2 representanter. I tillegg fikk de samarbeidende organisasjonene VOFO og FuN, som til dels overlapper med FFF, 1 representant og de samarbeidende organisasjonene NFFL og KFF, som særlig representerer kunstutdanning og kristnefagskoler, men også noen andre, fikk 1 representant. Til sammen har fagskolene slik 6 representanter.

Prosedyren for oppnevning var at Kunnskapsdepartementet ba hver av de berørte organisasjonene foreslå et antall kandidater til rådet. Organisasjonene fylte dermed ikke bare tildelte posisjoner med sine kandidater. Kunnskapsdepartementet beholdt selv et rom for å oppnevne representanter blant de foreslåtte, begrunnet primært i at man da kunne sørge for en lik kjønnsfordeling i rådet. De rokket ikke ved fordelingen organisasjonene i mellom. Imidlertid overrasket departementet LO og NHO ved å gi YS første vararepresentantplassen på arbeidstakersiden og Spekter den første på arbeidsgiversiden, for på denne måten å kompensere noe for at disse ikke fikk fast representasjon i rådet. De er således vararepresentanter for representanter fra organisasjoner de konkurrerer med, LO og NHO, organisasjoner som i utgangspunktet ikke mente de burde ha en plass i rådet. Ledervervet går på omgang mellom arbeidsgiver- og arbeidstakerpartene, noe som i praksis har betydd de to store, nemlig NHO og LO. Nestledervervet går på omgang mellom de offentlige og private fagskolerådene, også her i praksis de to store, RFF og FFF. Kombinasjonen skal være slik at når arbeidsgiverrepresentanten er leder, kombineres med nestleder fra de offentlige fagskolene, mens når arbeidstakerorganisasjonen har lederen, kombineres det med nestleder fra de private fagskolene.

Sammensetningen ble oppfattet som å gi flertall til partene i arbeidslivet, noe som for utenforstående ikke er så enkelt å lese. Både Virke og KS, som da regnes med på arbeidsgiversiden, har for eksempel dobbeltroller ved at de både er arbeidsgiverorganisasjoner og representerer fagskoleeiere. Utdanningsforbundet har fått plass i rådet som arbeidstakerorganisasjon, slik Kunnskapsdepartementet oppfatter det. Selv oppfatter de det imidlertid slik at de er representert, ikke bare fordi de har fagskolelærere som medlemmer, men like mye fordi de er en viktig part i og representant for utdanningssystemet mer generelt. Andre representanter i rådet uttrykker at Utdanningsforbundet i stor grad «vokter» høyere utdanningsinteresser innad i Fagskolerådet. Utdanningsforbundet har ikke pr. i dag noen oversikt over hvor mange medlemmer de har blant lærere i fagskolen. Fagskolelærere organisert i forbundet har ikke noe eget forum. Forbundets kontakt med fagskolelærerne er i stedet tenkt ivaretatt gjennom det som kalles Kontaktforum for videregående opplæring og fagskole. Her har imidlertid forbundet slitt med å få med noen som representerer fagskole. De har dermed måttet finne ad-hoc-løsninger for kontakt med fagskole-representanter for å kompensere for dette.

3.2 Samarbeid mellom fagskolene og partene i arbeidslivet

Det er også på andre måter en stor forenkling å se det som at partene i arbeidslivet har flertall i rådet. I praksis har NHO og LO oppnådd en ledende rolle, ikke først og fremst gjennom samarbeid med Utdanningsforbundet, KS og Spekter, men mer gjennom samarbeid med fagskolenes representanter. Skepsisen fra fagskolesiden i forhold til en såpass sterk grad av partsstyre av det som skal være et fagskoleråd, ser ut til å ha blitt atskillig nedtonet siden rådet ble dannet i 2010. Den viktigste årsaken er trolig at det gjerne er nettopp i LO og NHO at fagskolerepresentantene i de fleste saker opplever å finne sin sterkeste forståelse. Da får man heller akseptere at rådet blir mer utdanningspolitisk og mindre faglig orientert enn man i utgangspunktet hadde tenkt seg. Fagskolerepresentantene er heller ikke bare opptatte av rent faglige saker, men også av å påvirke utdanningspolitikken som fagskolene og fagskolesystemet er avhengige av.

Det virker generelt sett som å være tilslutning til dagens sammensetning innad i rådet. LO har sendt et brev der de karakteriserer det som uhensiktsmessig med dagens vararepresentantordning. Den fungerer ikke godt så lenge vararepresentantene ikke kan følge rådets arbeid gjennom faste representanter fra egne organisasjoner, og dessuten ofte blir innkalt på så kort varsel at de ikke får til å møte. Enkelte organisasjoner gir uttrykk for at fordelingen av fagskolerepresentanter burde vært justert, for eksempel i forhold til endringer i studenttall mellom private og offentlige skoler, hvor de førstnevnte har dobbelt så mange som de offentlige skolene, som nå er størst. Ingen har imidlertid til nå satt det høyt på dagsorden. Det virker å være underordnet ønsket om å holde rådet sammen.

Den sterkeste misnøyen med rådets sammensetning kommer utenfra, først og fremst fra de to organisasjonene som bare fikk vararepresentantplass. De har markert klart både overfor

Kunnskapsdepartementet og i Grund-utvalget³¹, at de opplever det som urimelig at de ikke er med. De tradisjonelle partenes, og også i noen grad fagskolerepresentantenes, innvending mot å utvide rådet for å ta inn nye organisasjoner, er at rådet blir for stort og bredt, og med for mange særinteresser, og at rådet dermed risikerer å bli mindre handlekraftig.

For øvrig spriker innvendingene mot dagens sammensetning. I Kunnskapsdepartementet opplever man, som vi skal komme tilbake til, for sterk dominans av LO og NHO. Utdanningsforbundet har et helt annet utgangspunkt når organisasjonen mener at særlig de private utdanningstilbyderne får uforholdsmessig stor tyngde i Fagskolerådet som følge av at de har fire representanter, at mange av dem er med i NHO, og at de får mye støtte fra både NHO og LO.

Innvendingen mot LO og NHOs alternering i ledervervet møter kritikk fra de samme som er kritiske til at noen organisasjoner ikke er representert i rådet. Saken ser ikke ut til å ha vært tatt opp i rådet, som konstituerer seg selv. Forøvrig virker det som om de fleste oppfatter at spørsmål vedrørende sammensetning ikke tas opp i rådet. Det er Kunnskapsdepartementets råd, men opprettet etter drøftinger med og innspill fra både arbeidslivspartene og fagskolenes egne råd.

Alliansen LO-NHO, og det stort sett gode samarbeide disse ser ut til å ha har med fagskolerepresentantene, ser ut til å danne grunnlaget for det som kan ses som tyngdepunktet i Fagskolerådet. Dette betyr imidlertid ikke at de øvrige normalt står i motsetning til disse. Rådet bestreber seg på å arbeide etter et konsensus-prinsipp. Bortsett fra i enkelte saker, hvor noen representanter har følt seg overkjørt eller tilsidesatt, ser konsensusprinsippet ut til å praktiseres slik at en lar være å uttale seg i saker der det er flere dissenser, eller veldig sterke uenigheter. I slike tilfeller uttaler organisasjonene seg enkeltvis. Dette gjelder først og fremst høringer. Ønsket om å oppnå enighet innad kan i noen tilfeller også medføre at rådene Fagskolerådet gir Kunnskapsdepartementet, kanskje ikke blir så klare som ønskelig, fra noen sider.

I Fagskolerådets første år, er det tegn til en spenning rundt spørsmålet om opptaksgrunnlaget. De private skolene følte sitt opptaksgrunnlag truet av NOKUTs fortolkning av lovverket når det gjelder hva som er relevant videregående opplæring. De offentlige fagskolene hadde nok sympati med prinsippet om at fagskolen skal være en videreutdanning for fagene, og dermed baseres på fagbrev eller annen yrkeskompetanse fra videregående. Men hensynet til å holdet rådet sammen, ser ut til å ha bidratt til at man – litt motstrebende - aksepterte de private skolenes argumenter. I dag er det spenninger rundt noen sentrale spørsmål, som for eksempel ønsket om felles studiepoengordning for fagskoleutdanning og høyere utdanning. Her holder rådet seg også stort sett unna. Dermed opplever man at samarbeidet fungerer innad. Oppsummeringen fra de informantene vi har intervjuet er at ting har gått seg til, at representantene har funnet en måte å arbeide sammen på. Som det heter i referat fra rådsmøtet 21.oktober 2014: «*Rådet har funnet sin form og er både pragmatisk og konstruktiv*».

Det som brukes for å legitimere dagens sammensetning på arbeidslivssiden er at LO og NHO representerer henholdsvis tyngden av arbeidstakere som gjennomfører og har gjennomført fagskoleutdanning, og tyngden av bedrifter som ansetter disse. Både innenfor de tekniske utdanningene og de helsefaglige er det liten tvil om at LO er den store arbeidstakerorganisasjonen for potensielle og utdannede fagskolestudenter. Det gjelder særlig medlemmer i forbund som Fellesforbundet, EI & IT, Fagforbundet, Industri Energi, Forbundet for ledelse og teknikk og Norsk Lokomotivførerforbund. Hvor stor andel det konkurrerende YS har i det vi kan kalle fagskolearbeidsmarkedet, vet vi imidlertid ikke. Men de har en del medlemmer, ikke minst i helsesektoren, som åpenbart faller inn under fagskolens nedslagsfelt.

NHO er den dominerende arbeidsgiverorganisasjon innenfor de områdene de tekniske fagskolene retter seg mot. Innenfor helse er imidlertid KS dominerende. Spekter, som ikke er fullverdig medlem av rådet, er store primært innenfor sykehussektoren hvor fagskolen foreløpig har et tynt grunnlag. Hjelpepleiere og helsefagarbeidere, som er den viktigste målgruppa for fagskoleutdanningen innen

³¹ Grund-utvalget brukes i den videre fremstillingen om det offentlige fagskoleutvalget bak NOU 2014:14

helse, innehar en etter hvert marginal posisjon i sykehus. Spekter ønsker å arbeide for å bedre denne posisjonen gjennom etablering av fagskoletilbud.

Argumentene med at kjøttvekta skal bestemme blir - særlig av de utelatte - kontret med at Fagskolerådet da ikke favner hele arbeidslivet. Dette argumentet har også en viss gehør hos enkeltrepresentanter i rådet, i første rekke Utdanningsforbundet.

At det ble to fra de offentlige fagskolene, og fire fra de private, blir begrunnet i at de private var større enn de offentlige i 2010, målt både i forhold til antall skoler og antall studenter. I tillegg representerer de private skolene en større kompleksitet. De omfatter ulike sektorer, som tradisjonelle kunstutdanninger, nyere kreative utdanninger, økonomisk-administrative utdanninger og helseutdanninger. Dessuten omfatter den private delen studieforbundene AOF og Folkeuniversitetet. De offentlige fagskolene har imidlertid overtatt som den sektoren som representerer flest studenter. De representerer den historiske kjernen i systemet, nemlig de tekniske fagskoleutdanningene, som ved siden av helse også er de som først og fremst bygger på fag- og yrkesopplæring i videregående. Også fag- og yrkesopplæringen er kompleks og heterogen i sin sammensetning.

Slik vi kan observere det, er det liten tvil om at NHO er den organisasjonen som arbeider mest systematisk med og bruker mest ressurser på fagskolespørsmål. Organisasjonen består av mange ulike deler, som arbeider med dette fra ulike vinkler. Enkelte landsforeninger, som NELFO og BNL, prioriterer dette ut fra rekrutteringsbehovene bedriftene deres har. Abelia bruker ressurser på dette, primært fordi de representerer et nettverk av private utdanningsinstitusjoner som blant annet har et vesentlig fagskoletilbud. NHO sentralt bruker ressurser på fagskole, fordi det er politisk prioritert felt for organisasjonen. Kompetanseavdelingen koordinerer NHOs arbeid med fagskolespørsmål. NHO setter av midler til at deres representant kan ta på seg arbeid for rådet, også mellom møtene.

Også LO og noen av deres fagforbund, prioriterer fagskolespørsmål, selv om det ikke ser ut til at de har en like omfattende virksomhet på området som NHO og noen av deres medlemsorganisasjoner. Virke, Utdanningsforbundet og KS, og også YS og Spekter, prioriterer fagskolespørsmålet i forlengelsen av engasjementet rundt fagopplæring, men neppe med samme styrke som NHO og LO.

4 Fagskolerådets virksomhet

4.1 Mandatet

Nasjonalt fagskoleråd har status som et offentlig oppnevnt råd som skal rådggi Kunnskapsdepartementet. Det er gitt et mandat, som organisasjonene i stor grad selv var med på å utforme gjennom det forberedende utvalget. I mandatet heter det at

Nasjonalt fagskoleråd skal

- *bidra til å utvikle rammer og strategier for fagskoleutdanningen som ivaretar den enkeltes, virksomhetenes og samfunnets behov for yrkesrettet kompetanse og livslang læring.*
- *i vid forstand fremme fagskolenes samlede interesser som selvstendig del av utdanningssystemet og stimulere til samordning og samarbeid og kvalitetsutvikling av fagskoletilbudene*
- *arbeide for å fremme samarbeidet mellom de forskjellige aktørene på utdanningsområdet og bidra til at fagskoletilbudene fremstår som attraktive utdanningstilbud for arbeidslivet og studenter*
- *arbeide overfor regionale og sentrale myndigheter for å sikre fagskolene forutsigbare og tilfredsstillende økonomiske betingelser*
- *samarbeide om en god sammenheng mellom utdanningsnivåene*
- *bidra til synliggjøring av fagskoleutdanningen*

Fagskolerådet skal videre

- *arbeide for faglig kvalitet og utvikling av fagskolesektoren*
- *gi råd til sentrale og fylkeskommunale myndigheter i aktuelle fagskolesaker*
- *vurdere behovet for og presentasjon av informasjon om fagskoleutdanning*
- *ivareta kontakt med arbeidslivet om behovet for og dimensjonering av fagskoletilbud*
- *arbeide for tilfredsstillende og forutsigbare rammevilkår for fagskoleutdanningene*
- *bidra til hensiktsmessig og fleksibel organisering av studiene og sikre gode studiebetingelser for studentene*
- *foreslå områder for forsøk, statistikk- og utviklingsarbeid og forskning innenfor fagskolesektoren*
- *fremme internasjonalisering av og i fagskoleutdanningen*

Fagskolerådet oppnevner egne arbeidsgrupper for spesielle formål etter behov og samarbeider med faglige nasjonale utvalg (for eksempel SRY, UHR, NUTF, NUFHS).

Mandatet er omfattende, samtidig som mange av kulepunktene er overlappende, noen til dels gjentakende. En streng revisjon av om Fagskolerådet har oppfylt hvert punkt i mandatet er neppe

hensiktsmessig. I stedet finner vi det rimelig å se på hva rådet faktisk har gjort og vurdere det mer helhetlig opp mot mandatet.

4.2 Hva har rådet arbeidet med?

Rådets virksomhet og arbeidsmåte er godt dokumentert gjennom forholdsvis fylldige referater fra møtene fra 2010 til 2015, planer for arbeidet og oppsummering av disse, samt uttalelser og henvendelser til Kunnskapsdepartementet.

Vi skal gjøre en gjennomgang basert på det vi oppfatter som de viktigste saksområdene rådet har arbeidet med. Nedenfor har vi gjort en litt grov rangering av disse, både etter hvor ofte sakene har vært til behandling, og hvor mye oppmerksomhet de ser ut til å ha fått. Vi har valgt å gruppere de i syv saksområder:

1. Fagskolens plass i det norske utdanningssystemet
2. Fagskolens synlighet
3. Arbeid med kvalitet og forholdet til NOKUT
4. Kunnskapsgrunnlaget gjennom statistikk og forskning
5. Finansiering av fagskolen
6. Fagskolerådets arbeidsform og rammebetingelser
7. Forholdet til Kunnskapsdepartementet

4.2.1 Fagskolens plass i utdanningssystemet

NOU 2008: 18, som foreslo et eget fagskoleråd, rettet oppmerksomheten mot to forhold; at den skulle være en videreutdanning og bygge på fag- og yrkesutdanning, og at fagskolen må ses i forhold til høyere utdanning. Man sier fagskoleutdanning kan være en profesjonsutdanning og sammenligner med en profesjonsbachelor i høyere utdanning (s.90), men at skoleslaget lider under sin svake plassering i utdanningsfeltet. Det legges imidlertid også vekt på at fagskolen er fagarbeidernes mulighet for videreutdanning i egne fagområder. I det første måldokumentet fra det nyopprettede fagskoleutvalget settes det å få etablert fleksible overganger i utdanningssystemet, som det høyest prioriterte målet, primært ved å innføre studiepoeng for fagskole på linje med høyere utdanning som virkemiddel, sekundært ved gode og fleksible konverteringsordninger fra fagskolepoeng til studiepoeng. I drøftingene av dette henviser man til at et slikt mål har dekning i Stortingets behandling av endringer i fagskoleloven i 2010³².

Anerkjennelse av fagskoleutdanning på linje med høyere utdanning ble således gitt som et sterkt politisk signal fra første stund, og dette kan på mange måter ses som Fagskolerådets store politiske prosjekt helt fra etableringen i 2011. Forhold til videregående opplæring fikk ikke samme plass. Rådet har i større grad fått preg av å være et utdanningspolitisk organ for samarbeid mellom fagskolesektoren og partene i arbeidslivet, enn et faglig organ for fagskolesektoren.

4.2.1.1 Fra felles studiepoeng til læringsutbyttebeskrivelser

Måten det arbeides med den politiske hovedsaken på, er imidlertid preget av en balansegang i forhold til å holde rådet samlet. Fra innledningsvis å erklære felles studiepoeng som en fanesak, blir dette etter hvert tonet ned i rådet. Dette skjer ikke fordi det ikke er flertall for det innad, men fordi det er umulig å oppnå konsensus om det. Utdanningsforbundet er særlig klar i sin motstand. Når Fagskolerådet skal avgi høringsuttalelse om NOU 2014:14, utelater man derfor spørsmålet om studiepoeng og overlater til medlemsorganisasjonene å uttale seg på egenhånd. For de fleste

³² *Komiteén deler oppfatningen om at verdien av fagskoleutdanning bør synliggjøres bedre enn i dag og at skillelinjene mellom utdanningssystemene bør bygges ned. Komiteen ber derfor departementet om å involvere det nyopprettede Fagskolerådet i utarbeidelsen av et rammeverk som muliggjør enklere og mer forutsigbare overganger mellom fagskoler og høyere utdanning. Sentralt i dette ligger å anerkjenne den faktiske kunnskapen og kompetansen en tilegner seg gjennom fullført fagskoleutdanning. (Innst. 64 L (2010–2011))*

representantene fra arbeidslivet og for representantene fra fagskolene er imidlertid felles studiepoeng fremdeles en viktig sak, og for studentorganisasjonen er det en av de aller viktigste sakene³³.

En annen sak både fagskolerepresentantene og de fleste partsrepresentantene i Fagskolerådet er opptatte av, er muligheten for å bygge på med et ekstra år på toppen av de toårige fagskoleutdanningene, slik at man eventuelt kan ende opp med en yrkesbachelor. Både de offentlige og de private fagskolene går inn for dette. De viser ofte til «europiske systemer», og særlig til modellen som er valgt for det danske erhvervsakademiet. Til tross for at også dette er en sak de aller fleste i Fagskolerådet stiller seg bak, arbeides det mest med saken på utsiden av rådet. Den manglende diskusjonen av strategier i rådet kan også her ses som utslag av konsensusprinsippet, fordi det er en sak hvor det er fundamentale interessenetninger rundt innad i rådet. En anerkjennelse av fagskoleutdanning i forhold til systemet for høyere utdanning er en svært viktig sak for både LO og NHO, samt for de store rådene for både offentlige og private fagskoler. Begrunnelsene er ulike. Mer generelle samfunnsmessige mål som å demme opp for en sterk akademisk drift blant ungdom, som på sikt kan bidra til å utradere fagskolen, og å heve statusen til yrkesopplæring generelt, er to sentrale begrunnelser. Det argumenteres også generelt for likeverdighet mellom forskningsbasert og erfaringsbasert kunnskap. På noen områder er argumentasjonen mer konkret ved at utdanninger som befinner seg i henholdsvis fagskole- og høyskolesystemet framstår som relativt like, gir ulik uttelling rent utdanningsmessig. For de private skolene innenfor de kreative fagområder er likevel situasjonen spesiell. De baserer sitt inntak, og sine utdanninger, ikke på fag- og yrkeskompetanse fra videregående opplæring, men generell studiekompetanse. For deres søkergrupper er høyere utdanning et mer nærliggende alternativ enn det er for elevene på teknisk fagskole eller i helseutdanningene. For de private høyskolene i dette området er derfor det å kunne tilby bachelor mer avgjørende for å kunne konkurrere om studentene. De er slik sett mindre «lojale» mot fagskolesystemet, og bare i løpet av de siste par årene har store fagskoleutdanninger blitt flyttet ut av fagskolen og inn i høyere utdanning.

Det er først og fremst Utdanningsforbundet, som på mange måter har en relativt utydelig basis i fagskolen, som målbærer det alternative synet innad i rådet. Det viktigste argumentet er at man må bevare fagskolens særegenhet, og at fagskolepoeng er uttrykk for denne. Det viktigste må være å heve anerkjennelsen av fagskolen og fagskolepoeng gjennom å få fram den særegne kompetansen fagskolen representerer. Utdanningsforbundet argumenterer for at det vil stride mot Bologna-prosessens mål å utvide studiepoeng til også å omfatte fagskolen. Med dette forsvarer de også grenselinjene rundt dagens system for høyere utdanning i Norge og den eksisterende måte å tallfeste gjennomført utdanning på.

Når Fagskolerådet skal uttale seg om forholdet mellom fagskolen og høyere utdanning, faller de ned på et minste felles multiplum, ved å gå inn for å etablere en modell for overgang mellom fagskole og høyere utdanning. Denne modellen bygger på at det skal etableres samarbeidsavtaler mellom fagskoler og høyere utdanningsinstitusjoner, med gjensidig kvalitetssikring og systematisk sammenligning av læringsutbyttebeskrivelser på institusjonsnivå. Denne modellen står rådet samlet bak, og den er oversendt Kunnskapsdepartementet og Universitets- og høyskolerådet (UHR), men uten at man, i følge rådet, har fått noen respons. Noen av rådsrepresentantene påpeker at en slik modell forutsetter noen strukturelle tiltak på sentralt hold for at den skal tas i bruk.

4.2.1.2 Internasjonalt engasjement

Fagskolerådet har helt fra starten orientert seg internasjonalt. En hovedhensikt også med dette arbeidet synes å være at det skal bygge opp under arbeidet med fagskolens posisjon i Norge. Man har prioritert besøk til Danmark, Sverige og Tyskland, for å lære av deres erfaringer med fagskole. På et relativt generelt plan holdes særlig Danmark og Tyskland opp som forbilder når det gjelder modeller for anerkjennelse av fagskoleutdanning og etablering av muligheter for yrkesbachelor. Etter at de private skolenes forum, FFF, en tid hadde pleid kontakt med Chain 5, et nettverk for

³³ Jf Khrono 9. april 2016

utdanningsinstitusjoner på nivå 5, har Fagskolerådet etter hvert meldt seg inn i dette. Deltakelsen brukes aktivt for å skaffe kunnskap som igjen kan bidra til å heve den norske fagskoleutdanningens posisjon i forhold til høyere utdanning.

4.2.1.3 Forholdet til videregående opplæring

Forholdet til videregående opplæring har fått langt mindre oppmerksomhet fra Fagskolerådet enn forholdet til høyere utdanning. I startfasen av rådets arbeid ble det konfrontert med spørsmålet om opptak på grunnlag av generell studiekompetanse til visse fagskoleutdanninger, nemlig de kreative utdanningene. Bakgrunnen var NOKUTs fortolkning av fagskoleloven og forskriftene, hvor de mente fagskoletilbud måtte bygge på yrkesutdanning fra videregående. De private fagskolene og deres råd engasjerte seg voldsomt i saken, som de oppfattet som et være eller ikke være for sine utdanninger. Til tross for skepsis fra de tekniske fagskolene sin side, som var engstelig for en uthuling av prinsippet om at fagskole skal være videreutdanning for allerede faglærte, stilte rådet seg bak støtte rådets støtte til Kunnskapsdepartementets forslag om en prøveordning med opptak på grunnlag av generell studiekompetanse til kreative utdanninger. Noe annet ville trolig ha betydd en torpedering av samarbeidet i rådet i den form det har i dag, i stor grad basert på en allianse mellom partene i arbeidslivet på den ene siden, og både de offentlige og de private fagskolene på den andre.

Til tross for forsøksordningen med opptak på grunnlag av generell studiekompetanse, har flere store, private fagskoleutdanninger, særlig innenfor de nye kreative områdene, men også innenfor det økonomisk administrative feltet, blitt lagt ned og erstattet med bachelorutdanninger. Også noen tidligere kunstfaglige fagskoleutdanninger har i løpet av det siste året blitt godkjent av NOKUT som høyskoleutdanninger. Disse endringene har betydning for balansen mellom de ulike områdene i fagskolesektoren, hvor den private delen er klart svekket til fordel for høyskoleutdanninger på samme område. Samtidig er det liten tvil om at dette svekker fagskolesektoren slik den har blitt forsøkt konstruert som en integrasjon av fire ulike hovedtyper utdanning. Dette kan imidlertid ikke ses å ha vært tema i Fagskolerådet.

4.2.1.4 Hvor har man oppnådd i forhold til høyere utdanning?

I mandatet til Fagskolerådet heter det at det skal samarbeide om en god sammenheng mellom utdanningsnivåene. Det heter videre at rådet skal bidra til å utvikle rammer og strategier for fagskoleutdanningen. Det er liten tvil om at Fagskolerådet har prioritert dette høyt. Om man har prioritert det riktig, vil være et politisk spørsmål. Hva har man oppnådd? Universitets- og høyskolerådet har vist liten interesse for Fagskolerådets henvendelser, noe som avspeiler den generelt lave interessen i de høyere utdanningsinstitusjonene for å gjøre noe for å bedre overgangene mellom fagskole og høyere utdanning, enn si diskutere felles studiepoeng. Det er i dagens situasjon kanskje ikke så lett å se grunner til at de skal gjøre det, så lenge studentene strømmer til høyere utdanning, og fagskolesystemet er såpass svakt. I det offentlig oppnevnte fagskoleutvalget, eller Grund-utvalget, endte man opp med å anbefale å prøve ut modeller for overganger. Det oppfatter flere i rådet som et skritt tilbake, fordi de mener dette allerede har vært gjort.

Det har vært avholdt et møte mellom en rekke organisasjoner og stortingsrepresentanter fra Høyre og Fremskrittspartiet, hvoretter noen enkelt-politikere gikk ut med offentlig med forslaget om at fagskoleutdanning skal likestilles med høyere utdanning, blant annet når det gjelder studiepoeng³⁴.

På det praktiske planet oppsummeres situasjonen som at noen få høyskoler aksepterer å ta inn høyskolekandidater til avkortet ingeniørutdanning, men at det kun skjer der de ellers mangler søkere. Generelt er det lav aksept for at fagskoleutdanning skal bety noe om en søker høyere utdanningsinstitusjoner. Noen fagskoler utvikler imidlertid løsninger uavhengig av Fagskolerådet. Flere av de private fagskolene har allerede lenge praktisert faste avtaler med utenlandske høyere utdanningsinstitusjoner, hvor deres høyskolekandidater kan få et tredje års påbygning for å oppnå en bachelorgrad³⁵. I tillegg har flere av de private fagskolene selv blitt godkjente som høyskoler, og de

³⁴ Dette gjelder blant annet Høyrepolitikeren Kent Gudmundsen som uttalte dette i NRK P1, 6. april 2016.

³⁵ Høyskolen Kristiania er blant dem som har en slik praksis

har derfor muligheter for å tilby skreddersydde påbygningsløp for fagskolekandidater som vil ha bachelor. De ordninger vi er blitt gjort kjent med, er imidlertid basert på at man bare får godkjent ett av tre års høyskoleutdanning for to års fagskole, og dette er noe som også praktiseres innenfor enkelte av de tekniske utdanningene. Fylkeskommunene og fagskolene i det såkalte Østlandssamarbeidet³⁶ har inngått i et tett samarbeid for å etablere høyere yrkesfaglig utdanning, i første rekke ledelsesutdanninger på toppen av toårige fagskoleutdanninger, i en treårig yrkesbachelor. Modellen er ikke avklart, men ut fra dagens prinsipper for godkjenning av utdanning på tertiærnivå, og NOKUTs håndhevelse av disse, vil man ikke få godkjent en slik løsning, verken som bachelor, eller som treårig fagskoleutdanning. Fagskole er maksimalt på to år, og fagskoler godkjennes ikke for å drive med høyskoleutdanning. Derfor mener noen av veien å gå for fagskoleprosjektet på Østlandet, er å gjøre som de private, for eksempel Høyskolen Kristiania, nemlig å bli godkjent for å drive høyskole og deretter opprett en yrkesbachelor med overgang fra toårig fagskole. Ikke minst partene i arbeidslivet er sterkt imot dette, som de ser på som en gradvis utvanning av hele ideen med fagskolen som alternativ til høyere utdanning.

4.2.2 Synliggjøring av fagskolen

Ut fra en omforent oppfatning om at fagskolen er lite kjent og svært usynlig sammenlignet med høyere utdanning, har Fagskolerådet i hele perioden vært svært opptatt av å gjøre fagskolen mer synlig, både generelt, men særlig i forhold til utdanningssøkende. Saken er en gjenganger på rådenes møter. Rådet har oppfattet denne oppgaven som så viktig at man i flere runder har søkt Kunnskapsdepartementet om ekstra midler til å ansette en person som hovedsakelig skal drive informasjon. I seks år har Fagskolerådets budsjett stått stille, uten kompensasjon for pris- og kostnadsvekst. Rådet mener deres informasjonsvirksomhet er hemmet av mangel på ressurser, men krav om økte bevilgninger har ikke blitt imøtekommet. I KD er man noe kritisk til profilen og innholdet i en del av rådets informasjonsvirksomhet, som man oppfatter skaper uklarhet om grensene mellom fagskole og høyere utdanning.

Rådet har valgt å prioritere en stor del av de midlene de har til rådighet til å engasjere en ekstern konsulent. Arbeidet til konsulenten har omfattet utarbeidelse av informasjonsmateriale om fagskolen, i hovedsak til bruk på egne sider på VOX sine nettsider, ulike utdanningsportaler og arbeidslivets organisasjoner. Konsulenten skulle også arbeide særlig opp mot fylkeskommunene og karrieresentrene.

Rådet har gjennom perioden også arbeidet med spørsmålet om et felles vitnemål og en felles grad for fagskolen. Man ønsker at Vocational Diploma skal være en felles grad for de som gjennomfører og består en toårig fagskoleutdanning. Det skal også være et felles vitnemål for dette. Alle de store fagskoleorganisasjonene, RFF, FFF og NFFL har anbefalt sine skoler om å ta i bruk dette. Gradsbetegnelsen er imidlertid «intern» på den måten at den ikke er godkjent av myndighetene. Man har imidlertid kommet fram til en mal for felles vitnemål, hvor NOKUT har stilt krav til innhold og ut fra dette anbefalt det. Fagskolene har i stor grad tatt dette i bruk, også betegnelsen Vocational Diploma, ifølge Fagskolerådet. De var derfor svært skuffet over at Grund-utvalget, etter deres vurdering, overså det arbeidet rådet har gjort på dette området med *Vocational Diploma*, og i stedet foreslo en lovfesting og beskyttelse av gradsbetegnelsen *fagskolekandidat*.

4.2.3 Arbeid med kvalitet og forholdet til NOKUT

Etter 2006 er det NOKUT som skal godkjenne alle fagskoletilbud. Slik sett har de blitt en maktfaktor i fagskolesystemet og dermed også for Fagskolerådet. Som et mer utdanningspolitisk enn et faglig råd, er ikke Fagskolerådet koplet til de formelle prosessene rundt godkjenning av utdanninger. Her er det de nasjonale fagutvalgene som spiller en rolle, om enn indirekte fordi heller ikke de er formell part i søknadsprosessen. Det nasjonale Fagskolerådet har imidlertid på et mer generelt grunnlag hatt møte med NOKUT for å diskutere samarbeidsområder. Rådet har ellers vært svært opptatte av prosedyrene

³⁶ Østlandssamarbeidet består av de seks fylkeskommunene på Østlandet. Oslo har imidlertid bare delvis vært med på fagskoleinitiativet

rundt godkjenning av utdanningstilbud. En hovedsak har vært at fagskolene opplever at NOKUT bruker for lang tid og dermed svekker fagskolenes evne til å være fleksible og møte nye behov. De har derfor arbeidet for at NOKUT får mer ressurser på fagskoleområdet. I tillegg har rådet vært opptatt av at fagskolene får muligheter til å søke akkreditering slik at de kan opprette egne utdanningstilbud uten å søke hver gang. Fagskolerådet har også hatt mange diskusjoner om oppnevninger av representanter til NOKUTs styre og til NOKUTs klagenemnd, fordi dette har vært verv det har vært en viss dragkamp rundt. NOKUT har på sin side vært opptatt av å styrke kvaliteten i fagskolene, slik de definerer den, og etablere møteplasser i den forbindelse. De arrangerer hvert år en egen nasjonal fagskolekonferanse, som også er blitt den mest sentrale konferansen på fagskoleområdet. De samarbeider med Fagskolerådet om innholdet i konferansen hvert år. Fagskolerådet ikke har sin egen konferanse, noe som på mange måter illustrerer rådets relativt beskjeden posisjon og kapasitet.

Enkelte representanter stiller spørsmålsteget ved den altomfattende definisjonsmakt NOKUT har fått overfor fagskoleutdanning, og påpeker at denne blant annet ikke omfatter praksiselementet på en god måte. Dette er imidlertid ikke rådets uttalte syn. Rådet har i stedet iverksatt et eget arbeid rundt det å definere kvalitet i fagskolen. Dette har resultert i et eget notat som er oversendt Kunnskapsdepartementet og utvalget som ser på kvalitet i høyere utdanning. Arbeidet kan karakterisert som å være i en relativt eksplorativ fase, og ser foreløpig i liten grad ut til å ha vært gjenstand for brede diskusjoner, verken i rådet eller utenfor. Det man særlig har vært opptatt av er hva som er det særegne med kvalitet i fagskoleutdanning. Det de særlig framhever er nettopp praksisdimensjonen i fagskoleutdanningene. Grund-utvalget har på sin side anbefalt at det skal stilles lovfestet krav om praksis i alle fagskoleutdanninger, noe ikke alle i rådet er udelt begeistret for. Et slikt krav får fram den voldsomme heterogeniteten i fagskolen, fordi praksiskomponenten i fagskoleutdanningene arter seg vidt forskjellig innenfor de ulike områdene. For enkelte fagskoleutdanninger er praksis en obligatorisk del, nærmest som en læretid. Det gjelder for eksempel kadettperioden innenfor maritim utdanning. For andre er praksistiden et prosjektarbeid i en bedrift, slik det ofte er i de tekniske fagskolene. For en tredje type utdanninger foregår praksis på skolen, som i de kunstneriske utdanningene. Det kan også hevdes at for mange av utdanningene ligger fagskoleutdanningens viktigste praksisdeler forut for den formelle utdanningen. Slik sett illustrerer arbeidet med å definere kvalitet hvordan sektoren spriker i alle retninger.

4.2.4 Kunnskapsgrunnlaget gjennom statistikk og forskning

Fagskolerådet har diskutert statistikk på svært mange møter etter at fagskolestatistikk ble en del av NSD DBHs statistikk for høyere utdanning. Det som imidlertid ser ut til å ha fått størst oppmerksomhet fra rådet er selve den praktiske gjennomføringen av datainnhentingene. Denne siden av statistikk er viktig nok. Det handler på den ene siden om å få skolene til å rapportere i tide og rapportere nøyaktig, og på den annen side å etablere prosedyrer for rapporteringen som gjør at dette er overkommelig rent praktisk for de mange fagskolene, som ofte har liten administrativ kapasitet. Ikke minst gjelder det å unngå dobbelt-rapportering. Dette har Fagskolerådet tatt på alvor.

Det er imidlertid færre spor etter at Fagskolerådet bruker statistikken aktivt, gjennom å diskutere hva den forteller og ikke forteller. Når det fremheves at statistikk skal gjøre fagskolen mer synlig, er vi litt i tvil om dette har skjedd. Statistikken er, som tidligere omtalt, ikke utformet på en slik måte at den intuitivt kan gi et bilde av de ulike fagskoleområdenes utvikling. Fagskolesektoren har langt flere institusjoner enn man har i høyere utdanning, og de er heller ikke delt inn i institusjonstyper, slik de er i høyere utdanning. Dette gjør også sektoren lite tydelig i statistikken. Studentene er ikke inndelt etter type fagskoleutdanning, men etter såkalte NUS-koder. Dette gjelder både i NSD DBH-statistikken og SSB-statistikken. Dette kan kanskje være uttrykk for at sektoren selv ikke har utviklet klare og gjennomgående utdanningstyper. Det få spor i referatene i rådets forhandlinger etter diskusjon av det fagskolestatistikken kan fortelle om utviklingen, om forholdet mellom skoleslagene, om studenttallet går opp eller ned. Manglende bearbeiding av den informasjonen som ligger i fagskolestatistikken kan kanskje forklares ved rådets manglende administrative kapasitet. Det krever tid å analysere tall, etablere kategorier som grunnlag for sammenligner og se de interessante utviklingstrender.

Det har også blitt etablert en kandidatundersøkelse, som NIFU har gjennomført, men uten at det er helt lett å spore om Fagskolerådet var en drivkraft i dette. Rådet har imidlertid tatt opp at denne bør gjentas regelmessig, på linje med kandidatundersøkelsen i høyere utdanning. Når resultatet av undersøkelsen har kommet, har rådet sagt seg fornøyd, men uten at det er særlig spor etter aktiv debatt rundt de funn som er gjort, eller ikke gjort. Når statistikken ikke brukes aktivt, gir det heller ikke grunnlag for tilbakemeldinger som igjen kan bidra til kvalitetssikring og forbedringer.

Det har eksistert en utbredt oppfatning om at fagskoleutdanning har god gjennomføring og god overgang til arbeid. Dette er selvsagt viktige momenter i et arbeid for å fremheve fagskolen og dens kvaliteter, som også Fagskolerådet bruker i sin informasjon om skoleslaget. Dette bildet kan sikkert være riktig for enkeltutdanninger. Grunnlaget for å hevde dette som et generelt bilde kan imidlertid synes relativt svakt. Status er snarere at man vet for lite om disse forholdene, og hvordan de varierer mellom utdanninger og sektorer, til at man kan gi et klart bilde av situasjonen. Hva slags karrierer fagskolestudenter gjør i arbeidslivet, finnes det så og si ingen forskning på. Både på dette og andre områder har Fagskolerådet tilsynelatende vært passive i forhold til å foreslå utredning og forskning. Mandatet sier også at rådet skal foreslå modeller for forsøk. Rådet har, som omtalt foreslått en modell for overganger mellom fagskole og høyere utdanning, og noen oppfatter det som at denne er utprøvd. Rådets fokus har ellers vært på det man kan kalle systemoverskridende modeller, og disse er det vel grunn til å anta at det ikke er lett å få støtte til forsøk på. For øvrig forutsetter det å utvikle forsøk at det er tett og hyppig kommunikasjon mellom Fagskolerådet og statlige og fylkeskommunale myndigheter om fagskolen, slik man i større grad ser ut til å ha for eksempel mellom SRY og utdanningsmyndighetene i fag- og yrkesopplæringen. Også dette kan i noen grad tilskrives det faktum at man mangler administrativ kapasitet.

4.2.5 Finansiering av fagskolen

Finansieringen av fagskolen går i dag hovedsakelig gjennom rammetilskuddet til fylkeskommunene. Noen kunstsikoler får penger direkte over statsbudsjettet, mens de helsefaglige utdanningene er finansiert av helsemyndighetene. En del fagskoleutdanninger har ingen offentlig støtte. Fagskoleutvalget har vært opptatt av at fagskoleutdanning skal ha en like god finansiering som høyere utdanning. De har også spilt inn konkrete forslag og argumenter for finansiering av fagskolene til Kunnskapsdepartementet, KUF-komiteen og til Grund-utvalget. Her støtter Fagskolerådet en omlegging av finansieringen hvor alt samles under en felles programpost i statsbudsjettet. Rådet ønsker å likestille private utdanningstilbud som har institusjonsakkreditering med offentlige fagskoler med hensyn til offentlig finansiering. Rådet er også opptatt av at dagens offentlige fagskoler i utgangspunktet er underfinansiert

Fagskolerådet har ellers i sitt mandat at de skal arbeide også overfor regionale (fylkeskommunale) myndigheter for å sikre fagskolene tilfredsstillende og forutsigbare økonomiske rammevilkår. Dette har ikke Fagskolerådet gjort, og det er vanskelig å forvente at de skal jobbe overfor 19 fylkeskommuner. I noen tilfeller finansierer fylkeskommunene fagskoler utover det rammetilskuddet skulle tilsi, men dette vil trolig være på grunnlag av lokale innspill, ikke Fagskolerådet.

Rådet har også vært opptatt av bedre studentfinansiering, og studentrettigheter i fagskolen på linje med høyere utdanning.

4.2.6 Fagskolerådets arbeidsform og rammebetingelser

Mye av arbeidet i rådet dreier seg om høringer man blir invitert til å uttale seg om. Det har vært en del diskusjon om hvordan slike saker har vært behandlet, ikke minst i de tilfeller det er korte tidsfrister. Litt i strid med konsensus-prinsippet, avgjøres det ved simpelt flertall om rådet skal avgi uttalelse eller ikke. Hvis et mindretall ikke ønsker å avgi uttalelse, skal rådet få fram eventuell dissens tydelig. Er det flere dissenser, skal rådet ikke uttale seg. Dette har, som tidligere vist, ført til at rådet lar være å uttale seg i en del svært sentrale spørsmål.

For di rådet har en begrenset kapasitet, nedsetter man ofte arbeidsgrupper for å forberede saker og uttalelser. I de tilfeller rådet ikke møtes igjen før høringsfrist har arbeidsutvalget, bestående av leder, nestleder og sekretær, fullmakt til å utforme endelig høringsuttalelse etter å ha bedt rådsmedlemmene om kommentar på mail.

Det kan synes som om rådet har funnet fram til en arbeidsmåte som fungerer rimelig greit, gitt den begrensede kapasiteten rådet har, og det at det innad i rådet er en del områder som er definert ut på grunnlag av ønske om konsensus.

4.3 Rådets forhold til Kunnskapsdepartementet

Fagskolerådet skal være et rådgivende organ for Kunnskapsdepartementet. Hvordan har så denne relasjonen utviklet seg i perioden? Kunnskapsdepartementet har deltatt med litt ujevne mellomrom på rådets møter. I tillegg har man hatt møte med statssekretæren og høsten 2015 for første gang med Kunnskapsministeren.

En grov oversikt fra sekretariatet forteller at Fagskolerådet har sendt rundt et titalls henvendelser til Kunnskapsdepartementet fra 2011-2015, og avgitt et tilsvarende antall høringsuttalelser. Bare i en sak ble det satt et særlig trykk bak henvendelsen, og det ble understreket at vitale interesser var truet. Det gjaldt praksisen med å innskjerpe praksisen med å kun godkjenne kurs som bygget på fag- og yrkesopplæring som inntakskrav. Ønsket fra de private skolene om å beholde generell studiekompetanse som opptaksgrunnlag, ble Fagskolerådets politikk, og de oppnådde at Kunnskapsdepartementet snudde, riktignok ved å utforme åpningen for generell studiekompetanse som en prøveordning.

Fagskolesaker har ingen egen avdeling i Kunnskapsdepartementet, ei heller egne saksbehandlere som er dedikert til dette saksfeltet alene. Frem til 2005 lå fagskole under opplæringsavdelingen, som stiller med videregående opplæring. Feltet ble da flyttet over i universitets- og høyskoleavdelingen. Dette virker det som om er i tråd med dagens fagskoleråds praktiske politikk, å legge seg tett opp mot høyere utdanning. I Kunnskapsdepartementet er det en oppfatning at man deretter satte i gang en rekke tiltak for å synliggjøre fagskolen og heve statusen. Man tok tak i godkjenningsordningen og overførte denne til NOKUT, tok initiativ til å få opp kunnskapsgrunnlaget ved egen fagskolestatistikk og kandidatundersøkelse, og man etablerte et Nasjonalt fagskoleråd. Denne utviklingen ble, slik man oppfatter det, brutt av en politisk dragkamp om fagskolen, og hvor LO og NHO satte seg i førersetet for det nye rådet. I universitets- og høyskoleavdelingen, hvor man er vant til å forholde seg til UHR, som representerer utdanningsinstitusjonene, oppleves det sterke innslaget av arbeidslivsparter som litt fremmedartet. Et råd bestående av fagskolerektorene hadde etter deres oppfatning vært mer naturlig.

Fagskolerådet opplever at de har løpt mer etter KD, enn departementet har løpt etter rådet. Kunnskapsdepartementet på sin side mener at de har besvart henvendelsene de har fått fra Fagskolerådet, og at de også har tatt opp alle fagskolesaker de har behandlet, med rådet. De påpeker også mangelen på klare råd fra det som skal være et rådgivende organ for departementet, nemlig Fagskolerådet.

Den siste halvdel av de snart seks årene utvalget har eksistert, har vært preget av arbeidet rundt det offentlige fagskoleutvalget eller Grund-utvalget, og etter hvert av arbeidet med en stortingsmelding. Fagskolerådet har opplevd hyppigere kontakt med departementet i denne perioden, men opplever fortsatt en tendens til at de blir redusert til et av mange høringsorgan.

I tillegg til dette har Fagskolerådet henvendt seg både til KUF-komiteen, samt deltatt som enkeltpersoner i møte med utdanningspolitikere fra Høyre og Fremskrittspartiet.

Til tross for at dette er en del av mandatet, har Fagskolerådet ikke forholdt seg til fylkeskommunene, utover at KS har en representant i rådet. Det finnes heller ikke noe regionalt ledd hvor partene i arbeidslivet har muligheter for å influere på fylkeskommunenes forvaltning av fagskolene. Mens noen

av fylkeskommunene viser liten interesse og ikke har noe imot at staten overtar ansvaret, har andre fylkeskommuner satt fagskolen høyere på sin dagsorden de siste årene. Spesielt gjelder dette på Vestlandet, men også Østlandssamarbeidet har aktivisert seg gjennom støtte til yrkeshøyskoleprosjektet. Felles for fylkeskommunene, som har ansvaret for fag- og yrkesopplæringen på videregående nivå, er at de ikke deltar i, eller ikke blir invitert til å ta del i, diskusjonene om fagskolesystemet som foregår på sentralt nivå.

5 Sekretariatsordningen

Fagskolerådets sekretariat er lagt til VOX, som er et nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk, en etat underlagt Kunnskapsdepartementet. Opprinnelig var det en person fra VOX som hadde det som del av sin stilling å være sekretær for Nasjonalt fagskoleråd. Rådet har vært godt fornøyd med både dagens og tidligere sekretærs arbeid, men det har blitt argumentert med at det er litt sårbart at bare en person i VOX kan dette feltet. Ordningen er derfor endret, slik at det nå er to personer fra VOX som skal dele på denne funksjonen. Sekretæren, eller sekretærene, er administrativt og faglig underlagt en avdelingssjef i VOX. Rådet har imidlertid oppfattet sekretæren som «sin» ressurs.

Fra starten i 2010 ble det bevilget en million kroner over statsbudsjettet til Fagskolerådet. Pengene gikk til VOX, som administrere sekretariatsordningen, men var øremerket rådet. Av dette sto 400 000 kroner til rådighet for Fagskolerådet, mens resten gikk til å dekke VOX sine utgifter til sekretær. Fra 2014 gikk pengene direkte inn i VOX sitt budsjett. Fortsatt får Fagskolerådet 400 000 til egen disposisjon, men VOX skal godkjenne budsjettet. Totalrammen på en million har stått stille siden 2010, og det er opp til VOX å beregne hvor mye ressurser hva de 600 000 til sekretariat til rådet dekker med hensyn til lønnsmidler og andre utgifter.

Sekretæren sitter i rådets arbeidsutvalg sammen med leder og nestleder. Vedkommende er med å forberede møtene, får på plass avtaler, purrer på henvendelser, lager økonomioversikt, gjør enklere skriveoppgaver og organiserer utenlandsturer for rådet. En av sekretærene skal nå utarbeide forslag til informasjonsstrategi. Selve informasjonsoppgaven har de siste årene vært satt ut til en ekstern konsulent.

VOX understreker at det er de som etat, som er sekretariat, ikke den eller de enkeltpersoner som for tiden ivaretar denne funksjonen i VOX. De har også uttrykt ønske om at dette arbeidet skal inngå i og styrke etatens øvrige arbeid på voksenopplæringsfeltet, slik at det kan gi noen synergieffekter. Dette kan på den ene siden oppfattes som å være til gjensidig nytte, fordi fagskolefeltet på den måten kan tenkes å bli styrket. Samtidig kan det også ligge det en kile til fremtidig strid om hvor sekretærens faglige tilknytning ligger. Til nå ser det ikke ut til å ha vært problemer knyttet til dette aspektet. Rådets ledelse opplever imidlertid at det er litt uklart for dem hvor mye ressurser til sekretærarbeid de til enhver tid har til rådighet. Rådet får for eksempel også andre tjenester, som plass på VOX sine nettsider og arkivtjeneste.

I Fagskolerådet er man i hovedsak tilfreds med å ha sekretariatet liggende i VOX. Aller helst ville man hatt et råd i Kunnskapsdepartementet, slik at man kom tettere på myndighetene. Dette ser en imidlertid ikke som realistisk ut fra hva en oppfatter er rådende politikk for departementets organisering.

Den viktigste saken for rådet er derfor en utvidelse av sekretariatet. Hvordan denne bør foregå er det ikke noen gjennomdiskutert enighet om. Noen kan tenke seg en daglig leder retning det som foreslås fra Grund-utvalget. Dette vil kunne øke rådets kapasitet og også avlaste ledelsen i Fagskolerådet. Så lenge det er uenighet om en del grunnleggende spørsmål, er det også usikkerhet blant flere med hensyn til om ansettelse av en daglig leder vil forskyve dagens balanse i rådet i en eller annen retning. Noen uttrykker derfor ønske om mer administrativ kapasitet, men uten at det etableres en stilling som generalsekretær eller leder med særlig store fullmakter. En ordning med daglig leder, eller utvidelse av sekretariatet anses også å ville kreve en avklaring av sekretariatets status og beliggenhet. Ett alternativ som framholdes av noen er at sekretariatet blir liggende der det ligger i dag, men at det blir en egen juridisk enhet som kjøper infrastrukturtenester av VOX.

6 De faglige utvalgene

Det eksisterer i dag fire nasjonale, faglige utvalg for fagskoleutdanning, Nasjonalt utvalg for teknisk fagskoleutdanning (NUTF), Nasjonalt utvalg for helse- og oppvekstfag (NUFHO), et utvalg for landbruksutdanninger og et for maritime fag. De to siste er relativt nyetablerte og har ikke vært undersøkt i denne omgang. Fagutvalget i landbruk er nytt og i et nytt fagskoleområde, mens det nye maritime fagutvalget er en avskalling fra NUTF.

6.1 NUTF

Samtaler mellom skoleeier, fagskolene og partene i arbeidslivet viste at det var et behov for å etablere faste samarbeidsformer mellom skolene og brukerne for å sikre fremdrift og kvalitet i arbeid med å utvikle fagskolene. Man var redd fagskolene ellers ville utvikle seg i så ulike retninger at det ikke lenger var et enhetlig tilbud som utdanningssøkere og fremtidige arbeidsgivere vil kunne forholde seg til. I slutten av 2003 ble det derfor besluttet å opprette et organ for teknisk fagskoleutdanning. Dette fikk en bred sammensetning, der partene i arbeidslivet, skoleeier og skolene samt studentene ble representert. Utvalget fikk navnet NUTF (Nasjonalt utvalg for teknisk fagskoleutdanning). NUTF hadde som målsetting å sikre utvikling av et nytt, helhetlig toårig teknisk fagskoletilbud som skulle dekke behov for spesialisering, men også ulike typer sertifiseringskrav som næringslivet etterspør (mesterutdanning, installatørprøve og liknende). Dette skulle skje gjennom de tekniske fagskolene. Den nye fagskolen skulle også kunne fange opp nye behov som kom som resultat av endringer i strukturen på fagopplæringen. NUTF skulle være et fast organisert og forpliktende samarbeid mellom de ulike partene som skulle sikre en nasjonal standard på fagskoletilbudene. I første omgang ville dette omfatte de tilbudene som tradisjonelt var knyttet til toårige tekniske fagskoler og de maritime skolene, men det kunne senere utvides til nye fagfelt.

Utvalget representerer på mange måter de tradisjonelle kjerneområdene i fagskolesystemet, og representerte NUTF et viktig ledd i institusjonaliseringen av fagskolesektoren. Utvalget består 11 medlemmer, hvorav partene i arbeidslivet er i flertall. Bransjeorganisasjonene som er organisert i NUTF har en lang tradisjon for å arbeide både med fagskoleutdanninger og fag- og yrkesopplæring på sitt felt. Fagskolene og fagskoleeierne er representert gjennom sine organisasjoner RFF og KS/FFU. Offentlige utdanningstilbud er helt dominerende i de tekniske fagskolene, og de private er derfor ikke representert. Rådet har en sekretær på halv tid, kalt fagskolekoordinator, som er finansiert av de 19 fylkeskommunene.

Ledervervet lå fra starten av hos fagskolene, og det var først i 2013 at arbeidslivet, først ved byggenæringen og senere ved elektronæringen nærmest gjorde krav på ledervervet i utvalget. Dette ble akseptert, og det oppsto ikke på noe tidspunkt stridigheter rundt dette. Arbeidstakersiden gjennom Forbundet for ledelse og teknikk (LO) støttet bransjeforeningene i NHO sin retning her. De ansatte,

representert ved NITO/Tekna og Utdanningsforbundet oppfattes som i svært liten grad å ha benyttet posisjonene i utvalget til å presse igjennom egne forbunds prinsipper. Det oppfattes som grunnleggende for at NUTF har fungert godt at de hele tiden har hatt gode relasjoner til fag- og yrkesopplæringen.

Det kanskje viktigste arbeidet NUTF har gjort er å bidra til nasjonale rammeplaner og læringsutbyttebeskrivelser for den tekniske fagskolesektoren, etter at Utdanningsdirektoratet hadde hatt ansvaret for dette i en overgangsfase. Læreplanarbeidet gjorde de innledningsvis tross motvilje fra NOKUT som til å begynne med mente dette var skolenes sak alene. Fylkeskommunen, som skoleeier støttet imidlertid NUTF, og slo fast at skolene i sitt planarbeid skulle legge de nasjonale rammeplanene til grunn. Etter hvert har holdningen snudd, og de fleste er enige om at det er nødvendig med et nasjonalt rammeverk slik at utdanningene har noen grunnleggende fellestrekk på tvers av skoler. De fleste skolene legger i dag disse rammeplanene til grunn for sine studieplaner, og noen gjør bare en helt marginal lokal tilpasning. Det er i dag 23 nasjonale rammeplaner for tekniske fag. I tillegg finnes det fire for de maritime fagene, som inntil nylig var en del av dette utvalgets område.

NUTF er et konsensusutvalg både i prinsippet og langt på vei i praksis, litt uavhengig av hvem som for tiden er representert i utvalget. Dette virker ikke å innskrenke hva utvalget kan diskutere, slik en ser i Fagskolerådet. Både NITO og Tekna, som representerer ingeniørene med høyere utdanning, har hele tiden sittet i NUTF, og blitt oppfattet å spille en konstruktiv rolle i forhold til utviklingen av fagskoleutdanningen.

Utvalget har ingen formell kontakt med nasjonalt fagskoleråd, men det har som regel vært NUTF-representanter som også har sittet i Fagskolerådet. For tiden er det imidlertid ikke tilfellet.

6.2 NUFHO

Nasjonalt utvalg for fagskoleutdanning i helse- og sosialfag (NUFHS) ble opprettet i 2006 på initiativ fra Helsedirektoratet og fylkesutdanningsjefene, som en frivillig og selvstendig sammenslutning av sentrale aktører innen helse- og sosialfagene. Da programmet ved samme navn på videregående skiftet navn til helse- og oppvekstfag, gjorde også det nasjonale fagutvalget for fagskole det samme og ble NUFHO. Dette illustrerer at fagskoleutdanningen er tenkt å ligge tett på organiseringen av yrkesutdanning i videregående opplæring. I mandatet heter det at det skal være

- Være et organ for samhandling mellom tilbydere av fagskoleutdanning i helse- og oppvekstfag og arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner for å utvikle, beholde og synliggjøre en nasjonal standard for nivå og innhold i fagskoleutdanning i helse- og oppvekstfag.
- Sikre utvikling, videreutvikling og anbefaling av nasjonale planer for fagskoleutdanning i helse- og oppvekstfag.
- Være en samarbeidspartner for NOKUT, utdanningsmyndighetene og andre aktuelle fagskolemiljøer.
- Arbeide for å utvikle et felles nettsted for all fagskoleutdanning.
- Uttale seg om andre forhold av nasjonal interesse (finansieringsordninger, inntakskriterier, dimensjonering, lokalisering, framtidig behov for kompetanse o. a.).

Kapittel 2 viste hvordan fagskole i denne sektoren har sitt opphav i videreutdanning for yrkesutdanning i videregående, fra starten av i hjelpepleie. Helsedirektoratet har hele tiden finansiert en sekretær i 50 prosent stilling. I første periode delte de sekretær med NUTF, men i dag er det en person ansatt i Helsedirektoratet som har stillingen. Direktoratet finansierer også arbeidet med å utvikle fagplaner og informasjon. Det er særlig arbeidet med læringsutbyttebeskrivelser som har krevd store ressurser. Det er i dag utviklet planer for 15 fagskoleutdanninger. Man har opplevd at NOKUT har gått fra å være

skeptisk til å bli stadig mer positiv til det arbeidet som gjøres med anbefalte planer fra utvalget sin side. I all hovedsak bruker tilbyderne planene fra rådet når de skal utvikle egne planer. Det vil gi planen autoritet, og de sparer mye tid og ressurser. Noen tilbydere har utviklet egne studieplaner på områder hvor NUFHO ikke har egne planer. Det er litt ulike syn på hva som blir konsekvensene av en slik praksis, men omfanget er foreløpig beskjedt.

Til tross for at man i stor grad utdanner for offentlig sektor, er det private innslaget av fagskoletilbydere stort, rundt 50 prosent. De private omfatter først og fremst studieforbundene AOF og Folkeuniversitetet, samt nettkursoperatørene NKI og NKS. Helsemyndighetene bruker i dag 90 millioner kroner på helsefagskole, og midlene lyses ut slik at både fylkeskommunale og private tilbydere har muligheter til å konkurrere om dem. Finansieringen har nådd et nivå som gjør at utdanningen er gratis for helsefagutdanningene. I tillegg gir både Fagforbundet og Delta (en yrkesorganisasjon i YS) stipend til sine medlemmer som tar utdanning. De fleste utdanningstilbudene er nettbaserte, i all hovedsak på deltid, og tilbudene retter seg primært mot ansatte i sektoren.

Fagskole i helse- og oppvekst kan karakteriseres som tilbudsrevet. På den ene siden har man helsemyndighetene som ønsker å heve kompetansen, særlig innen pleie og omsorg. På den andre siden har man tilbydere som ønsker å ekspandere sin virksomhet. På de drøyt 10 årene det har vært fagskoletilbudet har antall studenter vokst til nærmere 3000, men man har hele tiden ligget etter målene, som i stor grad er satt av Helsedirektoratet. Etterspørselen blant ansatte er ikke stor nok, selv om man har klart å øke studenttallet gradvis. I følge det nasjonale utvalget er det et relativt stort frafall blant de som starter opp, særlig på de nettbaserte studiene.

Det nasjonale fagutvalget, NUFHO, består av hele 15 medlemmer. Størrelsen på utvalget i stor grad bestemt av at mange vil være med, har gjort det nødvendig å etablere et arbeidsutvalg, bestående av fem personer. Her sitter Fagforbundet, Spekter, RFF, FFF, samt utvalgssekretæren. I det nasjonale utvalget sitter i tillegg fra den såkalte partssiden Delta/YS, Sykepleierforbundet, Utdanningsforbundet, Skolenes Landsforbund, Spekter, KS og Virke.

Fra fagskole-/tilbydersiden sitter Abelia/Forum for fagskoler (FFF), AOF, NKS og Rådet for offentlige fagskoler (RFF). I tillegg kommer Helsedirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Helse- og omsorgsdepartementet og Studentorganisasjonen (ONF).

Utdanningstilbyderne oppleves som å ha en sterk stilling i fagutvalget og gjennom dette også i stor grad å bestemme agendaen i utvalget. Deres ønsker om å etablere nye utdanningstilbud og å få opp volumet kolliderer imidlertid noen ganger med den eksisterende yrkesstruktur. Åpningen for å rekruttere studenter uten yrkesutdanning og autorisasjon som grunnlag, har gitt de ferdigutdannede problemer med å komme inn i et strengt regulert arbeidsfelt. Mens lederutdanning er et viktig fellesanliggende i de tekniske fagskolene, er det en svært problematisk sak for fagskole i helse. Her er det profesjonene som har monopol på lederstillingene, og en fagarbeider kan ikke utdanne seg forbi dette skillet. Både profesjonene og arbeidsgiverorganisasjonene er imidlertid også tungt representert i utvalget og bidrar til at fagskoleutdanning som utfordrer disse strukturene ikke utfordres. Utvalget er stort og oppleves som litt tungt og sprikende. Som i Fagskolerådet synes representantene fra profesjonsorganisasjonene i offentlig sektor å være mer opptatt av grensene mellom høyere utdanning og fagskolen enn for eksempel lærerrepresentantene fra Tekna/NITO er i NUTF.

NUFHO har lite kontakt med det som foregår i Nasjonalt fagskoleråd. Den utdanningspolitiske hovedsaken i det nasjonale rådet, forholdet til høyere utdanning, arter seg ganske annerledes i NUFHO enn for eksempel NUTF. Veien til høyere utdanning i helse og oppvekst går fremdeles gjennom generell studiekompetanse og høyskolestudier. Verken felles studiepoeng eller andre generelle regler om anerkjennelse av fagskoleutdanning oppfattes i seg selv å kunne rokke på dagens fastlåste forhold mellom profesjonene og deres utdanning, og yrkesutdanning på videregående nivå.

Helsefagutdanningene er stort sett ettårige, selv om det også er utdanninger på seks måneder. Dermed er spørsmål om felles grad, enten Vocational Diploma eller fagskolekandidat, ikke relevant for denne delen av sektoren i dag.

7 Oppsummering og drøfting

I 2010 ble Nasjonalt fagskoleråd etablert som ledd i en prosess for å institusjonalisere fagskolesektoren. Tiltaket var foreslått av det såkalte Karlsen-utvalget, som la vekt på at dette skulle være en videreutdanning på fag- og yrkesopplæringen, men som også formulerte tanker om at det skulle være en høyere yrkesutdanning, likeverdig med den akademiske.

Utgangspunktet for å etablere et råd var en definisjon av fagskolesektoren som å omfatte alle såkalte mellom-utdanninger med fagskolegodkjenning fra NOKUT. Samtidig ble det slått fast at fagskole skulle bygge på relevant videregående opplæring, noe som primært ses som yrkesutdanning på samme felt. Inkludert i den nye fagskolesektoren ble de tekniske og maritime utdanningene og helsefagutdanningene, som alle bygger relativt entydig på fag- og yrkesopplæring fra videregående opplæring. I tillegg ble en del eksisterende private tilbud innenfor økonomisk-administrative og kreative områder godkjent som fagskoletilbud. Disse, særlig de kreative utdanningene, har hele tiden rekruttert studenter med generell studiekompetanse. De befinner seg slik sett i en mer labil situasjon enn de førstnevnte, både i forhold til opptaksbestemmelsene og NOKUTs tolkning av disse, og i forhold konkurransen med høyere utdanning om studenter. Fagskolerådets sammensetning bygger på en representasjon fra disse ulike delene av fagskolesektoren, og med en relativt tilsvarende representasjon fra arbeidslivets parter, som skal avspeile fagskoleutdanningenes områder i arbeidslivet.

Selve prosessen med å etablere det nye Fagskolerådet ble av mange, særlig på utsiden, oppfattet som at LO og NHO tilrev seg initiativet og på denne måten sikret seg dominansen over rådet. For universitets- og høyskoleavdelingen i Kunnskapsdepartementet, som er vant til Universitets- og høgskolerådet, opplevdes det også noe fremmed med en så sterk partsinnflytelse i utdanningssystemet. Rådssammensetningen ble imidlertid besluttet av departementet, etter forslag det midlertidige utvalg de selv hadde nedsatt. Både forslaget til sammensetning og rådets videre arbeid kan sies hovedsakelig å bygge på en form for enighet mellom LO og NHO på den ene siden, og fagskolenes representanter på den andre. I praksis ser det ut til at det er denne enigheten som har vært basis for NHO og LOs ledende posisjon i rådet, og ikke det at arbeidslivets ulike organisasjoner har flertallet. Skepsisen fra fagskolesiden i forhold til en såpass sterk grad av partsstyre av det som skal være et fagskoleråd, ser ut til å ha blitt atskillig nedtonet siden rådet ble dannet i 2010. Både i fagskolesektoren og i arbeidslivet er det generelle inntrykket at Fagskolerådet har legitimitet. For de organisasjonene som ikke fikk plass i rådet, oppleves naturligvis dette annerledes. Samtidig har det at «ikke alle fikk plass» bidratt til en vedvarende, noe betent situasjon og skapt en del støy, særlig i forholdet mellom Fagskolerådet, organisasjonene og myndighetene.

Det at Fagskolerådet har etablert seg som en møteplass for sektorens ulike deler og representanter for arbeidslivet, fremholdes av mange som et viktig fremskritt i seg selv. Generelt kan man kanskje

karakterisere rådets arbeid som å ta utgangspunkt i et minste felles multiplum, med en forsiktig enhetliggjøring av sektoren som mål. Rådet har pålagt seg selv å arbeide etter et såkalt konsensus-prinsipp. De, til dels kryssende interesser som finnes i Fagskolerådet, holdes dermed i stor grad i sjakk innenfor rådsarbeidet. Dette ser imidlertid også ut til å få konsekvenser for hvordan Fagskolerådet arbeider og hva slags råd de gir.

7.1 Hva har Fagskolerådet arbeidet med?

Hva har så rådet arbeidet særlig med? Rådet har brukt særlig mye tid og oppmerksomhet på det vi kan kalle fagskolens plass i det norske utdanningssystemet. Dette spørsmålet omfatter både forholdet mellom fagskoleutdanning og høyere utdanning på den ene siden, og opptaksgrunnlaget, dvs. forholdet til yrkesutdanningen versus generell studiekompetanse på den andre. Begge deler er en viktig del av mandatet fordi det både dreier seg om sammenhengen i utdanningssystemet, og fordi det er vesentlig for fagskolens videre rammebetingelser. Rådet har også vært opptatt av å heve fagskolens synlighet, ut fra en felles erkjennelse av at skoleslaget er lite kjent sammenlignet med videregående og høyere utdanning. Videre har Fagskolerådet fra første stund vært internasjonalt orientert, både ved reiser og ved å invitere representanter fra andre lands utdanningssystemer inn. Rådet har vært opptatt av kvalitet i fagskolen, hovedsakelig ved å engasjere seg i forhold til ulike sider ved NOKUTs arbeid med å godkjenne fagskoletilbud, men også ved selv å ha startet et arbeid med å utrede hva som er særskilt ved kvalitet i fagskolen. Rådet har drøftet behovet for statistikk og kunnskap om sektoren, og vært opptatt av sektorens heterogene økonomiske rammebetingelser. I tillegg til dette har Fagskolerådet vært opptatt av sine egne rammebetingelser som et råd for Kunnskapsdepartementet og hvilken arbeidsform de skal anlegge. De har også vært opptatt av sitt forhold til Kunnskapsdepartementet, som både kan ses som rådets oppdragsgiver og viktigste mottaker av politiske råd. Rådet har engasjert seg i studentenes økonomiske forhold og rettigheter, og aktivt støttet etableringen av en studentorganisasjon.

Fagskolerådet må, ut fra dette, sies å ha arbeidet i henhold til det mandat de er gitt. Hvordan har de så prioritert innenfor dette mandatet, hvordan har de arbeidet med sakene, og hva de har fått til?

7.2 Hva har vært retningen på rådets arbeid?

Når det gjelder fagskolesektorens plass i utdanningssystemet, var rådets første store sak spørsmålet om opptaksgrunnlaget. NOKUT tolket loven slik at fagskoleutdanning skulle bygge på kompetansen fra videregående opplæring, som måtte være yrkesrelatert. De private skolene med studenter innenfor økonomisk-administrative og kreative utdanninger, oppfattet at dette gradvis ville utelukke deres tilbud fra fagskolegodkjenning. De ønsket at generell studiekompetanse måtte aksepteres som opptaksgrunnlag, «slik at det ikke ble vanskeligere å komme inn på fagskole enn i høyere utdanning». De tok dette opp med departementet, men ba også om støtte fra Fagskolerådet. Representantene fra de offentlige og tekniske fagskolene ble, litt motstrebende, med på rådets vedtak om støtte de private skolene, trolig også for å redde rådets enhet. Fagskolerådets aktivitet ser ut til å ha vært avgjørende for at Kunnskapsdepartementet innførte en prøveordning med opptak på grunnlag av studiekompetanse. Dermed hadde man i praksis programfestet et ja til studiekompetanse som opptaksgrunnlag, og temaet var lagt dødt for videre diskusjon i rådet i de nærmeste periodene.

Etter denne saken har Fagskolerådets oppmerksomhet når det gjelder fagskolens plass vært rettet oppover, mot fagskolens likeverdighet i forhold til høyere utdanning. Fra å starte opp med å programfeste at dette primært skulle oppnås ved å innføre felles studiepoeng, og bruke et begrep som sømløse overganger, har man har man som råd gradvis valgt å holde en langt lavere profil. I dag snakker man om å etablere overgangsmodeller basert på samarbeid mellom enkeltinstitusjoner, med utgangspunkt i samarbeidsavtaler og sammenligning av læringsutbyttebeskrivelser. De større strukturelle grepene som skal bidra til å åpne for slike overganger, som felles studiepoeng, fremmes i stedet som krav fra representantenes enkeltorganisasjoner. For fortsatt mener de fleste representantene det samme som tidligere om spørsmålet. Men rådets rådgivende rolle svekkes. I stor

grad kan denne endringen forklares ved at man har bundet seg til et konsensusprinsipp, og at i første rekke Utdanningsforbundet ikke kan være med på en politikk som utfordrer dagens grenser mellom fagskolene og høyere utdanning. Oppmerksomhetsfokuset til de dominerende krefter i Fagskolerådet er imidlertid fortsatt i stor grad det samme, anerkjennelse av fagskolen i forhold til høyere utdanning. Også det internasjonale samarbeidet er preget av den samme agendaen, søken etter erfaringer, kunnskap og støtte til arbeidet med å heve anerkjennelsen av fagskolen innenfor utdanningssystemet. Når det informeres om fagskole er dette også langt framme, at fagskole er et alternativ, parallelt til høyere utdanning. I stor grad ser det sterke fokuset på høyere utdanning ut til å være drevet av en frykt for at det som oppfattes som en sterk akademisk drift vil gjøre at fagskolen mister sitt søkergrunnlag.

7.3 Rådgiverrollen overfor Kunnskapsdepartementet

I forhold til Kunnskapsdepartementet opplever Fagskolerådet at de i for stor grad blir redusert til en høringsinstans blant mange, og at de løper mer etter departementet enn departementet løper etter dem. De hadde forventet mer interesse og en mer offensiv holdning fra KD. Departementet på sin side mener de involverer rådet når det skjer ting på fagskolefronten, men opplever ikke at de får så mange råd, og at de rådene de får noen ganger kan være lite klare. Det siste kan knyttes til konsensusprinsippet og -praksisen rådet har pålagt seg selv. I et råd med noen grunnleggende uenigheter, betyr det at man på en del viktige punkter ikke kan uttale seg, og på andre må utale seg litt mindre klart eller gi rom for sprikende syn.

I spørsmålet om forholdet mellom utdanningsnivåene er det en tendens til at Fagskolerådet og departementet framstår som motparter som ivaretar interessene til hvert sitt utdanningsfelt, hvor departementets rolle er å forsvare dagens grenser rundt høyere utdanning. Hvor mye av dette som skyldes at rådet forholder seg til en avdeling som arbeider med UH-sektoren, er vanskelig å si. Fagskolerådet synes selv opptatt av å markere avstand til videregående opplæring, som de tidligere ofte ble forvekslet med. De ønsker å vurderes som en høyere yrkesutdanning. Til tross for en viss frustrasjon over det de opplever som manglende engasjement, har ikke en tilbakevending til opplæringsavdelingen i Kunnskapsdepartementet, som stiller med videregående opplæring, vært et interessant alternativ for Fagskolerådet.

Nedsettelsen av det offentlige fagskoleutvalget, Grund-utvalget, ble opplevd som en viktig milepæl for Fagskolerådet. Det hevet oppmerksomheten rundt feltet atskillig, samtidig som det åpnet en ny arena for å arbeide for fagskolens plass i utdanningssystemet. Det førte en periode til hyppigere kontakt med Kunnskapsdepartementet, og en følelse av at det endelig skjer noe. I etterkant har Fagskolerådet, som enkeltrepresentanter, også aktivisert seg i forhold til Stortingspolitikere i forhold til sentrale spørsmål for fagskolen.

7.4 Manglende dynamikk

Tross oppmerksomheten gjennom NOU 2014: 14, er det vanskelig å ikke bli slått av en mangel på dynamikk i dette feltet. Det er liten bevegelse å spore i forholdet mellom fagskolen og høyere utdanning. Mens Fagskolerådet lenge har hatt bedre overganger mellom fagskolen og høyere utdanning som en av sine fanesaker, viser representanter for UH-sektoren på sin side svært liten interesse for fagskolesektoren som sådan. Det er også mange uavklarte spørsmål når det gjelder hvilke konsekvenser ulike former for koplinger mellom fagskolen og høyere utdanning vil kunne tenkes å få for utformingen av fagskoleutdanningene. De som er kritiske til den politiske linjen til de toneangivende i Fagskolerådet, argumenterer med at en anerkjennelse av fagskolen gjennom felles studiepoeng med høyere utdanning i seg selv vil kunne tvinge frem en endring av fagskolen slik at den blir mer lik høyere utdanning.

Samtidig utvikler det allerede svært skjeve styrkeforholdet mellom fagskolesektoren og høyere utdanning seg i retning av enda større forskjeller. For fagskolene som helhet er det en tydelig

tilbakegang i antall studenter de siste årene, og det skjer i en periode hvor norsk ungdom tar mer utdanning utover videregående enn noen gang, men da i all hovedsak høyere utdanning. Noen informanter bruker ord som «fastlåst» og «handlingslammelse» om Fagskolerådets situasjon. En rådsrepresentant parerte dette med å formulere spørsmålet *Hvor skal vi hente kraften fra?*

Rådets sterke fokus på forholdet til høyere utdanning betyr en tilsvarende mangel på oppmerksomhet nedover mot det som historisk sett har vært grunnfjellet for fagskolene, nemlig fag- og yrkesopplæringen. Karlsen-utvalget anbefalte at et fagskoleråd måtte ha tett kontakt med samarbeidsrådet for fag- og yrkesopplæringen, SRY. Denne kontakten er imidlertid helt fraværende, om en ser bort fra at flere personer har verv i begge systemer. I stedet har man hatt et behov for å markere avstand slik at man ikke blir forvekslet med fagopplæring på videregående nivå. Forholdet til fag- og yrkesutdanningssystemet glimrer med sitt fravær på sakslister og referater. Det har vært større oppmerksomhet rundt «unntakssektorene», de fagskoleutdanningene som ikke rekrutterer fra fag- og yrkesopplæring, enn de som gjør det. I rådet dominerer de private skolene, som i stor grad representerer «unntakssektorene», med dobbelt så mange representanter som de offentlige skolene, som på sin side representerer et bredt sett av utdanninger som bygger på fag- og yrkesopplæring. Begrunnelsen er at de private skolene skal representere en større kompleksitet. Samtidig som det absolutt er diskutabelt, er det også slik at dagens representasjon trolig gjør noe med oppmerksomhetsfokuset og dynamikken i rådet som helhet.

De private fagskolene som rekrutterer fagskolestudenter på grunnlag av generell studiekompetanse dekker åpenbart noen behov for ungdom og for arbeidslivet. Det er heller ikke vanskelig å forstå at de har nytte av å alliere seg med de tekniske fagskolene for å kunne ivareta sine interesser best mulig. Samtidig viser erfaringen at aktørene rundt disse utdanningene representerer en flyktig partner i fagskolesystemet. Erfaringsmessig har utdanningene de representerer tilhold her inntil de blir anerkjent som høyere utdanning, eller inntil man eventuelt velger å erstatte fagskoletilbudet med et høyskoletilbud av hensyn til å sikre tilgangen på studenter. Bare i løpet av de siste 1-2 årene har det skjedd en avskalling til høyere utdanning blant disse, noe som har redusert denne delen av fagskolesystemet betydelig. Antallet studenter som er tatt opp med generell studiekompetanse er ifølge DBH-statistikken halvert på de siste tre år, fra 4700 til 2300. Som vi har vært inne på, kan feilregistreringer kan trolig forklare 700 av denne nedgangen, men likevel er den betydelig. Trolig har nedgangen mest å gjøre med fagskolens attraktivitet for dem som allerede har studiekompetanse.

For Fagskolerådet og fagskolesystemet som helhet kan et alternativ være i større grad å rendyrke en profil med fagskolen som videreutdanning for fag- og yrkesopplæring, slik intensjonene var. Innenfor dette vil det også kunne være plass for «unntakssektorer», men hvor de i større grad er nettopp det. Fagskolesystemet kan i stedet legge vekt på å etablere mer systematiske forbindelser til fag- og yrkesopplæringens institusjoner. Det er her det viktige rekrutteringsgrunnlaget finnes. Det er også i bedrifter med fagarbeidere at de viktigste karriereveiene må antas å finnes. Kanskje er det her man må «hente kraften» man mangler når man vil heve fagskolens posisjon vis-a-vis høyere utdanning, og komme ut av en fastlåst situasjon hvor man blir sammenlignet med høyere utdanning på UH-sektorens premisser og slik sett har lett for å framstå som mindreverdige og svake. Dette står ikke i motsetning til å arbeide for gode og fleksible overgangsordninger.

Det manglende fokuset på rekrutteringsgrunnlaget til fagskolen faller sammen med manglende oppmerksomhet mot kunnskapsgrunnlaget om dette, og om karriereveiene. Kunnskap om dette finnes nok, men den er i så fall svært «lokal». Statistikk og kandidatundersøkelser har til nå hatt sitt fokus på studenttall, gjennomføring og tilfredshet, og nærmest tatt det for gitt at «fagskoleutdanning er fagskoleutdanning», og at en ønsket homogenisering allerede har funnet sted. På den annen side finnes det lite kunnskap om viktige spørsmål som hvilke fag og bransjer studentene kommer fra, hvordan de er knyttet til disse gjennom studietiden, og hva slags karrierer fagskole typisk gir grunnlag for i ulike sektorer av arbeidslivet. Ved at denne kunnskapen blir liggende i mørke, blir det også vanskelig både å lage politikk for og å markedsføre fagskolen på bred front.

7.5 Faglighet, fagutvalg og sekretariat

Etableringen av NUTF og NUHFO representerer viktige ledd i institusjonaliseringen av sektoren. De bidrar til å mobilisere og kople sammen arbeidslivsinteresser og utdanningstilbydere på sine områder. Mens Fagskolerådet har sin tyngde i utdanningspolitikk, representerer disse utvalgene fagligheten i systemet. Begge utvalgene har hatt en klar profil i forhold til å utvikle nasjonale standarder både på fagplaner og faglig nivå i fagskoleutdanningene. De har også lagt stor vekt på at utdanningene må bygge på fag- og yrkesopplæring fra videregående opplæring.

Det virker som en åpenbar svakhet i systemet at det mangler klare koplinger mellom Fagskolerådet og fagutvalgene, koplinger Grund-utvalget nå foreslår etablert. På den måten vil fagutvalgene gi Fagskolerådet den nødvendige faglige basis for mer overordnet fagskolepolitikk. I tillegg til NUTF og NUHFO er det etablert to nye råd, et for maritime fag og ett for landbruksfag. Trolig er det mest hensiktsmessig at en videre prosess med å etablere fagutvalg foregår gradvis etter hvert som det er grunnlag for det i nye fagområder, men med Fagskolerådet som godkjennende instans.

De faglige utvalgene ser det i dag som sin oppgave å diskutere arbeidslivets behov, men mest kvalitativt. De drøfter hva slags utdanninger det er behov for og nasjonale rammeplaner for disse utdanningene. Grund-utvalgets forslag om at fagutvalgene også skal bli ekspertorgan for dimensjonering av studieplasser, og da ut fra arbeidslivets behov, møter noe skepsis i utvalgene. Noen mener det betyr at man må bemanne rådene med en annen type eksperter. Om en tenker seg dimensjonering i «vid forstand», hva som er arbeidslivets behov for fagskoleutdannede, vil fagutvalgene imidlertid bare representere en av flere interesser inn mot områder av arbeidslivet hvor de potensielt konkurrerer både med høyskoleutdannede og fagarbeidere. Dessuten omfatter fagskolene både utdanninger med offentlig finansiering og utdanninger som er fullt ut privat finansiert. Dermed har man heller ingen kontroll på total tilgang, bare på de som skal ha offentlig finansiering. Likevel er det åpenbart viktig for både fagutvalgene og Fagskolerådet å delta aktivt i diskusjonen om dimensjonering av studieplasser, både innad i fagskolen, og i fagskolen versus høyere utdanning, i noen tilfeller også videregående, dersom de skal være på å forme dette feltet. Det handler ikke om å konkurrere om å lage de mest overbevisende, tekniske framskrivningene, men å begrunne hva aktørene i fagskolesektoren mener det er behov for. Hva som til enhver tid defineres som arbeidslivets behov er i høyeste grad også påvirket av interesser. Dersom fagskolesektorens råd ikke deltar i disse vurderingene, vil andre deler av utdanningssystemet alene legge premissene også for fagskolenes rom.

Etableringen av fagutvalg vil kunne representere en kjærkommen styrking av den faglige forankringen av Fagskolerådets diskusjoner og vedtak. Kanskje like viktig er spørsmålet om et sekretariat. Med en sekretær på deltid er det påpekt at den administrative kapasiteten til Fagskolerådet i forhold til å forberede saker, gjøre et minimum av utredning og innhenting av kunnskapsgrunnlag, er svak. Dette kompenseres i dag ved at særlig de store organisasjonene gir sine representanter rom til å gjøre mye mellom møtene. Fagutvalgene NUTF og NUHFO har i dag hver sin sekretær ansatt på deltid, knyttet til henholdsvis Helsedirektoratet og Rogaland fylkeskommune, mens Fagskolerådets sekretær sitter i VOX. Alle utvalgene mangler slik sett et tilholdssted, som ikke bare gir en nødvendig teknisk og administrativ infrastruktur, men også et faglig miljø. Slik sett kan et forslag om å etablere et felles sekretariat for både Fagskolerådet og de faglige utvalgene være interessant. Ved å tilføre dette noe større ressurser enn det de ulike sekretærene i dag besitter samlet sett, kan man komme kanskje komme over et kritisk nivå i forhold til å ha et selvstendig sekretariat. Det innebærer en størrelse som kan danne grunnlag for utvikling av en kompetent administrasjon med hensyn til faglighet og forståelse av fagskolesektoren. Fortsatt er det realistisk at mye arbeid vil måtte gjøres av rådsrepresentanter mellom møtene, men et sekretariat vil etter hvert kunne avlaste i oppgaver ved for eksempel å representere et koplingspunkt mot læreplangrupper og andre ad hoc-utvalg, arbeide med informasjon, gjøre enkle utredninger og saksforberedelse, og sikre rådets og utvalgenes hukommelse.

Fagskolerådets representanter er delt og noe ambivalente med hensyn til forslaget fra Grund-utvalget om en heltidsansatt generalsekretær med utvidede fullmakter. Både tittel og fullmakter skaper en viss

usikkerhet i forhold om rådet er sterkt nok til at en slik organisering ikke vil åpne for en maktforskyvning. Dette er absolutt et betimelig spørsmål å stille. Et utvidet arbeidsutvalg i forhold til i dag, som kan arbeide relativt tett på sekretariatet er en tenkelig måte å løse dette på. En slik modell vil også kunne gjøre rådet mer effektivt, ikke minst om en tar høyde for at flere organisasjoner ønsker seg inn, noe som vil kunne gjøre det større enn i dag. Her kan man for eksempel se til det nasjonale fagutvalget NUFHO, som har valgt å løse utfordringen med et stort og til dels sprikende utvalg, med å etablere et mer handlekraftig arbeidsutvalg med to representanter fra fagskolene og to fra arbeidslivssiden.

Dersom et fagskolesekretariat skal ligge i VOX, forutsetter det trolig en avklaring av tilknytningsform. Det ene ytterpunktet representeres av dagens doble autoritetsforhold, som i visse situasjoner kan gi uklarheter, mens det andre vil være et sekretariat som er en selvstendig juridisk enhet.

7.6 Fagskolerådets sammensetning og rolle

Etableringen av Fagskolerådet har etablert en fellesarena for fagskolesektoren, noe som i seg selv er et viktig bidrag til institusjonalisering av sektoren. Dagens fagskoleråd dekker mange ulike deler av fagskolesektoren og arbeidslivet. Etablering av rådet har åpenbart vært et skritt i retning av at disse snakker sammen, og at de snakker med myndighetene. Utvalget har, innenfor de ressursrammer de rår over, og sett ut fra fagskolesektorens relativt beskjedne størrelse og posisjon, og samtidig svært heterogene karakter, gitt sitt bidrag for å sette fagskolen på kartet. Samtidig reiser det seg mange spørsmål som gjelder den videre sammensetningen og funksjonen til rådet. Rådet fungerer bare i beskjeden grad rådgivende. Det har en sammensetning og en selvpålagt arbeidsform som gjør at det ikke er lett å gi entydige råd i mange spørsmål. Kunnskapsdepartementets interesse for råd fra organet virker også noe avmålt, noe som kan ses i sammenheng med det forannevnte. Manglende framgang i spørsmålet om fagskolens posisjon og en nedgang i antall studenter - i en tid hvor ungdom tar mer utdanning enn noen gang - gjør at en må stille spørsmålstejn ved dynamikken i feltet.

I forhold til sammensetningen av Fagskolerådet er det utfordringer både på fagskolesiden og arbeidslivssiden. De offentlige fagskolene, som omfatter en stor bredde av utdanninger som bygger på fag- og yrkesopplæring, er åpenbart svakt representert sammenlignet med «unntakssektorene», i stor grad private skoler som bygger på generell studiekompetanse. Grund-utvalget har anbefalt en dramatisk strukturrasjonalisering av fagskolesektoren. Dette vil også kunne endre grunnlaget for representasjon i rådet. Nye og sterkere fagskoler kan bli mer relevante som selvstendige representanter i et fremtidig råd. Noen ser for seg et fagskole-UHR. Dagens fagskolerepresentanter i rådet opplever imidlertid arbeidslivsrepresentasjonen som svært betydningsfull. Arbeidslivsrelevans blir neppe mindre viktig for fagskolene fremover. Uten denne vil de tvert imot miste mye av sin legitimitet og sitt konkurransefortrinn sammenlignet med høyere utdanning. Diskusjonen vil mer måtte handle om hvem som skal være representert og hvorfor. YS og Spekter ønsker å få plass i rådet, med begrunnelse i at de representerer viktige områder i arbeidslivet når det gjelder fagskoleutdanning. Motforestillingene er at Fagskolerådet vil bli for stort og dermed (enda) mindre handlingsdyktig. Utdanningsforbundet oppfattes av mange, med rette eller urette, å ha inntatt rollen som representant, ikke så mye for fagskolelærerne, som for det høyere utdanningssystemet. Så lenge fagskoleutdanning står i et potensielt spenningsforhold til høyere utdanning vil ulike interesser uansett måtte forhandles. Spørsmålet er om Fagskolerådet er den rette arenaen for dette.

Som et råd for Kunnskapsdepartementet kan departementet velge ulike måter å sette sammen Fagskolerådet på. Da rådet ble opprettet, valgte man en forhandlet løsning. Hensynet til representativitet og legitimitet i sektoren og i arbeidslivet er et sterkt argument for at man setter sammen et råd som representerer faktiske interesser med forankring innenfor bestemte deler av fagskolesystemet og arbeidslivet, og som har en viss autoritet til å forplikte dem de representerer. Samtidig må en ha et råd som er handlingsdyktig, og det henger sammen både med størrelse og sammensetning. Sammensetningen må balansere forholdet mellom det å representere tilstrekkelig

bredde for å sikre både representativitet og legitimitet, mot det å sikre de tyngste interessene i fagskolesystemet en tilstrekkelig sterk posisjon til at de kan gjøre rådet handlekraftig.

Referanser

- Archer, Margareth (1989): Cross-National Research and the Analysis of Educational Systems. I Kohn, Melvin (ed.): *Cross-national research in sociology*. Sage
- Brandt, E. (2008): «En utdannings du kommer langt med» - maritim utdanning i videregående skoler, fagskoler og høyskoler. Oslo. NIFU STEP.
- Cohen, M. D., J. G. March and J. P. Olsen. (1972): A Garbage Can Model of Organisational Choice. In *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, no 1. Johnson Graduate School of Management, Cornell University.
- Drexel, I. (1989) Der schwierige Weg zu einem neuen gesellschaftlichen Qualifikationstyp. *Journal für Sozialforschung*, 29 (3) 301-325
- Fredriksen, J. T. H. Hersom, C. H. Jørgensen (2012): *Muligheter og barrierer på erhvervsuddannede unges vej til videregående uddannelse*. København. Den Centrale prognose og Analysevirksomhed.
- Graf, L. (2013): *The Hybridization of Vocational Training and Higher Education in Austria, Germany, and Switzerland*. Opladen. Budrich UniPress.
- Grove, Knut og Svein Michelsen (2005): *Lærarforbundet – mangfold og fellesskap*. Oslo. Vigmostad og Bjørke
- Høst, Håkon og Miriam Evensen (2009): *Ny struktur – gamle mønstre? Evaluering av Kunnskapsløftet*. Oslo. NIFU STEP.
- Høst, H., A. Skålholt, R. B. Reiling og C. Gjerustad (2014): *Hvorfor blir lærlingordningen i kommunal sektor annerledes enn i privat sektor?* Oslo. NIFU
- Michelsen, S. and H. Høst (2015): The Norwegian VET model – path formation and path dependencies. In Weil, M and K. Kraus (eds.) *"Berufsbildung: Historisch - aktuell - international" (forthcoming)*.
- Michelsen, Svein og Håkon Høst (2015): om arbeidet med kvalitet i fag- og yrkesopplæringen. I Høst, Håkon (red.) (2015): *Kvalitet i fag- og yrkesopplæringen: Sluttrapport*. Oslo. Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.
- Michelsen, Svein og Håkon Høst (2013): Nasjonalt system og lokalt arbeid. Om kvalitet i fag- og yrkesopplæringen. I Høst, Håkon (red.): *Kvalitet i fag- og yrkesopplæringen. Fokus på skoleopplæringen. Rapport 2 i Forskning på kvalitet i fag- og yrkesopplæringen*. Oslo. NIFU.
- Michelsen, Svein, Håkon Høst og Jens P. Gitlesen (1999): Mot en ny fagopplæringsordning? I Kvalsund, R., T. Deichmann-Sørensen og P. O. Aamodt (red.): *Videregående opplæring - ved en skillevei? Forskning fra den nasjonale evalueringen av Reform 94*. Tano Aschehoug.
- Nyborg, Per (2007): *Universitets- og høgskolesamarbeid i en brytningstid: femti års utvikling*. Uniped.
- Nyen, T., A. Skålholt og A. H. Tønder (2014): Fagbrevet som grunnlag for videre utdanning. I Høst, Håkon (red.) (2015): *Kvalitet i fag- og yrkesopplæringen: Fokus på opplæringen i bedrift*. Oslo. Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.
- Sakslind, R. (1992): *Kvalifikasjonspolitik og strukturreformer. Nasjonale kontraster i teknisk utdanning og arbeidsliv*. Bergen. AHS – gruppe for flerfaglig arbeidslivsforskning.
- Streeck, W. (1989): The case of the German Handwerk. In *Social Institutions and Economic Performance*. Sage Publications.

Nordisk institutt for studier av
innovasjon, forskning og utdanning

Nordic Institute for Studies in
Innovation, Research and Education

www.nifu.no