NOU Norges offentlige utredninger **2000: 5**

Mellom barken og veden

– om fagskoleutdanninger

Utredning fra utvalg oppnevnt i statsråd 5. mars 1999
Avgitt til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet 1. mars 2000

Statens forvaltningstjeneste
Informasjonsforvaltning

Oslo 2000

Til meny

Til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

Ved kongelig resolusjon av 5. mars 1999 ble det oppnevnt et utvalg som skulle vurdere opplæring som ikke går inn under opplæringsloven, universitets- og høgskoleloven eller privathøyskoleloven (mellomnivået). Utvalget legger med dette fram utredningen. Utvalgets forslag er enstemmig.

Oslo, 1. mars 2000

Bjørn Berg leder
Kristoffer Forfang
Nina Storeng
Berith Bergersen
Elisabeth Lange
Turi Løvdal
Torgeir Flateby
Ingar Lae
Turill Rasmussen Else Husa

Mellom barken og veden – ligger vekstlaget

Det er mellom barken og veden at treets vekst skjer. Der hvor mange tror det er trangt, er det nettopp ekspansjon. Dette kommer av at cellelaget som ligger der, og som vi kaller kambiet, er i stand til å dele seg og sette av nye celler både på innsiden og utsiden av seg.

Kapittel 1

Oppnevning, mandat og sammendrag

1.1 Mandat og sammensetning

Ved kongelig resolusjon av 5. mars 1999 nedsatte Regjeringen utvalget for å vurdere opplæring som ikke går inn under opplæringsloven, universitets- og høgskoleloven eller privathøyskoleloven. Kirke-, utdannings- og forskningsministeren ga i den kongelige resolusjonen følgende bakgrunn for oppnevning av utvalget:

> «Nokre utdanningstilbod ligg i eit mellomnivå mellom vidaregåande opplæring og høgre utdanning, f.eks. tekniske fagskolar, kunstskolar og bibelskolar.
>
> I St meld nr 42 (1997–98) Kompetansereformen, som no er behandla i Stortinget, vert det sagt at ein vil komme attende til Stortinget med forslag til lovheimel og ordning for finansiering for teknisk fagskole, og at teknisk fagskole må sjåast i samanheng med andre tilbod som ligg på nivået mellom vidaregåande opplæring og høgre utdanning – og som det er behov for å utrede nærmare. Vidare blir det i meldinga sagt at den enkelte verksemda, bransjane, etatane og fagdepartementa bør kunne stå for utvikling og godkjenning av modular av varierande omfang som byggjer på læreplanar i den vidaregåande opplæringa.
>
> Det er behov for å sjå nærmare på situasjon og behov for denne type offentlege og private tilbod i framtida og vurdere plassering i eit heilskapleg opplæringssystem.»

Utvalget ble gitt følgende mandat:

> «Utvalet skal utrede behovet for ulike typar opplæringstilbod som i dag korkje kan definerast som vidaregåande opplæring eller høgre utdanning. Dette gjeld til dømes teknisk fagskole, bibelskolane, kunstutdanningane, sekretærutdanningane m fl . Utvalet skal vurdere og eventuelt foreslå plassering og lovtilknyting for dei tilboda ein ser behov for, innafor eit heilskapleg opplæringssystem, dvs. grunnskole, vidaregåande opplæring, høgskolar, universitet, vaksenopplæring, etatsopplæring og etter- og vidareutdanning. Utvalet må gjere vurderingane på bakgrunn av dei prinsippa som gjeld for oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåa. Utvalet må leggje vekt på det internasjonale perspektivet ved å sjå det norske opplæringssystemet i forhold til utvikling og tendensar i andre land.
>
> Utvalet skal definere nokre felles kriterium for opplæring på mellomnivået f.eks. omfang, struktur, kompetanse og organisering. Kompetanse må ein sjå både i forhold til reell fagkompetanse og i forhold til inntak til høgre utdanning.
>
> Utvalet skal vurdere kriterium for å trekkje ei grense mellom det offentlege ansvar og bedriftene og det private sitt ansvar for slik opplæring.
>
> Utvalet skal óg utrede og foreslå retningsliner for korleis den enkelte verksemda, bransjane, etatane og fagdepartementa kan stå for utvikling og godkjenning av modular av varierande omfang som byggjer på læreplanar i vidaregåande opplæring. Utvalet må i denne saman-

hengen orientere seg om og ta omsyn til prosjekt som er i gang på dette området, t d Sosial- og helsedepartementets utvikling av modular/læreplanar for vidareutdanning for personell med helse-og sosialfag frå vidaregåande opplæring.

Utvalet sitt forslag må vere kostnadsutrekna. Økonomiske og administrative konsekvensar av dei ulike alternativa må vurderast. Minst eit av forslaga må vere basert på uendra ressursbruk, jf. Utredningsinstruksen § 2.3.

Utvalet må bruke ei arbeidsform som inkluderer kontakt med aktuelle miljø.»

Utvalget fikk frist til 1. mars 2000 med å levere sin innstilling.

Utvalget fikk følgende sammensetning:

Utdanningsdirektør Bjørn Berg, Statens utdanningskontor Hedmark, leder

Regionkoordinator Kristoffer Forfang, Opplæringsregion Nord

Kontorsjef Nina Storeng, Toll- og avgiftsdirektoratet

Utdanningssekretær Berith Bergersen, Landsorganisasjonen i Norge

Opplæringsleder Elisabeth Lange, Næringslivets Hovedorganisasjon

Fylkesutdanningssjef Turi Løvdal, Kommunenes Sentralforbund

Generalsekretær Torgeir Flateby, Kristne Friskolers Forbund

Rektor Ingar Lae, Norske Privatskolers landsforbund

Sekretærer for utvalget har vært rådgiver Turill Rasmussen og rådgiver Else Husa i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

1.2 Utvalgets arbeid

Utvalget har i perioden 23. mars 1999 til 29. februar 2000 hatt 7 møter samt 3 todagers arbeidsseminar.

Utvalgets leder og sekretariat har hatt møter med kontaktpersoner fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Finansdepartementet, Forsvarsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Kulturdepartementet, Landbruksdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Sosial- og helsedepartementet.

Utvalgets leder og sekretariat har også hatt møter med representanter for Mjøsutvalget, Aamodtutvalget, utredningsgruppe for utdanning i vern og bevaring av eldre bygninger, utredningsgruppe for Statens dykkerskole, utredningsgruppe for Statens trafikklærerskole, utredningsgruppe for norsk kunstutdanning, Rådet for ingeniørutdanning, Voksenopplæringsforbundet og Norges Rederiforbund.

Utvalget delte seg i to grupper og var på studiereiser i henholdsvis Nederland og Skottland. Lederen av utvalget har i tillegg vært på et besøk i Finland. Det ble videre gitt orienteringer på møter i utvalget om den danske reformen innenfor «de korte videregående uddannelser» og om det svenske forsøket med «Kvalificerad yrkesutbildning».

Som grunnlag for arbeidet i utvalget foretok Norsk institutt for studier av forskning og utdanning (NIFU) på vegne av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet en kartlegging av omfanget av opplæring som ikke går inn under opplæringsloven, universitets- og høgskoleloven eller privathøyskoleloven (NIFU skriftserie nr. 3/99).

1.3 Sammendrag av utredningen

I kapittel 1 framgår utvalgets mandat og sammensetning, og det gis en sammenfatning av utredningen. I sammendragets punkt 1.3.1 redegjøres det for hovedpunktene i utvalgets innstilling, med en særskilt presentasjon av utvalgets forslag i boks 1.1.

Kapittel 2 gir en beskrivelse av området bl.a. på bakgrunn av kartleggingsundersøkelsen foretatt av NIFU.

I kapittel 3 beskrives det internasjonale perspektivet bl.a. med utgangspunkt i OECD-rapporten «*Redefining Tertiary Education* » fra 1998. De ulike tilnærmingsmåtene til opplæring på nivået mellom videregående opplæring og høgre utdanning i Sverige, Danmark, Finland, Nederland, Skottland, Tyskland og USA blir belyst særskilt.

I kapittel 4 drøfter utvalget behovet for utdanningstilbud på mellomnivået.

I kapittel 5 foreslår utvalget kriterier for godkjenning av utdanninger på mellomnivået.

I kapittel 6 foreslår utvalget en modell for styring og organisering av godkjente utdanninger på mellomnivået.

I kapittel 7 drøfter og foreslår utvalget lovtilknytning for godkjente utdanninger på mellomnivået.

I kapittel 8 gis en vurdering av økonomisk virkninger, samt administrative og økonomiske konsekvenser av utvalgets forslag.

1.3.1 Hovedpunktene i utredningen

Kapittel 2

Begrepet «mellomnivået» blir i utredningen brukt om opplæring som i tid kommer etter videregående opplæring, og som ikke er forankret i lovene om høgre utdanning. Denne definisjonen er imidlertid ikke helt dekkende, da en del av de aktuelle utdanningstilbudene ikke krever gjennomgått videregående opplæring. Mellomnivået er heller ikke et krav for inntak til høgre utdanning. Allikevel er disse utdanningstilbudene en viktig del av det norske utdanningssystemet.

Utvalget har valgt å konsentrere seg om opplæring som er forholdsvis stabil og av noe omfang. Når det gjelder bedriftsintern opplæring og kortere markedsrettede kurs, har utvalget ikke forslag til endringer. Den opplæringen som tilbys ved folkehøgskolene, er heller ikke berørt. Folkehøgskolene er overveiende private utdanningstilbydere med statsstøtte som reguleres av en egen lov. Etatsopplæringen er beskrevet for oversiktens skyld, men utvalget har ikke kommet med forslag til endringer av denne typen intern opplæring.

Kapittel 3

I OECD-rapporten «*Redefining Tertiary Education*» understrekes behovet for et paradigmeskifte innenfor høgre utdanning ved at institusjonene i større grad enn tidligere skal kunne møte et vidt spekter av ønsker og behov i hele befolkningen. Begrepet «tertiærutdanning» refererer til nivået etter videregående opplæring og inkluderer både universiteter og høgskoler og annen utdanning som kommer etter videregående opplæring i tid.

Den internasjonale utviklingen taler for at mellomnivået enten formaliseres og tydeliggjøres som egen utdanning eller integreres i høgskolesystemet. Trenden er å utvikle ett- eller toårige postgymnasiale utdanninger som er

etterspurt i arbeidslivet. Samtidig skjer det en reformering av universitets- og høgskolesystemet. De tradisjonelt lange akademiske utdanningene suppleres med kortere, mer yrkesrettede utdanninger der både forskningens og arbeidslivets utvikling bestemmer innholdet.

Utvalget valgte å studere nærmere løsningene for organisering av mellomnivået i Danmark, Sverige, Finland, Nederland og Skottland. Begrunnelsen for dette valget er at det i disse landene forberedes eller nylig har vært satt i verk reformer innenfor opplæring på det aktuelle området.

Utvalget har spesielt merket seg den danske styringsmodellen for de korte videregående utdanningene med Erhvervsakademirådet og rådgivende utvalg. Utvalget har også hatt god nytte av å studere de systemer for kvalitetssikring av opplæringen som kom best til syne i Nederland og Skottland, men som også er en del av den danske lovgivningen for «korte videregående uddannelser»

Kapittel 4

Behovet for utdanninger på mellomnivået vil i høy grad være preget av samfunnsendringene. Strukturelle endringer og økonomisk internasjonalisering er allerede tydelige utviklingstrekk. Dette fordrer endringer i organisasjonsstrukturer og nye måter å lede organisasjoner på. Det stilles krav om økende fleksibilitet og forbedring når det gjelder kvalitet og produktivitet både innenfor arbeidslivet og i samfunnslivet for øvrig. Samlet gjør dette at utviklingen av de menneskelige ressurser og talenter blir avgjørende for den videre utvikling. Endringene som utdanningssystemet har gjennomgått på 90-tallet, gjør det også nødvendig å analysere behovene for opplæringstilbud på mellomnivået i en helhetlig ramme.

Den danske framtidsforskeren Rolf Jensen beskriver i boka «*The Dream Society*» seks framtidige markedsprofiler: markedet for opplevelser, markedet for vennskap og kjærlighet, markedet for omsorg, markedet for «hvem er jeg», markedet for trygghet og markedet for holdninger. Felles for disse markedsprofilene er at de bygger på følelser.

ECON Senter for økonomisk analyse har i boken «*Horisont 21 – Scenarier ved et nytt årtusen*» sammenfattet arbeidet i prosjektet med samme navn, som har pågått siden høsten 1998. Prosjektet tegner tre framtidsscenarier av Norge anno 2020, der samfunnets endringskompetanse tillegges avgjørende vekt. Boken introduserer fire internasjonale trender som vil påvirke utviklingen av Norge inn i neste årtusen: individualisering, globalisering, teknologi og kompetanse.

I NOU 1999:34 *Nytt millennium – nytt arbeidsliv* trekker arbeidslivsutvalget fram at arbeidslivet blir mer kunnskapsbasert, og at flertallet av arbeidstakerne utfører oppgaver knyttet til tjenesteyting, service og omsorg. Av utredningen framgår det at utviklingen vil bli preget av at arbeidstakerne har mer mangfoldige livssituasjoner og livsløp, og dermed andre behov i sine tilpasninger. Arbeidslivsutvalget tar ikke opp utdanning i sin utredning. Men det er nærliggende å se sammenhengen mellom de nye krav som stilles til arbeidslivet, og de krav som etter hvert i sterkere grad vil bli stilt til opplæringssystemet. Også opplæringssystemet vil bli utsatt for forventninger om fleksibilitet og tilrettelegging. Og det kan settes spørsmålstegn ved om dagens utdanningssystem i stor nok grad har tatt inn over seg behovet for opplæring innenfor vekstnæringene.

Av en rekrutteringsundersøkelse utarbeidet og utført av ECON for Arbeids- og administrasjonsdepartementet (*Rapport 50/99*), framgår det at samtidig som andelen sysselsatte med høgre utdanning øker, er det høyst usikkert om det blir noen vesentlig økning i behovene for arbeidstakere med slik utdanning. Det vil derimot bli økende knapphet på grunnutdannede.

ECONs rekrutteringsundersøkelse tyder på at man vil nå et metningspunkt når det gjelder arbeidsmarkedets behov for høgre utdannede. En må imidlertid anta at behovet for yrkesrettet utdanning vil bli stort i de nærmeste 20 årene på grunn av arbeidets kompleksitet og på grunn av kravene til fleksibilitet.

Utvalget ser et tydelig behov for utdanninger som i dag ikke blir ivaretatt gjennom videregående opplæring eller høgre utdanning. Ut fra de utviklingstrekk som er presentert i dette kapitlet, mener utvalget at utdanning på mellomnivået må dekke følgende behov i samfunnet:

- yrkesutdanning, spesialiseringer og sertifiseringer som ikke har en naturlig plass i videregående opplæring eller høgre utdanning i dag
- muligheten til raskt å fange opp endringsbehov i samfunns- og arbeidsliv
- bedre den enkeltes karrieremuligheter og muligheter på arbeidsmarkedet
- være alternativer til høgre utdanning
- styrke den enkeltes personlige utvikling, etiske bevissthet og individuelle kompetanse
- bedre mulighetene for opptak til høgre utdanning
- bidra til generell kompetanseheving i samfunnet

Kapittel 5

Utvalget foreslår nedenfor kriterier for godkjente utdanninger på mellomnivået. Kriteriene gjelder uavhengig av hvem som er tilbyder.

- Utdanningen skal enten være yrkesrettet eller rettet mot andre samfunnsbehov. Det må også legges vekt på den enkeltes personlige utvikling og individuelle kompetanse.
- Det skal være dokumentert at det er et behov for utdanningen.
- Inntakskravet skal være fullført videregående opplæring eller tilsvarende realkompetanse.
- Utdanningens sluttkompetanse skal tilsvare minst ett år fulltids opplæring. Utdanningen skal ikke være lengre enn tilsvarende to år fulltids opplæring.
- Utdanningen skal føre fram til et sluttdokument, vitnemål eller beskrivelse av opplæringen.
- Utdanningen skal kunne moduloppbygges og være tilrettelagt for fleksibel opplæring. Modulene skal tilsvare minst tre måneder fulltids opplæring.
- Utdanningen skal være vesentlig forskjellig fra den som gis i videregående opplæring, men den kan være påbygning på slik opplæring.
- Utdanningen skal være bygd opp på en slik måte at den kan vurderes i forhold til høgre utdanning.
- Den som driver utdanningen, må forplikte seg til å følge de ordninger for godkjenning, evaluering og kvalitetssikring som gjelder.

De private tilbud i markedet som etter disse kriteriene blir liggende utenfor myndighetenes ansvar, vil fortsatt være underlagt de alminnelige lovbestem-

melser og tilsynsordninger for f.eks. markedsføring og forbrukerrettigheter. Disse tilbudene er ikke forutsatt fulgt opp av utdanningsmyndighetene.

Opplæring som bedrifter, bransjer og etater tar initiativ til å etablere ut fra egne behov, faller utenfor utdanningsmyndighetenes ansvarsområde i denne sammenhengen. Men det er ikke noe til hinder for at slike tilbud kan strukturereres slik at de oppfyller kriteriene.

Kapittel 6

Utvalget ser det som nødvendig å komme fram til en ordning som plasserer det øverste systemansvaret hos departementet, men som samtidig er slik organisert og regulert at utdanningstilbydere og faglige miljøer og bransjer får større innflytelse.

Et viktig punkt i tillegg til det kriteriesettet som er foreslått, vil være å fastsette et system for kvalitetssikring og kvalitetsutvikling som alle tilbydere må forplikte seg til å følge for å kunne få noen form for offentlig godkjenning.

Et nasjonalt råd er tenkt som et strategisk rådgivende organ for departementet når det gjelder utdanningspolitiske og overordnede faglige spørsmål som berører utdanningsfeltet. Rådet skal primært være et policy-organ. I tillegg tenker man seg fagråd innenfor hovedområdene av tilbud, f.eks. økonomiske og administrative fag, helsefag, kunstfag, bibelfag og innenfor tekniske fag og håndverksfag. Rådene må være sammensatt av de aktuelle partene på de ulike områdene. Miljøene og organisasjonene som berøres, må høres når det gjelder rådsstruktur og representasjon.

Disse fagrådene blir etter utvalgets oppfatning meget sentrale og viktige for styringen av opplæringstilbudene og for muligheten til å sikre kvaliteten. De vil representere fagkunnskapen og ha oversikt over behov på sine områder. Utvalget foreslår at fagrådene oppnevnes av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet etter forslag fra de parter og organisasjoner som har interesse i fagområdet.

Utvalget understreker at fleksibilitet er et nøkkelord for denne utdanningstypen, og at det skal utvikles tilbud, ikke bygges institusjoner. Det er viktig at tilbyderne står mest mulig fritt når det gjelder organiseringen av undervisningen knyttet til deres spesielle områder, men utvalget mener det på mange områder må utarbeides nasjonale rammeplaner. Det må ligge til grunn noen føringer og krav ut fra at tilbudene er rettet mot voksne.

Utvalget legger vekt på at utdanningstilbudene ikke skal være blindgater. De skal inngå i en realkompetansetenkning. Forslaget om opptak til høgre utdanning på grunnlag av realkompetanse, blir viktig for utdanningene på mellomnivået. Denne siden må ivaretas når tilbud planlegges og godkjennes. Kompetanse for yrkesutøvelse er sentral for disse utdanningstilbudene. Det er likevel avgjørende at en også sikrer seg aksept i universitets- og høgskolesystemet slik at de som ønsker det, kan fortsette den veien. Utvalget vil se det som en fordel om tilbyder og fagråd samarbeider med et universitet eller en høgskole om innholdet i utdanningstilbudet for å få avklart hvilke muligheter som finnes for godskriving eller avkorting av studier. På denne måten vil det være mulig å finne ordninger som på systemnivå, gjennom avtaler, løser både inntaks- og avkortingsspørsmål for studenter som ønsker å fortsette med høgre utdanning. Det er heller ikke noe til hinder for at høgre utdanningsinstitusjoner selv kan være tilbydere av utdanning på mellomnivået.

Uansett hvilken lovtilknytning som velges, må kvalitetssikringen forankres i loven eller lovene. En lovbestemmelse, eller en eventuell

utdypende forskrift, må plassere ansvaret for kvalitetssikringen hos fagrådene og utdanningstilbyder og legge opp til rutiner for kvalitetssikring, inkludert bl.a. evaluering og rapportering.

Kapittel 7

Utvalget har vurdert lovplassering i forhold til eksisterende utdanningslover, dvs. opplæringsloven, universitets- og høgskoleloven, lov om teknisk fagskole, voksenopplæringsloven, folkehøgskoleloven, privatskoleloven og privathøyskoleloven. Det er vurdert og drøftet løsninger for forskjellige kombinasjoner av disse. Felles for de fleste av disse kombinasjonene er at de gir en uoversiktlig løsning og gjør det vanskelig å se de ulike utdanningene i sammenheng. Utvalget konkluderer med at den beste løsningen er å legge lov om teknisk fagskole til grunn for utarbeidelse av en ny, egen lov om utdanninger på mellomnivået. Utvalget foreslår videre at privatskoleloven justeres i henhold til dette.

Kapittel 8

Utvalget ser mange positive sider ved et godt fungerende mellomnivå. Det er viktig at området reguleres og blir mer oversiktlig.

Utvalget ser ikke noen alternativ løsning som over tid ikke vil føre til økte utgifter. Selv om dagens ordninger opprettholdes, vil det medføre økte kostnader.

Utvalget ser også for seg at et vel fungerende mellomnivå vil kunne føre til økning i studenttallet, og dermed økte kostnader. På den annen side vil en del av denne kostnadsøkningen over tid kunne spares inn innenfor høgre utdanning.

Drift av den styringsstrukturen som utvalget foreslår, vil medføre behov for nye midler i størrelsesorden 4–5 mill. kroner per år.

Presentasjon av utvalgets forslag

i. Utvalget foreslår at det defineres et selvstendig mellomnivå, benevnt fagskoleutdanning, organisert under en egen lov.
ii. Utvalget foreslår følgende kriterier for offentlig godkjenning av fagskoleutdanninger:
   - Utdanningen skal enten være yrkesrettet eller rettet mot andre samfunnsbehov. Det må også legges vekt på den enkeltes personlige utvikling og individuelle kompetanse.
   - Det skal være dokumentert at det er behov for utdanningen.
   - Inntakskravet skal være fullført videregående opplæring eller tilsvarende realkompetanse.
   - Utdanningens sluttkompetanse skal tilsvare minst ett år fulltids opplæring. Utdanningen skal ikke være lengre enn tilsvarende to år fulltids opplæring.
   - Utdanningen skal føre fram til et sluttdokument, vitnemål eller beskrivelse av opplæringen.
   - Utdanningen skal kunne moduloppbygges og være tilrettelagt for fleksibel opplæring. Modulene skal tilsvare minst tre måneders fulltids opplæring.
   - Utdanningen skal være vesentlig forskjellig fra den som gis i

videregående opplæring, men den kan være påbygning på slik opplæring.
  - Utdanningen skal være bygd opp på en slik måte at den kan vurderes i forhold til høgre utdanning.
  - Den som driver utdanningen, må forplikte seg til å følge de ordninger for godkjenning, evaluering og kvalitetssikring som gjelder.

- Utvalget foreslår følgende styringsstruktur for fagskoleutdanningene:
  - Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet skal ha systemansvaret og ansvaret for forvaltningen av dette utdanningsområdet.

- Det må også legges vekt på den enkeltes personlige utvikling og individuelle kompetanse
- Det opprettes et nasjonalt råd som skal være et strategisk rådgivende organ for departementet når det gjelder utdanningspolitiske og overordnede faglige spørsmål som berører utdanningsfeltet. Det nasjonale rådet oppnevnes av regjeringen etter forslag fra parter eller organisasjoner som har interesse i utdanningsområdet.
- Det opprettes fagråd som, etter nærmere bestemmelser, skal styre og kvalitessikre utdanningene innenfor sine fagområder. Fagrådene oppnevnes av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet etter forslag fra parter eller organisasjoner som har interesse i fagområdet.
- Den enkelte tilbyder har ansvar for sine tilbud

i. Utvalget foreslår at det utarbeides egen lov for fagskoleutdanninger og forskrift for kvalitetssikring.
ii. Utvalget foreslår at staten tillegges det økonomiske ansvaret for fagskoleutdanningene:
  - offentlige tilbydere får statlig finansiering per student
  - private tilbydere får støtte etter privatskoleloven per student
  - studenter i offentlige tilbud skal ha gratis studieplass
  - studenter i private tilbud må betale en andel av kostnadene ved utdanningen
  - studenter i fagskoleutdanningene får rettigheter i lånekassen i inntil tre år
  - godkjenningsordningen som gjelder rett til å søke utdanningsstøtte, avvikles

Kapittel 2

Beskrivelse av området

2.1 Definisjoner og avgrensninger

Utvalget er bedt om å utrede behovet for ulike opplæringstilbud som i dag verken kan defineres som videregående opplæring eller høgre utdanning, dvs. opplæring som ikke går inn under opplæringsloven, universitets- og høgskoleloven eller privathøyskoleloven. Det finnes i dag ikke et definert eller på annen måte klart avgrenset mellomnivå i det norske opplæringssystemet. Betegnelsen «mellomnivået» er heller ikke dekkende, da en del av de aktuelle utdanningstilbudene ikke krever eller bygger på gjennomgått videregående opplæring. Mellomnivået er heller ikke et krav for inntak til høgre utdanning. Utvalget har likevel valgt å benytte «mellomnivået» om all opplæring som ikke er forankret i de nevnte lovene, for enkelhets skyld og i mangel av et bedre uttrykk. Utvalget anser imidlertid ikke diskusjonen rundt nivå og inntakskrav som særlig fruktbar i og med at de fleste unge i framtiden vil ha en gjennomført videregående opplæring, og at det overfor voksne åpnes for vurdering av realkompetanse. Mellomnivået er i denne utredningen derfor brukt om den opplæringen som i tid kommer etter videregående opplæring, og som ikke er forankret i lovene for høgre utdanning.

Utvalget har hatt god nytte av NIFUs kartlegging og systematisering av opplæring på mellomnivået (*NIFU skriftserie nr. 3/99*). Kartleggingen var ikke ment å være uttømmende, men skulle gi et bilde av bredden og mangfoldet i opplæringstilbudet. Det ble registrert opplæringstilbud av lengre varighet enn 250 timer, dvs. tilsvarende to måneders fulltidsutdanning eller mer. Det bør nevnes at svært mange av de tilbudene NIFU kom over under kartleggingen, var under 250 timer. Bedriftsintern opplæring ble heller ikke tatt med i kartleggingen. I tillegg til NIFUs kartlegging har utvalget benyttet tallmateriale fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

Utvalget har valgt å konsentrere seg om opplæring som er forholdsvis stabil og av noe omfang. Bedriftsintern opplæring og kortere markedsrettede kurs er derfor ikke behandlet i utredningen. Den opplæringen som tilbys ved folkehøgskolene, er heller ikke berørt. Folkehøgskolene er overveiende private utdanningstilbydere med statsstøtte som reguleres av en egen lov. Regjeringen er i ferd med å nedsette et offentlig utvalg som skal utrede folkehøgskolenes status og oppgave. Etatsopplæringen er beskrevet for oversiktens skyld, men utvalget har ikke kommet med forslag til endringer av denne typen intern opplæring.

2.2 Kartlegging av opplæringstilbud på mellomnivået

NIFUs kartleggingsundersøkelse viser at utdanning på mellomnivået representerer et svært bredt og variert spekter både med hensyn til innhold, oppnådd kompetanse og omfang, jf tabell 2.1. Kartleggingen omfattet ca. 250 utdanningstilbud med til sammen ca. 10500 deltakere. I tillegg kommer teknisk fagskole med ca. 3500 elever. NIFU har også innhentet statistikk fra Statistisk Sentralbyrå over utviklingen i registrerte utdanninger fra midten av

80-tallet til midten av 90-tallet som viser at det samlet sett har vært en vekst innenfor området. Administrasjon og økonomi er det fagfeltet der det har vært sterkest vekst.

Tabell 2.1: *Ulike typer utdanninger på mellomnivå. Antall utdanningstilbud med varighet minst 250 timer i 1999 og antall deltakere i 1998–99 i henhold til NIFUs kartlegging, og med tillegg av teknisk fagskole*

	Antall utd.tilbud	Antall deltakere	Samlet antall utd.tilbud	Samlet antall deltakere
Yrkesrettet utdanning i alt:			169	6658
Anleggsfag (dykker)	2	76		
Estetiske fag	23	673		
Helsefag inkl. alternativ medisin	38	896		
Hygiene- og skjønnhetspleiefag	6	285		
Håndverksmessige og tekniske fag	10	176		
IT-fag	24*	1966		
Pressefag	3	79		
Reklamefag	3	85		
Samferdsel	4	30		
Undervisningsfag	7	78		
Økonomisk-administrative fag	33	1528		
Supplerende utdanning på Helse- og sosialdepartementets fagfelt:			6	38
Skoler for kunstutdanning:			13	358
Bibelskoler:			52	755
Opplæring i regi av bransjer:			5	118
Offentlig etatsopplæring:			9	2611
Teknisk fagskole:				3580
Til sammen				14118

* I tillegg 13 nye IT-utdanningstilbud høsten 1999.

2.3 Beskrivelse av gjeldende offentlige finansieringsordninger for utdanningstilbud på mellomnivået

Senere i utredningen presenterer vi de forskjellige offentlige tilskudds- og finansieringsordninger som finnes på mellomnivået. Her gjør vi kort rede for hvordan de virker i praksis.

I tillegg til de tilbudene som dekkes av ordningene nevnt nedenfor, finnes det i markedet en rekke tilbud som det ikke er godkjenningsordninger for. Disse har utdanningsmyndighetene ikke ansvar for. Slike utdanningstilbud vil likevel falle inn under de alminnelige lovbestemmelser og tilsynsordninger for bl.a. markedsføring og forbrukerrettigheter.

2.3.1 Finansiering av teknisk fagskole

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har ansvaret for læreplanene i teknisk fagskole. Eksamen er felles for en del av fagene og organisert etter sentrale retningslinjer. Fylkeskommunene har etter lov 14. november 1999 om teknisk fagskole ansvaret for å planlegge og gi tilbud. Statens tilskudd inngår i rammetilskuddet til fylkeskommunene. Studentene betaler ikke skolepenger og har rett til lån og stipend i Statens lånekasse.

2.3.2 Tilskudd etter privatskoleloven

Lov om tilskot til private grunnskular og private skular som gjev vidaregåande opplæring 14. juni 1985 nr. 73 har i §3 en opplisting av fem formål som kan gi grunnlag for godkjenning av utdanningen. Det mest aktuelle formålet for det som etter hvert er blitt mellomnivået, har vært § 3 e, det vil si å tilby videregående yrkesrettet undervisning som ikke blir gitt ved videregående offentlige skoler. Loven stiller en rekke krav som må oppfylles, og inneholder ulike tilskuddsregler som knytter seg til de forskjellige typer tilbud.

Privatskoleloven forutsetter en godkjenning både av skoler, tilbud og antall elever. Læreplanene blir grundig vurdert. Når et tilbud er godkjent, blir det gitt statstilskudd per elev etter den aktuelle tilskuddsregelen. Tilbyder har anledning til å ta et visst beløp i skolepenger. Godkjenning etter privatskoleloven gir elevene automatisk rett til å søke om utdanningsstøtte. Statens utdanningskontorer har på departementets vegne tilsyn med de private skolene både når det gjelder det faglige og det økonomiske.

2.3.3 Utdanningsfinansiering gjennom Lånekassen

Som nevnt ovenfor har studenter i offentlige tilbud og tilbud godkjent etter privatskoleloven, automatisk rett til å søke om lån og stipend i Statens lånekasse for utdanning. En tilbyder som ikke søker om godkjenning etter privatskoleloven, eller som ikke fyller alle kravene som denne loven stiller, kan likevel søke om godkjenning etter Lånekassens forskrifter om tildeling av utdanningsstøtte etter kapittel I, punkt 3.1. Dette punktet viser til privatskoleloven når det gjelder godkjenningen av det faglige innholdet. For alle typer tilbud sikrer en eventuell godkjenning elevenes rett til å søke om lån og stipend. Den enkeltes personlige forhold avgjør om vedkommende til slutt får utdanningsstøtte.

Forskriftene slår bl.a. også fast at støtteberettiget fulltidsutdanning for videregående opplæring normalt må være på minst tre måneder, mens deltidsutdanning normalt må vare minst fem måneder. Deltidsutdanning må omfatte 50 pst. av reglementert fulltidsutdanning og omfatte minst seks timer undervisning per uke.

Ordningen for godkjenning av studentenes rett til å søke lån og stipend fra Statens lånekasse, omfatter en vurdering av undervisningsopplegg, innhold og læreplaner og omfang og størrelse på elevbetalingen. Det er forutsatt at utdanningen skal ligge på et visst nivå når det gjelder innhold og kvalitet, men det stilles ikke samme krav til læreplanene som i forbindelse med godkjenning etter privatskoleloven. Det er Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet som vurderer om opplegg, læreplaner og økonomiske betingelser er akseptable. Lånekassen avgjør om minimumskrav for kurslengde og ukentlige timetall er oppfylt, og om den enkelte student er berettiget til lån og/eller stipend.

Til videregående opplæring kan det normalt tildeles støtte for opptil fire år. I dag regnes utdanningene på mellomnivået inn under videregående opplæring når det gjelder utdanningsstøtte. Det samme gjør folkehøgskole. Det vil si at en person som har lån i tre år i vanlig videregående opplæring, vil ha ett år igjen til utdanning på mellomnivået. Til videregående opplæring (inkl. mellomnivået) og høgre utdanning til sammen, kan det tildeles støtte i 11 år.

I *NOU 1999:33 Nyttige lærepenger – om utdanningsfinansiering gjennom Lånekassen* (Aamodtutvalget), fremmes det – med forbehold – et forslag om at det i framtiden kan gis inntil tre års støtte til utdanning på mellomnivået. Forbeholdet knytter seg til hva som blir det endelige resultatet av denne utredningen av utdanning på mellomnivået.

2.4 Beskrivelse av ulike typer tilbud

2.4.1 Teknisk fagskole

Formålet med teknisk fagskole er slik definert i lov av 4. november 1999 om teknisk fagskole:

> «Teknisk fagskole skal bidra til å dekke arbeidslivets behov for ledelsesutdanning, utdanning til avanserte tekniske oppgaver og utdanning for å fylle nasjonale og internasjonale sertifiseringskrav.
>
> Teknisk fagskole skal være et etter- og videreutdanningstilbud som skal gi fagarbeidere og voksne mulighet til faglig fordypning, kompetanse for videre utdanning og lederopplæring.»

Teknisk fagskole utdanner i dag bl.a. ledende driftspersonell og mellomledere i ulike bransjer innen håndverk, industri og byggvirksomhet, og for maritime lederstillinger.

2.4.1.1 Teknisk fagskole før Reform 94

Teknisk mellomutdanning – den tekniske fagskolen – har lange tradisjoner i Norge. Den eldste, Skiensfjorden tekniske fagskole, ble startet i 1887 under navnet «Skiensfjordens Skole for Uddannelse av mekaniske Arbeidere». Formålet med denne skolen var å utdanne yngre folk som mekaniske arbeidere, samt gi dem øving i å lage hjul- og landbruksredskaper. Senere kom Bergen fagskole for tre- og metallindustri (1898), Stavanger tekniske fagskole med linje for maskinteknikk og skipsbygging (1937) og Sørlandet tekniske fagskole (1939). Formålet med de tekniske fagskolene var bl.a. å utdanne personell for stillinger som driftsassistenter, tegnere, formenn, verksmestere, montører, autoriserte installatører og styrere ved elektrisitetsverk.

Andre utdanningsinstitusjoner på samme nivå var bl.a. Statens bergskole, Formannsskolen for verkstedindustrien, Statens håndverks- og kunstindustriskole, Bergen kunsthåndverksskole, Statens kjølemaskinistskole, Norges hermetikkfagskole i Stavanger, Norges trelastskole, Lederskolen for treindustrien og Billederskolen ved Statens teknologiske institutt, elementærtekniske skoler samt kurs for tekniske assistenter ved verkstedskolene.

I 1963 oppnevnte daværende Kirke- og undervisningsdepartementet et utvalg med Sven Persson som leder for å vurdere behovet for teknisk fagpersonell på nivå mellom videregående opplæring og ingeniørhøgskolene. Perso-

nutvalget foreslo etablering av en ny skoletype av to års varighet. Denne skoletypen ble foreslått kalt teknisk fagskole. Utvalget skrev bl.a.:

> «Teknisk fagskole er ikke i første rekke en skolebygning eller et skoleslag, men en kvalifiseringsform, et undervisningstilbud av en bestemt art for et bestemt personellsjikt.»

Utvalget gikk inn for at de daværende tekniske fagskolene, elementærteknisk skole og kurs for tekniske assistenter etter hvert skulle avløses av den nye tekniske fagskolen. Dette arbeidet resulterte i St.meld. nr. 62 (1965–66) Om teknisk mellomutdanning, hvor forslag om opprettelse av de nye tekniske fagskolene ble lagt fram. 13. juni 1966 vedtok Stortinget forslaget om nye tekniske fagskoler, og i 1968 ble de første elevene tatt opp på tekniske fagskoler etter den nye ordningen. Opptakskravene til den nye tekniske fagskolen var 9-årig grunnskole og minst to års praksis. Linjetilbudene var anlegg, husbygg, elkraft, elektronikk og maskin.

Tekniske fagskoletilbud ble hurtig spredt på ulike skoler og skoleslag – spesielt videregående skoler – rundt om i landet, og det ble etter hvert en økning i antallet linjetilbud.

Etter innføringen av den nye tekniske fagskolen i 1968 er utdanningen på dette nivået omtalt og behandlet ved en rekke anledninger, og det er reist spørsmål vedrørende struktur, inntakskrav, organisering, lovtilknytning og identitet. Bl.a. er det uttrykt i «Innstilling om teknisk fagskole» til RVO i 1988 at:

> «teknisk fagskole har visse problem med å finne sin naturlige plass ved siden av øvrige tilbud i videregående skoleverk».

Av offentlige utvalg som har behandlet ulike sider ved teknisk fagskole de senere år, kan nevnes Carstensenutvalget (NOU 1974:56), Frølich-Hanssenutvalget 1975, Abrahamsenutvalget (NTNF, feb. 1977), Schønbergutvalget (NOU 1978:10), Videmutvalget (RVO, nov. 1978) og Ottosenkomiteen (NOU 1981:4).

Interessant er også en innstilling avgitt til RVO 7. mars 1988 av et utvalg ledet av Trygg Willy Buer hvor mandatet bl.a. var å:

> «–vurdere teknisk fagskoles struktur sett i forhold til annen utdanning i videregående skole, fagopplæring i arbeidslivet og høgre teknisk utdanning
> –med bakgrunn i ovennevnte vurderinger foreslå nødvendige endringer i lov og regelverk.»

2.4.1.2 Teknisk fagskole etter Reform 94

Ved innføringen av Reform 94 ble det besluttet å beholde teknisk fagskole. Følgende hovedprinsipper for en framtidig teknisk fagskole under Reform 94 ble lagt til grunn for arbeidet med å utforme struktur og læreplaner:

> «–utdanning for arbeid som krever teknisk innsikt, lederkompetanse og praktisk bakgrunn, som teknikere og arbeidsledere på mellomnivå
> –gi generell studiekompetanse for universitet og høgskoler
> –gi praktisk og teoretisk videreutdanning innenfor de aktuelle fagområder
> –gi grunnlag for personlig og faglig utvikling innen de aktuelle fagområder.»

Det ble videre fastslått at teknisk fagskole etter Reform 94 skal være toårig, ha en modulstrukturert oppbygging basert på den fag- og timefordeling over to år som framgår av tabell 2.2.

Tabell 2.2:

Felles allmenne fag (747 timer komprimert)	498 timer
Organisasjon, ledelse og markedsføring	300 timer
Linjefag	1520 timer
Valgfag	300 timer
Samlet timetall	2618 timer

Teknisk fagskole skal være en påbygning til den treårige yrkesutdanningen i Reform 94, og det skal være fylkeskommunens ansvar å gi tilbudet.

Inntakskravet til teknisk fagskole etter Reform 94 er fag- eller svennebrev på fagområdet samt ett års yrkespraksis etter fag- eller yrkesutdanningen. For søkere som har tatt fagbrev etter VKII i skole, eller som har treårig likeverdig yrkesutdanning, kreves to års praksis etter avsluttet videregående opplæring. Som en overgangsordning fram til høsten 2002 er det anledning til å ta opp søkere med «gammelt» fagbrev eller minst fem års praksis og realkompetanse i allmennfagene tilsvarende VKI-nivået.

Linjer og fordypninger fastsatt for teknisk fagskole etter Reform 94 framgår av tabell 2.3.

Læreplanarbeidet startet våren 1996 og er nå fullført.

Fra og med skoleåret 1999/2000 gir i overkant av 50 skoler tilbud om teknisk fagskole etter Reform 94. I løpet av 90-tallet er søkningen til mange av linjene ved teknisk fagskole gått kraftig ned, men på landsbasis tilbys samlet sett de fleste linjer og fordypninger.

2.4.1.3 Lovplassering

Teknisk fagskole har fram til i dag ikke vært et lovfestet opplæringstilbud. Tilbud om teknisk fagskole har inngått i fylkeskommunenes samlede tilbud om videregående opplæring og i fylkeskommunenes opplæringsomfang.

Tabell 2.3:

Linjer	*Fordypning*
Bygg og anlegg	ByggAnleggAnleggsgartner
Elektro	ElkraftElektronikkAutomatiseringDatateknikk
Driftsteknikk	Tre og møbelTekstil og konfeksjonTreteknikkPlastteknikkMaskinteknisk driftLogistikk og transport
Petroleums- teknologi	BoreteknikkBrønnservicePetroleumsproduksjon
Kjemi og prosess	KjemiProsess
Maskinfag	BilteknikkMaskinteknikkVVS-teknikkSveiseteknikkKuldeteknikkMekatronikk
Maritime fag	Nautisk og fiskeriSkipsteknisk drift
Naturbruk	AkvakulturHusdyrPlantedyrkingSkogbruk
Næringsmiddel- teknikk	

Stortinget fattet 15. juni 1998 dette vedtaket ved behandling av Innst.O. nr. 70 (1997–98) til Ot.prp. nr. 46:

> «Stortinget ber Regjeringen framlegge forslag til midlertidig lov om teknisk fagskole med sikte på å bevare kontinuitet og kvalitet i den praktisk-tekniske mellomutdanning i påvente av en avklaring av dette skoleslagets status og økonomiske grunnlag.»

På grunnlag av Stortingets vedtak utarbeidet Kirke-, utdanning og forskningsdepartementet et forslag til lov om teknisk fagskole. Loven ble vedtatt i Stortinget 4. november 1999.

I Innst.O. nr. 2 (1999–2000) viser Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen til at Regjeringen har nedsatt et offentlig utvalg som utreder behovet for og skal foreslå eventuell lovtilknytning for ulike typer opplæringstilbud som i dag verken kan defineres som videregående opplæring eller høgre utdanning. Komiteen viser videre til at departementet på bakgrunn av innstillingen fra utvalget vil vurdere å endre eller oppheve den nye loven. Komiteen gir i sine merknader bl. a. uttrykk for at teknisk fagskole representerer et viktig utdanningsområde i grenselandet mellom universiteter og høgskoler og videregående opplæring. Tekniske fagskoler har en tradisjon som gjør dem spesielt egnet til å påta seg en viktig rolle i kompetansereformen.

2.4.2 Opplæring som drives av menigheter(bibelskoler)

Det finnes ikke noe klart dekkende navn for disse skolene og den virksomheten de driver. I St.meld. nr. 19 (1977–78) ble skolene omtalt som «teologiske seminarer, misjons- og bibelskoler». «Bibelskoler» er innarbeidet som en kortbetegnelse.

Bibelskoler drives av menigheter, religiøse organisasjoner eller f.eks. egne stiftelser med forankring i menigheter. Denne beskrivelsen begrenser seg til de som er godkjent etter lov 14. juni 1985 om tilskot til private grunnskular og private skular som gjev vidaregåande opplæring (privatskoleloven) §3 e med formål «å gje vidaregåande yrkesretta undervisning som ikkje vert gjeven ved vidaregåande offentlege skular» .

Skolene og de enkelte tilbudene kan være svært forskjellige og læreplanene ulike. De enkelte opplegg og læreplaner er godkjent av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet etter uttalelse fra sakkyndig instans. Noen av disse skolene som opprinnelig er godkjent etter privatskoleloven og med statstilskudd etter den, har også eksamensrett på høgskolenivå for hele eller deler av utdanningen. Dette skyldes bl.a. at videregående opplæring ble fortolket videre på den tiden da privatskoleloven ble vedtatt. Gjennom statsbudsjettene for de senere årene har skoler med høgskoleeksamener fått en egen tilskuddssats for disse tilbudene.

Før privatskoleloven av 6. mars 1970 trådte i kraft, fikk 7 teologiske seminarer og misjons- og bibelskoler tilskudd til driften over statsbudsjettet. Skoleåret 1976–77 var det 18 slike skoler som fikk tilskudd etter privatskoleloven som gjaldt da. I dag er det ca. 25 skoler med ca. 50 ulike tilbud og ca. 1100 elever som var godkjent som tilskuddsberettigede. I tillegg er det godkjent en skole på islamsk trosgrunnlag.

Bibelskolene gir undervisning i kristendomsfag, bibelfag, lederfag og sjelesorg og praktisk opplæring i evangelieformidling. Dette skjer gjennom en rekke fag og med forskjellige innfallsvinkler. Opplæringen kan gis innenfor fag som musikk og korvirksomhet, mediearbeid, idrettsaktiviteter, hobbyaktiviteter, misjon i frammede kulturer, nødhjelpsfag, personlig samtale, taleteknikk osv. Utdanningens lengde kan variere fra et halvt år til fire år. Noen skoler gir halvårskurs og årskurs for opplæring i misjonstjeneste i utlandet for personer som allerede har annen utdanning på høgskolenivå eller et fag- eller svennebrev. Noen skoler har lange praksisperioder her hjemme eller i utlandet, særlig i utviklingsland.

Inntakskravene varierer. Noen skoler eller tilbud har aldersgrense 17 år og noen har 18 år. Etter hvert som stadig flere har videregående opplæring på forhånd, stiger også alderen ved inntak. Ved noen skoler deller tilbud kreves det fullført videregående opplæring. På enkelte linjer er det krav om høgre utdanning eller helt spesielle inntakskrav.

Bibelskolene hører inn under tilskuddsregel 6 i §26 i privatskoleloven. Dette innebærer statstilskudd til drift som svarer til 75 pst. av gjeldende sats per elev i studieretning for allmenne, økonomiske og administrative fag i videregående opplæring eller tilskudd etter en særskilt sats for kunst-, medie- og musikkutdanning.

I søknadene om godkjenning må skolene redegjøre for evaluerings- og prøveformer. De fleste skolene har en form for avsluttende prøve eller eksamen, men det finnes ingen sentral koordinering av slike ordninger.

Utdanningene gir en kompetanse som mange kirkesamfunn og organisasjoner etterspør. Tidligere elever er å finne i yrker eller funksjoner som frikirkepastorer, ungdomsarbeidere, predikanter, åndelige og administrative ledere på lokalt, regionalt eller sentralt nivå i organisasjoner og kirkesamfunn, misjonærer, bistandsarbeidere og kor- og musikkinstruktører.

En god del av elevene, særlig ved de halvårige kursene, går ikke ut i denne typen arbeid etter endt utdanning. For dem er bibelskolene et middel til personlig utvikling og økt innsikt i spørsmål som er viktige for dem. De fleste vil benytte sin kompetanse til å arbeide som ledere og instruktører innenfor frivillig organisasjonsarbeid på fritiden. Bibelskoleutdanning gir for mange også et godt grunnlag for å studerer videre innenfor beslektede fagområder.

Bibelskolene dekker et utdanningsområde som ikke dekkes av det offentlige.

Det er uklare grenser mellom opplæring på videregående opplærings nivå og høgskolenivå, men nivået er ikke tillagt avgjørende vekt ved godkjenning etter privatskoleloven.

Omtale av bibelskolene og menighetsrelatert praktisk opplæring er tatt inn i kapittel 7.2.5.

2.4.3 Sekretærutdanninger

Sekretærutdanningene beskrives her i eget avsnitt fordi de er spesielt nevnt i mandatet. De ville også kunne komme naturlig inn under 2.4.6 Yrkesrettet utdanning på ulike områder. De har mange berøringspunkter med f.eks. økonomiske og administrative fag og informasjons- og kommunikasjonsteknologifag under 2.4.6.

NIFU registrerte 15 ulike sekretærutdanninger i sin kartlegging av opplæring på mellomnivået. Det kan være flere.

I disse tilbudene inngår både tilbud som er godkjent etter privatskoleloven, og tilbud som er godkjent med henblikk på støtte fra Statens lånekasse for utdanning. Utvalget antar at det i tillegg finnes en del kortere sekretærkurs og andre som det ikke er søkt om godkjenning for, og som NIFUs kartlegging heller ikke fanget opp.

Før Reform 94 fantes det ettårige sekretærskoler for studenter som tilbud ved en del offentlige videregående skoler. Det var stor etterspørsel etter dette utdanningstilbudet, og noen private skoler som ga tilsvarende opplæring, fikk godkjenning etter privatskoleloven. Godkjenningene ble gitt med formål etter § 3 d, «…å fylla eit kvantitativt undervisningsbehov».[1]

Tilbudet falt bort i den offentlige videregående skolen da ny struktur ble innført med reformen. Privatskolene driver imidlertid fortsatt tilbudet og beholder det samme statstilskuddet som en overgangsordning. Foreløpig er denne ordningen gjeldende til og med skoleåret 2000 – 2001.

Slike tilbud finnes ved fire skoler. Skoleåret 1998–99 var det til sammen ca. 260 elever hvorav ca. 90 pst. var kvinner.

De ettårige sekretærskolene har tilnærmet det samme innholdet som før reformen, dvs. kontoradministrative fag med vekt på ADB, tastaturbehandling, språk, juridiske emner og økonomifag/regnskap. Innholdet i fagene er tilpasset utviklingen i arbeidslivet.

Krav til inntak er studiekompetanse. Gjennomsnittsalderen for elevene er 24 år.

Disse tilbudene får inntil videre tilskudd etter tilskuddsregel 4 i §26 i privatskoleloven. Dette innebærer statstilskudd som svarer til 85 pst. av gjeldende sats per elev i studieretning for allmenne, økonomiske og administrative fag. Det blir opplyst at egenandel i tillegg ligger på kr 15 000 – 25000 per år.

Utdanningen fører fram til en avsluttende eksamen med vitnemål. Vitnemålet er ikke offentlig. En del private skoler og organisasjoner på området har dannet et råd, Fag- og eksamensrådet for profesjonsutdanninger. Dette har bl.a. som mål å standardisere og kvalitetssikre innhold og eksamen ved disse skolene.

1. I tillegg har en skole med et mer avvikende opplegg godkj enning etter §3 e i privatskoleloven, dvs. med formål «…å gje vidaregåande yrkesretta undervisning som ikkje vert gjeven ved vidaregåande offentlege skular». Denne får tilskudd etter tilskuddsregel 6 i § 26 og er ikke omfattet av overgangsordningen.

Utdanningen må sies å gi yrkesrettet realkompetanse. Etter det Norske Privatskolers Landsforbund opplyser, går de fleste kandidatene rett ut i kontoradministrative jobber. En del av kandidatene fortsetter med utdanningen på høgskole.

Innenfor de tilbud som er godkjent med henblikk på lånekassestøtte, finnes større eller mindre grad av spesialisering. Når det gjelder de kursene det finnes oversikt over, er de fleste ettårige, hvorav noen på deltid. En del kurs er halvårige. De opplysninger om elevtall som finnes, er langt fra fullstendige. Det er derfor ikke mulig å si hvilket omfang denne typen opplæringstilbud har.

Kursene omfatter kontortekniske og -administrative fag, men har ofte en spesialisert innretning. Av kursbetegnelsene kan nevnes: administrasjonssekretær, eurosekretær, sykehussekretær, advokatsekretær og produksjonssekretær TV.

Inntakskravene synes å variere. Noen krever generell studiekompetanse, noen krever full videregående opplæring. I mange tilfelle kan relevant praksis erstatte utdanning. De som tas inn, er dermed 19 år eller eldre.

Den kartleggingen som NIFU har foretatt, viser at alle de registrerte tilbudene har en form for avsluttende eksamen og at egne vitnemål utstedes.

2.4.4 Kunstutdanninger

Størstedelen av de kunstutdanningene på mellomnivået som det finnes oversikt over, er enten godkjent etter privatskoleloven eller for lånekassefinansiering.

Det finnes private skoler for:
- bildende kunst og forming/kunsthåndverk
- grafiske fag, reklame og dekorasjon
- mediefag (film, TV, lyd)
- musikk
- dans

Det finnes også en fylkeskommunal skole for bildende kunst og film med egen bevilgning på statsbudsjettet.

Den største gruppen er bildende kunst og forming/kunsthåndverk.

Utdanningenes lengde er fra ett år til tre år. Elevtallet er til sammen ca. 1 100 – 1 200 per år i de tilbudene som er kjent.

2.4.4.1 Bildende kunst og forming/kunsthåndverk

Denne gruppen omfatter 13 registrerte skoler og domineres av de private kunstskolene. Disse er godkjent etter privatskoleloven §3 e med formål «…å gje vidaregående yrkesretta undervisning som ikkje vert gjeven ved vidaregåande offentlege skular». Skolene hadde skoleåret 1998–99 til sammen ca. 360 elever som fordelte seg med 70 pst. kvinner og 30 pst. menn. Gjennomsnittsalderen var 23 år. Skoleåret 2000–01 er det registrert ca. 500 elever.

I 1978 var det godkjent to kunstskoler etter privatskoleloven som gjaldt da. De fleste godkjenningene kom på 80-tallet. Det er ikke gitt godkjenning på grunnlag av søknader etter 1994. Før Reform 94 var kunstutdanningen i videregående skole toårig. Den hørte inn under studieretning for husflids- og estetiske fag og besto av grunnkurs formingsfag med hovedvekt på tegning, form og farge og videregående kurs I tegning, form og farge. Departementet

opplyser at det ut fra dette var naturlig å anse at en vesentlig del av utdanningen ved de private kunstskolene dekket utdanning som ikke ble gitt av det offentlige. Med Reform 94 kom en treårig utdanning med grunnkurs formgivingsfag og videregående kurs I og videregående kurs II i tegning/form/farge. Stortinget hadde dermed vedtatt en kunstutdanning på videregående opplærings nivå i overensstemmelse med den nye strukturen. Utdanningen gir generell studiekompetanse og dermed det formelle grunnlaget for inntak i høgre utdanning. Grunnlaget for å godkjenne kunstskoler som videregående opplæring som er vesentlig forskjellig fra den offentlige, er dermed falt bort.

De kunstfaglige miljøene betrakter de private kunstskolene i større grad som videreutviklings- og modningsår og forskoler til høgre utdanning enn som videregående opplæring. (Jf. bl.a. innstillingen 17. juni 1999 fra arbeidsgruppen som har vurdert norsk kunstutdanning.)

Hver skole har sine egne læreplaner, metodikk og organisering. Kunsthistorie, samt teori og praksis innenfor alle relevante fag og teknikker, er representert. Undervisningen er normalt full tid med minimum 30 timer per uke i et skoleår. Alle skolene har egne opptaksprøver. Elevene vil som oftest ha gjennomført videregående opplæring på forhånd. De fleste har eksamen fra studieretning for allmenne, økonomiske og administrative fag ifølge opplysninger fra skolene.

Kunstskolene får tilskudd etter tilskuddsregel 6 i §26 i privatskoleloven. Dette innebærer 75 pst. tilskudd etter spesielt fastsatt satser, avhengig av antall elever. Satsene framgår av de årlige statsbudsjettene. De ligger for tiden på kr 52 600 eller kr 65600.

Noen skoler har avsluttende eksamen, men de fleste har det ikke. Skolene for bildende kunst er organisert under Forum for Kunstfaglige Grunnutdanninger. Disse har en felles ordning der hvert semester avsluttes med en semesteroppgave som gir grunnlag for evaluering av elevenes innsats og tilegnelse av lærestoffet.

De fleste skolene oppgir å gi realkompetanse for opptak til kunsthøgskoler i inn- og utland. Arbeidsgruppen for norsk kunstutdanning peker bl.a. på at skolene også kan gi etterutdanning for lærere og muligheter for personlig videreutvikling og modning.

2.4.4.2 Grafiske design, reklame og dekorasjon

Disse utdanningene kunne også falle naturlig inn under 2.2.6 Yrkesrettet utdanning på ulike områder. De omtales her fordi de har store likhetstrekk med kunstutdanningene ved at de er kreative fag og til en viss grad er rekrutteringsgrunnlag til høgre utdanning på noen fagområder.

Det er registrert tilbud som er godkjent etter privatskoleloven, godkjent for lånekassestøtte og tilbud som ikke har offentlig godkjenning.

NIFU har kartlagt ca. 600 elever fordelt på 8 – 10 ulike tilbud. Utdanningens lengde varierer fra ett til tre år.

Det er mange varianter av inntakskrav: opptaksprøve, opptaksprøve og intervju, gjennomført videregående opplæring eller minst tre års arbeidserfaring, fylte 20 år og gjennomført videregående opplæring eller tilsvarende.

Den kompetansen utdanningene fører fram til, omtales som yrkesrettet realkompetanse. De fleste kandidatene går til reklamebransjen, mens noen går til høgskolestudier innenfor design.

Det er tre privatskoler etter privatskoleloven innenfor disse fagområdene. Gjennomsnittsalderen ved disse er 25 år. De får tilskudd etter regel 6 i §26 i

privatskoleloven med 75 pst. Satsene fastsettes gjennom de årlige budsjettene og er for tiden kr 47 790 eller kr 52600 avhengig av elevtall.

2.4.4.3 Mediefag (TV, film, lyd)

I tillegg til en kunstskole som gir tilbud både innenfor bildende kunst og film, er det registrert en privat skole som har spesialisert seg på film- og TV-utdanning. Den har utdanningstilbud både på den utøvende og den tekniske siden. Den er godkjent etter privatskoleloven for flere av tilbudene og varer fra ett til tre år. Inntakskrav kan være minimum grunnkurs fra videregående skole eller fylte 18 år, samt en del spesialkunnskap.

Tilskuddet er som for private skoler i bildende kunst.

2.4.4.4 Musikk

På dette området er det en forholdsvis beskjeden organisert virksomhet på mellomnivået. Noen få tilbud er godkjent etter privatskoleloven eller for studiefinansiering. En offentlig godkjent skole har tilbud innenfor pop, rock og jazz. En annen har godkjenning for et tilbud innenfor musikkteater- og artistutdanning.

I den beskrivelsen som er gitt i innstillingen fra arbeidsgruppen som har utredet norsk musikkutdanning (2. juli 1999), er det vist til at folkehøgskolene spiller en viktig rolle i forberedelsene til høgre musikkutdanning. Utvalget vil peke på at de kommunale musikk- og kulturskolene har stor betydning. Dette gjelder også studieretning for musikk, dans og drama i videregående opplæring. Arbeidsgruppen peker videre på at mange som sikter seg inn på en musikkutdanning, vil ta privattimer hos anerkjente pedagoger for å forberede seg til opptaksprøver. Før musikkonservatoriene fikk status som høgre utdanning, var nok også disse en vei som ble benyttet av dem som ønsket å studere videre, f.eks. i utlandet.

Tilskuddet etter privatskoleloven er som for skoler i bildende kunst.

2.4.4.5 Dans

Arbeidsgruppen som har utredet norsk kunstutdanning, uttaler at de private skolene er den vesentligste rekrutteringsbasen til høgre danseutdanning per i dag. Alle studentene har bakgrunn fra en privat ballettskole. Noen har i tillegg kommunal musikk- og kulturskole og/eller spesialisering i dans i videregående opplæring.

Danseutdanning på mellomnivået er det lite av i Norge. Det finnes noen få private tilbud. Blant disse er en skole med godkjenning som privatskole for ballettakademilinje og to som er godkjent med henblikk på lånekassestøtte. De sistnevnte fungerer i hovedsak som forkurs for høgre utdanning.

Inntakskrav til disse tilbudene er opptaksprøve/audition. De fleste elevene har gjennomgått videregående opplæring på forhånd. For i alle fall ett av tilbudene er dette også et krav.

Tilskudd etter privatskoleloven er som for tilbud i bildende kunst

2.4.5 Etatsopplæring

Denne opplæringen sikter mot å dekke spesielle kompetansebehov innenfor de offentlige etaters arbeidsområder. Opplæringen har tidligere vært omfattende og organisert som egne skoler. I den senere tid har de fleste etatene

omarbeidet opplæringen, eller de er i ferd med å utrede nye opplæringsmodeller. En hovedtendens er at en del av opplæringen dekkes gjennom fagopplæring eller høgre utdanning, og at den etatsspesifikke opplæringen tas som intern opplæring. En annen tendens er at etter- og videreutdanning fokuseres sterkere. Opplæringen i Posten og NSB er ikke lenger å regne som etatsopplæring, men som intern opplæring. Også tre statlige skoler under Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet er omtalt nedenfor.

2.4.5.1 Etatsopplæring i tollvesenet

Etatsopplæringen i tollvesenet består av:
- tollvesenets grunnutdanning
- den etatsspesifikke delen av tollrevisorutdanningen
- samarbeidskurs i etterforskning (toll/politi/skatt)
- den norsk/svenske grensetollsamarbeidsopplæringen

Ny grunnutdanning ble iverksatt i 1991, og en omfattende evaluering med påfølgende endringer ble gjennomført i 1997. Utdanningstiden er 2 år og bygd opp av et modulsystem som gjør det enkelt å fjerne, erstatte eller utvide pensum i tråd med tollvesenets endrede oppgaver. Kun de tre første og de tre siste månedene samt et to ukers kurs midtveis foregår ved Tollskolen. Resten av utdanningen foregår som læring i arbeidsmiljøet under veiledning i kombinasjon med selvstudier og innsendingsoppgaver.

Tilsetting i etaten som tollaspirant er en forutsetning for å begynne på grunnutdanningen. Søkere til tollaspirantstillingene må ha treårig videregående skole fra studieretning for allmenne, økonomiske og administrative fag og to fremmedspråk. Det er ønskelig med toårig høgskole med relevant fagkrets i tillegg. Søkere må ikke være over 30 år.

Årlig inntak av aspiranter har ligget rundt 50. En forventer lavere rekruttering til etaten de nærmeste årene på grunn av en noe anstrengt budsjettsituasjon, samt lav gjennomsnittsalder og relativt lav utskiftning i tollfaglige stillinger.

Tollrevisorutdanningen består av tre deler:
- 10-vekttall innen revisjonsfag ved Handelshøyskolen BI
- fire måneder etatsspesifikk opplæring ved Tollskolen
- kurs i etterforskningsarbeid ved Tollskolen med deltakere fra toll, politi og skatt gjennomføres ca. ett år senere

Den norsk/svensk grensetollsamarbeidsopplæringen foregår dels ved den svenske Tullskolan og i de svenske regionene og dels ved den norske Tollskolen.

Finans- og tolldepartementet ba i 1998 Toll- og avgiftsdirektoratet vurdere integrering av etatsopplæringen i det ordinære høgskolesystemet. Dette ble ikke anbefalt, bl.a. på grunn av koblingen mellom teori og praksis som vektlegges sterkt i opplæringen, og på grunn av forventet lav rekruttering til yrket framover. Tollvesenet i de aller fleste europeiske land har tollskoler integrert i egen organisasjon, noe man mener er med på å sikre at opplæringen knyttet til nasjonalt regelverk, internasjonale konvensjoner, EU-regelverk m.m. til enhver tid er i samsvar med gjeldende bestemmelser.

2.4.5.2 Etatsopplæring i fengselsvesenet

Kriminalomsorgens utdanningssenter (KRUS) i Oslo utdanner tjenestemenn for fengselsetaten. Det blir som regel tatt opp rundt 100 fengselsaspiranter i januar hvert år.

Opplæringen består av tre deler:

- en måneds introduksjonskurs
- 11 måneder praktisk/teoretisk opplæring i anstalt
- ett års teorikurs ved KRUS

Etter eksamen har fengselsaspirantene ett års plikttjeneste.

Inntakskravene er studiekompetanse, minst ett års yrkespraksis og personlig egnethet.

Kriminalomsorgens utdanningssenter gir etter- og videreutdanning som spesialkurs.

Et utvalg nedsatt av Justisdepartementet ser nå på den framtidige organiseringen av etatsopplæringen i fengselsvesenet.

2.4.5.3 Etatsopplæring i skatteetaten

Skatteetatsskolen rekrutterer til stillinger som ligningssekretærer og skattevisorer og har i tillegg et omfattende etterutdanningstilbud. Antall studenter har de siste årene ligget mellom 200 og 250. Inntakskravet har vært to- eller treårig høgskolestudium med relevant fagkrets. Gjennomført etatsopplæring for ligningssekretærer ble i 1986 godkjent med fritak av 30 vekttall i høgskolesystemet av NKU.

Opplæringen er under omlegging, og forslag til et nytt konsept har vært ute til høring i etaten. Skatteetatsskolen vil bli erstattet av en kompetanseenhet i skattedirektoratets organisasjon. Videre vil man legge til rette for et klarere ansvar for forpliktende medvirkning i kompetanseutvikling for ytre etat, for at opplæringen gjøres fleksibel og modulbasert, og for at det satses sterkere på etter- og videreutdanning. En vil arbeide for formell vekttallsgodkjenning av tilbudene fra kompetanseenheten i samarbeid med offentlige høgskoler. Det er nedsatt prosjektgrupper i etaten som arbeider med gjennomføring av disse tiltakene.

2.4.5.4 Forsvarets befalsskoler

Forsvarets utdanningsvirksomhet omfattes i utgangspunktet ikke av utdanningslovene. Forsvarets kompetanseutvikling søker likevel så langt det er mulig å samordne seg med utviklingen innenfor offentlig utdanning for øvrig. Som kvalifikasjon for opptak på høgskolenivå i forsvaret, krigsskolene, kreves det normalt toårig utdanning fra befalsskole. Utdanning på mellomnivå i forsvaret er dermed en obligatorisk utdanning for å komme videre i systemet. Noen befalsskoler er av lengre varighet og inkluderer fag som sammenlignes med høgskolenivå.

I befalsskolene brukes en del av tiden til generell militærfaglig bakgrunn. Den største delen omfatter faglig spesialisert utdanning og praksis på ulike områder. Dette gjelder områder som for eksempel flyteknikk, data/elektronikk, skipsteknikk, sanitet, samband, administrasjon og forvaltning. Teknisk fagskoleutdanning kan også inngå i disse. Antall elever varierer fra år til år, men er nå ca 800.

Utdanning for utskrevet befal består av en befalsutdanning og fagutdanning på seks måneder for 12 måneders vernepliktige mannskaper. De praktiserer som korporal den resterende tiden av førstegangstjenesten. Det foreligger ikke fullstendige tall for utdanning for utskrevet befal, men dette antas å være på minst samme nivå.

2.4.5.5 Postens grunnopplæring

Postens grunnopplæring har endret karakter fra å være en sammenhengende praktisk/teoretisk etatsopplæring på rundt 1 1/2 år til en multimediebasert, modulstrukturert og arbeidsplasstilknyttet opplæring på en til to måneder. Det generelle opplæringsnivået i befolkningen er bedre og har overflødiggjort en god del av den teoretiske opplæringen som postverket hadde i sin grunnopplæring tidligere. Det er også av betydning at det i videregående opplæring nå gis fagutdanning som yrkessjåfør og terminalarbeider.

2.4.5.6 NSB-skolen

Jernbaneskolen er avviklet som etatsopplæring. NSB satser i dag på en rekrutteringspolitikk som går ut på å ta inn lærlinger bl.a. i fagene reiseservicefag, kontorfag, terminalarbeiderfag, yrkessjåførfag, togelektrikerfag, automatikerfag og renholdsoperatørfag. I tillegg har NSB-skolen lokomotivføreropplæring, etter- og videreutdanning og lederopplæring. Det utredes nå internt i NSB om det også er hensiktsmessig at lokomotivføreropplæringen blir et offentlig fag. Opplæringen er i dag ettårig (13 mnd). Inntakskravet er treårig allmennfaglig studieretning eller VKI elektro. I 2000 er det ca. 50 elever som tar lokomotivføreropplæring.

2.4.5.7 Statlige skoler under Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

Det er per i dag tre bransjeskoler under Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet: Norges brannskole, Statens dykkerskole og Statens trafikklærerskole. Tidligere statlige skoler er dels blitt privatisert, dels overført til fylkeskommunene.

Norges brannskole i Tjeldsund i Nordland gir opplæring til personell i brannvesenet. Brannmannsopplæringen tar til etter tilsetting og omfatter to års intern opplæring. Opplæringen består av grunnkurs, befalskurs I, befalskurs II, brannsjefkurs, kurs i brannforebyggende arbeid og operatørkurs for alarmsentral, avhengig av hvilken stilling man har. Brannskolen tilbyr også en rekke spesialkurs rettet mot andre grupper. Opplæringen ved Brannskolen har både praktiske og teoretiske elementer og foregår dels i tjeneste og dels ved skolen.

Statens dykkerskole på Skålevikneset driver utdanning av yrkesdykkere og har en rekke kurs med forskjellig opplæring og varighet.

Minstekrav for opptak til Statens dykkerskole er fullført grunnskole og svømmedyktighet.

En arbeidsgruppe nedsatt av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har utredet Statens dykkerskoles framtidige virksomhet. Arbeidsgruppen, som la fram sin utredning 17. januar 2000, foreslår ny modell for utdanning av dykkere. Opplæringen foreslås knyttet opp mot fagopplæring i relevante bygg- og anleggsfag og gjennomført som en del av verdiskapningen i

fagopplæringen. Det foreslås også å opprette et bransjeråd som skal være sentrale myndigheters, dvs. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet, rådgivende organ.

Statens trafikklærerskole i Stjørdal utdanner lærere til de private kjøreskolene. Den gir også tilleggsutdanning til personell i biltilsynet som arbeider med førerprøver. Skolen har disse utdanningstilbudene som kvalifiserer for å drive føreropplæring i de private kjøreskolene:

- ettårig grunnutdanning for kjørelærere med kompetanse på liten bil (kjørelærer klasse II)
- videreutdanning til kjørelærer på tunge kjøretøy (kjørelærer klasse I)
- perfeksjoneringskurs for motorsykkelinstruktører
- utdanning til faglig leder for kjøreskole

I tillegg har skolen følgende utdanning for trafikkstasjoner (tidligere biltilsynet):

- kurs for førerprøvesensorer

Minstekrav for opptak til grunnutdanningen er fullført grunnskole og førerkort klasse B i minst tre år. Kurs for førerprøvesensorer tilbys kvalifisert personell ansatt i biltilsynet.

En arbeidsgruppe nedsatt av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet utreder nå Statens trafikklærerskoles framtidige virksomhet.

Arbeidsgruppen har fått i mandat å:

> «–gjøre rede for hvilke lover og forskrifter som gir føringer for/regulerer utdanningen ved skolen
>
> –beskrive de lærerutdanningsbehov skolen skal dekke for bilføreropplæring i kjøreskoler, trafikk- og transportfagopplæring i skoleverket, sensoropplæring for bilførerprøven og utdanning for annet relevant trafikksikkerhetsarbeid
>
> –vurdere gjeldende inntakskrav, samt utdanningens innhold og organisering, og foreslå hensiktsmessig styrking av utdanningstilbudene
>
> –framme forslag til framtidig organisatorisk tilknytning for skolen.»

Arbeidsgruppens utredning ventes avsluttet medio mars 2000.

2.4.6 Yrkesrettet opplæring på ulike områder

Dette er et meget sammensatt felt der det er stor privat virksomhet. Det finnes tilbydere og tilbud som er godkjent etter privatskoleloven, for lånekassefinansiering, som fjernundervisning eller som er basert på at elevene dekker alle utgiftene, eventuelt med støtte fra arbeidsgiver. De tilbud som er ledd i attføring for enkelte, må nå ha lånekassegodkjenning for at elevene skal få rett til stønad etter Arbeidsdirektoratets regler.

Utvalget har ikke nøyaktige opplysninger om antall tilbud og elever. Feltet er preget av raske skiftninger og tilpasninger til markedet, og det ville vært svært tidkrevende å skaffe en nøyaktig oversikt. Kartleggingen utført av NIFU var heller ikke forutsatt å være uttømmende. Den gir imidlertid et godt bilde av virksomheten.

Utvalget har på bakgrunn av NIFUs kartlegging valgt å beskrive følgende fagfelter:

- økonomi, administrasjon og markedsføring

- IKT-fag
- reiselivs- og samferdselsfag
- helsefag
- skjønnhetspleie m.m.
- andre

2.4.6.1 Økonomi, administrasjon og markedsføring

Sekretærutdanninger er behandlet som eget område under 2.4.3.

Det finnes ikke oversikter over kortere kurs innenfor økonomi, administrasjon og markedsføring. NIFUs kartlegging har en nedre grense på 250 timer. De tilbud som er registrert, er i hovedsak enten halvårige eller ettårige og mange er organisert som deltidsundervisning. En del tilbud gis som fjernundervisning.

Av ulike typer tilbud og spesialinnretninger kan nevnes: shipping, økonomistyring, økonomileder, EDB-økonom, arbeidsleder, lederutvikling, regnskap, eiendomsforvalter, EDB-markedsøkonom og «international business administration».

Inntakskravet er fullført treårig videregående opplæring for de fleste tilbudene, eventuelt med tilsvarende yrkespraksis som alternativ. Noen skoler krever særskilte forkunnskaper, og noen krever at foregående år ved egen skole skal være gjennomført. To registrerte fjernundervisningskurs innenfor lederutdanning har ingen spesielle inntakskrav.

For alle de utdanningene som er registrert, oppgis det at de har avsluttende eksamen. Sammenfattende kan det sies at den kompetanse kursarrangøren sikter mot, er realkompetanse i samsvar med kursets tittel.

En rekke av de tilbudene som er registrert, er godkjent med henblikk på at elevene kan søke om støtte i Statens lånekasse. Elevbetalingen varierer fra kr 5 700 for et fjernundervisningskurs tilsvarende et halvt år til kr 47800 for et tilbud tilsvarende ett år.

2.4.6.2 Informasjons- og kommunikasjonsteknologifag

Dette er etter hvert blitt en meget stor gruppe. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet opplyser at dette synes å være det fagområdet som vokser mest. Denne antakelsen er bl.a. basert på tall fra en gjennomgang av søknader departementet har mottatt de siste tre årene. Hvis man ser økonomi, markedsføring og reiselivsfag under ett, utgjør disse godt over 50 pst. av nye søknader om godkjenning med henblikk på lånekassestøtte. I NIFUs kartlegging er IKT-fag den største enkeltgruppen.

Det er registrert ca. 40 ulike tilbud med ulike navn. De har ulike innfallsvinkler og mål, og tar for seg bruk av IKT i ulike sammenhenger og på ulike nivåer.

Varigheten av de registrerte kursene er fra 250 timer til tilsvarende ett år på heltid. Mange av tilbyderne har kurs som bygger på hverandre.

Når det gjelder krav til inntak, er dette ofte fullført treårig videregående opplæring eller praksis. Studiekompetanse kreves i et par tilfeller. For kurs på høgre nivå kreves det spesielle kunnskaper eller at kurs på lavere nivå skal være gjennomført. Gode engelskkunnskaper er nevnt i et par tilfeller, alder (fylte 18 år) i ett tilfelle.

Alle de registrerte kursene har avsluttende eksamen – etter det tilbyderne opplyser. Den beskrevne kompetansen kan sies å være realkompetanse over-

ensstemmende med kursets tittel. Mange har bygd inn ulike sertifiseringer i utdanningen, eller gir anledning til å ta disse i løpet av kurset. Det gjelder f.eks. Datakortet og en rekke andre sertifiseringer.

Elevbetalingen varier fra kr 27000 for IT-medarbeiderstudium på 300 timer til kr 72 200 for WEB-masterstudiet tilsvarende ett år (1164 timer). WEB-designerstudiet på 300 timer koster kr 49500.

2.4.6.3 Reiselivs- og samferdselsfag

NIFU har registrert omkring 15 tilbud rettet inn mot forskjellige sider av reiselivet. I tillegg kommer noen tilbud mer direkte rettet mot samferdsel. De fleste av disse kursene er godkjent etter privatskoleloven eller med henblikk på lånekassestøtte, men det er også noen uten slike godkjenninger. Et tilbud er organisert som fjernundervisning.

Av ulike tilbud kan nevnes: reiselivskonsulent, internasjonal hotelladministrasjon, fagstudium i reiseliv med spansk, reiselivsakademiet, reiselivskoordinator med edb, reiselivslinjen for studenter, trafikkflygerutdanning og gods- og persontransport.

Varigheten av utdanningene er vanligvis et halvt år eller ett år. En del gis som deltidsundervisning. Utdanningen for trafikkflygere har en varighet på 18 – 20 måneder.

Inntakskravene kan være studiekompetanse, deler av videregående opplæring eller fullført treårig videregående opplæring. Alternativ til dette er i en del tilfelle relevant yrkeserfaring. Noen forutsetter gjennomgått kurs på lavere nivå ved egen skole. Gode engelskkunnskaper er nevnt for noen tilbud, likeså alder. Bare ett tilbud har grunnskole som inntaksgrunnlag.

For alle de registrerte kursene oppgis det at de har en avsluttende eksamen. Når det gjelder kompetansen, beskrives det en realkompetanse for bestemte oppgaver. Noen utdanner mot internasjonale sertifikater. Dette gjelder bl.a. trafikkflygerutdanningen. I noen få tilfeller vil utdanningen kunne gi grunnlag for opptak ved høgre hotellfagutdanning i inn- eller utland.

Elevbetalingen ved denne type utdanninger varierer fra kr 9900 for et fjernundervisningskurs til kr 51800 for en ettårig utdanning. For tilbud som er godkjent etter privatskoleloven, er elevbetalingen selvsagt lavere. Trafikkflygerutdanningen, som ikke er godkjent for tilskudd, koster kr 500000.

2.4.6.4 Helsefag

I NIFUs kartlegging er området alternativ medisin mest uttømmende kartlagt. Dette området innenfor helsefagene omfatter tilbud ved over 30 institusjoner. Dataene tar utgangspunkt i en tidligere undersøkelse (NIFU skriftserie nr. 15/98) for utvalget som utredet spørsmål knyttet til alternativ medisin (Aarbakkeutvalget). Institusjonene kaller seg akademi, universitet, høgskole, institutt, fagskole og skole. Ingen av de registrerte tilbudene er imidlertid godkjent etter privatskoleloven, privathøyskoleloven eller for lånekassestøtte. Dette skyldes bl.a. at de gir deltidsopplæring med et timetall per uke som er for lavt til å gi grunnlag for støtte.

Tilbudene i alternativ medisin har timetall som varierer fra 250 til 7630. Det sistnevnte gjelder et femårig studium i homøopati som bygger på generell studiekompetanse eller personlig egnethet. Mange av tilbudene har ingen formelle inntakskrav, noen forutsetter videregående opplæring og noen

krever høgre utdanning i helsefag. En del krever grunnmedisin, som er et ettårig studium godkjent etter privathøyskoleloven.

For så å si alle tilbudene oppgis det at de blir avsluttet med eksamen. Kompetansen blir som oftest beskrevet med en ikke beskyttet yrkestittel, som f.eks. naturmedisinsk aromaterapeut. Mange av utdanningene leder fram mot nasjonale og internasjonale diplomer og titler fra faglige foreninger og sammenslutninger.

Elevbetalingen varierer fra kr 5 200 til kr 150 000 for de ovennevnte kursene på henholdsvis 250 og 7630 timer.

I forbindelse med «Handlingsplan for helse- og sosialpersonell 1998 – 2001» er det satt av midler på Sosial- og helsedepartementets budsjett til utvikling og utprøving av tilbud. Planene utvikles av faglige miljøer. Fylkeskommunene skal stå ansvarlig for driften og kan søke SHD om midler til forsøk.

Våren 2000 pågår det omkring 18 forsøk. De fleste er innenfor psykiatri og geriatri, men enkelte fylkeskommuner har fått tilskudd til utprøving av læreplaner i habilitering/rehabilitering, autismeomsorg og omsorg for psykisk utviklingshemmede. Utdanningen inneholder ikke allmenne fag. Målet med utdanningen er å gi faglig påfyll og spesialisering som kan kvalifisere for nye arbeidsoppgaver. Utdanningen skal munne ut i et kompetansedokument fra SHD.

Målet med forsøksordningen er å få felles nasjonale planer. Det er ikke tatt endelig stilling til hvor lange utdanningene skal være, og hvilke fagområder som skal inngå.

2.4.6.5 Skjønnhetspleie m.m.

Dette er et forholdsvis lite område med mange forskjellige typer tilbud, f.eks. utdanning for make-up-artister, mote, hudpleie og negledesign – alle private. Et av de tilbudene som NIFU har registrert, krever generell studiekompetanse eller minimum fem års yrkespraksis for inntak. Et annet krever grunnkurs i helse- og sosialfag i videregående skole. De øvrige har ingen formelle inntakskrav.

Noen av tilbudene er godkjent med henblikk på lånekassestøtte. Utdanningslengden varierer fra 250 timer til tre år.

De fleste tilbyderne oppgir at utdanningen har avsluttende eksamen. Kompetansen beskrives hovedsakelig ut fra skolediplomer og –sertifikater og godkjenning fra internasjonale faglige sammenslutninger.

Elevbetalingen varier fra kr 10 500 for et kurs på 250 timer til kr 126 000 for den treårige utdanningen.

2.4.6.6 Andre yrkesrettede utdanninger

Kartleggingen viser at det er en rekke ulike yrkesrettede utdanninger som det bare finnes en enkelt eller noen ganske få av. Utdanningen kan ha godkjenning etter privatskoleloven eller som fjernundervisning, godkjenning med henblikk på lånekassestøtte eller ikke ha offentlig godkjenning/støtte. Flere tilbud blir drevet av eller i samarbeid med bransjer. I disse tilfellene vil utdanningen kunne bli betalt av arbeidsgiver.

Denne gruppen omfatter f.eks. utdanning som kalles yrkesdykker, vaktmester, interiør- og innredning, frisørfag, skrivekunst, journalistikk, eiendomsmekling, shipping, friluftsliv, næringsmiddelteknikk, arkiv, bok- og papir, desktop publishing, skoleassistent og barnehageassistent.

Varigheten av registrerte tilbud er fra 250 timer til to år. Flere er organisert som deltidsundervisning.

Når det gjelder inntakskrav, synes det i denne gruppen ikke å være krav om formell utdanning ut over grunnskolen. Det er imidlertid ført opp krav som går på relevant, forutgående praksis og egnethet for den bestemte utdanningen.

Etter det som blir oppgitt, avsluttes nesten alle utdanningene med en form for eksamen. Dykkerutdanningen fører fram til offentlig sertifikat. For de øvrige tilbudene oppgis det at de enten gir kompetanse for bestemte oppgaver eller mer kunnskap innenfor et yrke.

Elevbetalingen vil avhenge av om tilbudet har offentlig støtte og i tilfelle hvilken form for støtte det gjelder. Som nevnt vil også arbeidsgiver kunne betale. De prisene som er oppgitt for kursene, varierer fra kr 4900 for fjernundervisning tilsvarende et halvt år, til kr 39900 for et 500 timers kurs.

2.4.7 Mesterbrevordningen

Den nåværende mesterbrevordningen ble iverksatt i 1987 med Lov om mesterbrev i håndverk og annen næring av 20. juni 1986. Mesterbrevnemnda, oppnevnt første gang ved kgl.res. av 12. desember 1986, forvalter og administrerer mesterbrevordningen på vegne av Nærings- og handelsdepartementet. Mesterbrevnemnda fastsetter kvalifikasjonskrav for å få mesterbrev og dermed rett til å bruke den lovbeskyttede tittelen mester. Det er også en oppgave for nemnda å trekke tilbake mesterbrev fra den som viser grov forsømmelighet i sin næringsvirksomhet. Nemnda bestemmer hvilke fag som skal omfattes av ordningen. For tiden finnes det 59 godkjente mesterfag.

En hovedoppgave for Mesterbrevnemnda er å sørge for at håndverkere som vil etablere seg som næringsdrivende eller gå inn i ledende stilling i sitt fag, får hensiktsmessig utdanning. Denne skal, i tillegg til de faglige kvalifikasjoner, gi yrkesutøverne et solid grunnlag for å kunne drive næringsvirksomhet på en måte som kundene, de ansatte og samfunnet er tjent med. Det skal være en utdanning for den utførende håndverker.

Mesterutdanningen bygger på fag- eller svennebrev og relevant praksis i faget etter avlagt prøve. Utdanningen består av fire fag: yrkesteori, økonomi, ledelse og markedsføring. Yrkesteorifaget varierer innenfor de forskjellige håndverksfagene. Hovedmålet her er å gi kandidatene innsikt i de spesielle teoretiske oppgavene en bedriftsleder i vedkommende håndverksfag må mestre for å kunne drive godt og forsvarlig. Utdanningen tar også for seg det enkelte fagets tradisjoner og søker å utvikle holdninger bygd på grunnleggende verdier som fagstolthet, nøyaktighet og redelighet. Målet med økonomifaget er å gi mesterne så omfattende kunnskap om økonomisk planlegging og styring at de kan ta hånd om disse oppgavene i en håndverksbedrift. Målet for ledelsesfaget er å gjøre kandidatene fortrolige med ledelsesbegrepet og mesternes overordnede ansvar, samt hvordan en mester kan etablere et foretak og drive dette ut fra forretningsideen, markedet og øvrige rammebetingelser. Markedsføringsfaget har som mål å lære kandidatene å beherske de elementære ferdighetene som kreves av en leder for en håndverksbedrift, og da med utgangspunkt i en grunnleggende innføring i markedsføringens arbeidsområder og virkemidler.

Mesterbrevnemnda arbeider for tiden med endringer i utdanningen for å skape en moderne mesterutdanning med det mål å gi mesteren kunnskaper og verktøy for å møte nye krav og ivareta mesternes gode omdømme. Fagene

vil for det første bli organisert i noen få faggrupper i beslektede fag. Hensikten er å gi et fagrelatert tilbud som både er relevant for grupper av fag og for det enkelte fag. Fellesfagene økonomi, ledelse og markedsføring vil bli omarbeidet, og det vil bli lagt sterkere vekt på etablererkunnskap. Bakgrunnen for dette er tilbakemeldinger til nemnda med klager på for liten sammenheng innenfor disse tre fagene og mellom fellesfagene og yrkesteorien. Utdanningen til mester må ses på som en helhetlig utdanning for å mestre de sammensatte oppgavene som en leder i en håndverksbedrift har. Det er også et mål for en ny mesterutdanning å knytte teori og praksis tettere sammen i gjennomgående integrerende prosjektoppgaver knyttet til det daglige arbeidet. Det er dessuten målet at deler av det som utgjør fellesfagene i dag, skal integreres til ett grunnleggende fag. Andre deler av fellesfagene integreres i de yrkesteoretiske fagene for de nye større fagområdene. I løpet av år 2000 vil en ny mesterutdanning finne sin form.

Kapittel 3

Internasjonalt perspektiv

3.1 Tertiærutdanning

Til OECD-konferansen i Berlin 1998 ble det presentert en sluttrapport fra prosjektet «Thematic review on the first years of tertiary education» under navnet *«Redefining Tertiary Education»*. Rapporten bygger på gjennomgang og analyse i 10 OECD-land, deriblant Norge, av de første år etter avsluttet videregående utdanning. OECD ønsket en bred tilnærming, og i rapporten blir søkelyset altså satt på utdanningsnivåer som i tid , men ikke alltid når det gjelder nivå, følger etter videregående opplæring.

I rapporten understrekes behovet for et paradigmeskifte innenfor høgre utdanning ved at institusjonene i større grad enn tidligere skal kunne møte en rekke forskjellige ønsker og behov i hele befolkningen. Tertiærutdanning refererer til nivået etter videregående opplæring og inkluderer både universiteter/høgskoler og annen utdanning som i tid befinner seg etter videregående opplæring. Begrepet dekker altså ikke helt det samme som høgre utdanning, og derfor er det behov for en egen betegnelse for denne utdanningskategorien.

Opplæringstilbudet på nivået etter videregående opplæring, tertiærutdanningen, gjennomgår forandringer i mange medlemsland for å kunne svare mer aktivt på sosiale og økonomiske endringer, og fokus rettes bl.a. mot ferdigheter på tvers av faggrensene. For mange unge er kompetanseutvikling ikke lenger knyttet til fagfordypning og påbygning av den kompetanse man allerede har, men til kompetanseutvikling i bredden. Dette utfordrer det tradisjonelle akademiske kunnskapssynet i mange land.

I rapporten pekes det på en del felles utviklingstrekk ved tertiærutdanningen i de fleste OECD-land:

- det registreres økning i deltakelsen på dette nivået
- det registreres større forskjeller mellom deltakerne
- det registreres økende behov og forventninger til utdanningen fra studenter, familie, arbeidsgivere og kommuner
- det registreres økende bekymring over kvalitet og formål med utdanningen
- det settes spørsmålstegn ved utdanningens samfunnsmessige og økonomiske bidrag
- det stilles nye krav og forventninger til utdanningene på dette nivået på bakgrunn av scenariet om livslang læring
- det registreres konkurranse om knappe offentlige ressurser
- det registreres nye utfordringer og muligheter knyttet til ny informasjons- og kommunikasjonsteknologi

Denne utviklingen i tertiærutdanning inntrer samtidig med at all utdanning er forventet å bidra til sosial, økonomisk og kulturell utvikling, bevare demokratiet og gi personlig utvikling for den enkelte. Samtidig øker utdanningsnivået, og ønsket om livslang læring fører til økt deltakelse i opplæring etter videregående opplæring innenfor eller utenfor universitets- og høgskolesystemet. For ikke så lenge siden var tertiærutdanning et fjernt mål for en liten

minoritet, nå er deltakelse i en eller annen form for opplæring etter videregående blitt normen.

Den nye tilnærmingen til tertiærutdanning som OECD legger opp til, inkluderer både fulltids- og deltidsstuderende. Den omfatter studenter i alle aldre og dekker et vidt spekter av interesser og evner. Universiteter og høgskoler kan i denne situasjonen ikke fortsette som før med akademiske utdanninger tilpasset et lite mindretall av befolkningen. De må tilpasse seg det nye markedet med til dels sammenhengende livslang læring.

I mange medlemsland tas det helhetlige initiativ som f.eks. innebærer sammenslåing av institusjoner, oppheving av parallelle løp, oppretting av nye institusjoner, introduksjon av nye finansieringsmåter, nye nasjonale og institusjonelle styringsstrukturer, nye gradsstrukturer og nye samarbeidsformer mellom opplæringsinstitusjoner og næringsliv. Feltet er uoversiktlig og preget av usikkerhet, men prøving og feiling gir erfaringer som kan føre til reformer og fornyelse i tertiærutdanning både i OECD-landene og i andre land.

3.2 Mellomnivået i Danmark

Grunnutdanningen i Danmark består av niårig grunnskole og treårig gymnas/handelskole/yrkesutdanning som tilsvarer videregående opplæring i Norge. Det vi kaller universitets- og høgskoleutdanning, benevner man i Danmark «videregående utddannelser». Disse videregående utdanningene kan være korte, mellomlange eller lange. I 1997 ble det vedtatt en ny lov om korte videregående utdanninger (erhvervsakademiutdannelser), og det arbeides nå med å opprette nye slike utdanninger innenfor følgende 12 behovsområder:

- tekstil, bekledning og design
- forsyning og energi
- bygg og anlegg
- jordbruk
- produksjon
- laboratoriearbeid
- næringsmidler og prosesser
- logistikk og transport
- IKT
- finans
- handel og markedsføring
- service, turisme og hotell

De korte videregående utdanninger bygger på yrkesutdanningene, landbruksutdanningene og de gymnasiale utdanningene. Det dreier seg dels om de videregående teknikerutdanningene (som hittil har hatt en egen lov) og dels om en rekke merkantile, landbruksfaglige og tekniske korte utdanninger med hjemmel i Lov om erhvervsskoler. De nye utdanningene er tenkt igangsatt fra høsten 2000.

Hensikten med reformen innenfor de korte videregående utdanningene (KVU-reformen) er b la:

- å utvikle tilbudet av korte videregående utdanninger slik at de blir attraktive for de unge etter endt gymnas/handelsskole/yrkesutdanning, og slik at de oppfyller arbeidslivets behov for praksisorientert yrkesutdanning på høyt nivå

- å sikre landsdekkende kompetanse i den enkelte KVU
- å plassere KVU tydelig i det samlede utdanningssystemet
- å gi muligheter for godskriving av en gjennomført kort videregående utdanning som en del av en mellomlang eller lang videregående utdanning

Med erhvervsakademiloven fastlegges en overordnet felles ramme for KVU med hensyn til inntak, varighet, formål og rådgivning. Det er forutsatt at loven skal gi grunnlag for å utforme et enklere og mer oversiktlig utdanningssystem.

Lovforslaget innebærer at Teknikerrådet og teknikerutvalgene legges ned og avløses av et råd for de korte videregående utdanninger, Erhvervsakademirådet, og et antall rådgivende utvalg. Utdanningsministeren stiller sekretariatsbistand til rådighet for rådet. Rådene skal hjelpe til med å klargjøre hvilke behov som finnes i arbeidsmarkedet.

Staten yter tilskudd til dekning av de direkte undervisningsutgifter, fraregnet inntekter. Institusjonene får ansvaret for tilrettelegging og gjennomføring, herunder prøveformer.

Loven gir mulighet for å utstede regler om kvalitetsutvikling og kvalitetskontroll. Det skal settes normer og standarder for kvalitet i KVU, og utdanningstilbyderne må kvalifisere seg for å tilby utdanningene. En avgjørelse om godkjenning kan trekkes tilbake hvis det ikke lenger er behov for utdanningen.

De nye utdanningene etableres som toårige løp tilsvarende 120 ECTS-points (European Credit Transfer System, der 60 points er det normale for ett studieår). Hovedbegrunnelsen for å innføre dette felleseuropeiske poengsystemet er at utdanningene skal gjøres mer fleksible i et internasjonalt perspektiv. Poengsystemet innføres i all høgre utdanning – både ordinær utdanning og diplom- og masterutdanninger. Eventuelle studieopphold i arbeidslivet kan maksimalt være år. Utdanningene er normalt åpne for søkere både fra gymnas – og yrkesutdanningene.

3.3 Mellomnivået i Sverige

Grunnutdanningen i Sverige består av niårig grunnskole og treårig gymnasieskole/program med yrkesemner/øvrige program som tilsvarer videregående opplæring i Norge. Også i Sverige finnes en stor mengde postgymnasiale utdanninger. Dette tilbudet har man nå forsøkt å regulere gjennom et forsøk kalt «kvalificerad yrkesutbildning» (KY).

Prosjektet startet i 1996 og ble evaluert i 1999. Det er bestemt at prosjektet skal fortsette til 2001 slik at elevene får fullført opplæringen. I 1998 ble 8000 plasser tilbudt innenfor KY-prosjektet. I 1999 ble det tilbudt 12000 plasser.

Ved starten av prosjektet var det ingen restriksjoner på hvilke sektorer som kunne søke om å delta. I samsvar med krav fra arbeidsmarkedet var en betydelig andel av de godt og vel 200 kursene som ble tilbudt i 1999, innenfor tekniske fag og særlig innenfor informasjonsteknologi, men det ble også tilbudt kurs innenfor handel, turisme, helse og miljø.

Utdanningene skal være arbeidslivsrelevante og 1/3 av utdanningstiden skal være på arbeidsplass. Omfanget av opplæringen kan være mellom 40 og 120 uker og angitt i poeng – ett poeng tilsvarer en uke og 40 poeng ett år. De

utdanningene som omfatter minst to år (80 poeng), skal lede fram til en yrkesutdanningseksamen. Det ble gitt rett til studiestøtte.

Utdanningene skal bygge på et nært samarbeid mellom arbeidsliv, videregående skoler (gymnasieskoler), høgskoler, voksenopplæringsaktører og private virksomheter. Opplæringen skal være problemorientert og benytte prosjektarbeid. Matematikk og naturfaglige emner, IKT, økonomi, samfunns- og kulturkunnskap og språk og kommunikasjon er vurdert som viktige kunnskaper i tillegg til yrkeskunnskapene.

Det er et krav til utdanningene at det finnes utdanningsplaner der bl.a. følgende framgår:

- utdanningens mål
- hovedmomenter i utdanningen
- organisering av utdanningen
- krav til forkunnskaper
- prinsipper for vitnemål og former for kunnkapskontroll
- om utdanningen kan avsluttes med en eksamen
- om utdanningen gir avkorting ved høgskolestudier
- kompetansekrav til undervisningspersonalet.

Hver utdanning ledes i forsøket av en ledelsesgruppe som består av representanter fra de deler av arbeidslivet som blir berørt av utdanningen, minst en representant fra en høgskole og minst en representant fra den kommunale voksenopplæringen.

Gjennom forsøket med KY ønsker man å samle erfaringer både når det gjelder typer av utdanning, og når det gjelder nye pedagogiske undervisningsformer. Det er også et mål å finne fram til hvordan utdanning av denne typen kan innordnes i utdanningssystemet. Forsøksvirksomheten ledes av en komité med et sekretariat til å hjelpe seg. Det er laget lov og forskrifter for forsøksvirksomheten.

«Kommittéen för kvalificerad yrkesutbildning» fikk i oppdrag av regjeringen å styre forsøksvirksomheten. Bakgrunnen var regjeringens proposisjon 1995–96:145 om kvalificerad yrkesutbildning og riksdagens behandling av denne. Komitéen ble satt sammen av representanter fra politiske partier, arbeidsmarkedsorganisasjoner, kommuner og høgskoler. Den fastsatte retningslinjer for prosjektene i forsøksvirksomheten, godkjente søknader og gav bevilgning. Komitéen hadde også ansvar for at prosjektene ble fulgt opp og for evaluering av hele forsøket.

Luleå tekniske universitet har gjennomført en evaluering på vegne av KY-kommittéen (*SOU 1999:119 Utvärderingen av KY).* Av evalueringen går det fram at interessen for forsøket har vært stor både fra kursarrangører og studenter. 1 130 studenter har gjennomført «kvalificerad yrkesutbildning». Nesten 80 pst. av studentene har funnet jobber i løpet av seks måneder etter avsluttet kurs, mens 7 pst. har gått videre til høgskolestudier. Dette anses som et godt resultat. Evalueringen er ikke entydig når det gjelder hvorvidt yrkesutdanningene er i samsvar med arbeidslivets behov. Innenfor bl.a. helse- og omsorgssektoren har KY ikke funnet sin plass blant de etablerte profesjonene. Videre har samarbeidet med høgskolesektoren vært noe problematisk, og man har ikke greid å utvikle fleksible overgangsordninger. Det blir i evalueringen skissert fire framtidsalternativer for KY: «likvidation, prolongation, separation eller integration». Forskergruppen ved Luleå tekniske universitet anbefaler at KY gjøres permanent på ett eller annet vis og er mest positiv til at opplæringen i framtiden organiseres slik at den får sin egen identitet, f.eks.

som egen yrkeshøgskole, eller ved at den kobles til en allerede etablert institusjonstype, f.eks. høgskole.

Kommittéen för kvalificerad yrkesutbildning har i sin oppsummering *SOU 1999:122 Kvalificerad Yrkesutbildning* anbefalt at KY forsetter etter mønster av forsøksvirksomheten. Ett medlem i komitéen har imidlertid reservert seg mot oppsummeringen når det gjelder styring av virksomheten. Dette medlemmet forslår at høgskolen skal styre opplæringen etter en forskrift der det bl.a. framgår:

- «–att verksamheten leds från ett utbildningsorgan inom högskolan med extern majoritet från näringsliv och samhälle
- –att ett särskilt kvalitetsorgan åvilar högskolan
- –att lärande i arbete alltid inngår som en viktig del av utbildningen
- –att vägar skall öppnas för studenterna mellan KY-utbildningarna och de befintliga högskoleutbildningar
- –att KY-studenterna skall åtnjuta samma rättigheter och skyldigheter som övriga studenter, d.v.s. på intet sätt segregeras från andra studenter
- –att utbildningen kan och i regel bör genomföras av extern partner, oftast näringslivet.»

På bakgrunn av bl.a. rapporten fra forskergruppen ved Luleå tekniske universitet og oppsummeringen fra «Kommittéen för kvalificerad yrkesutbildning» vil den svenske regjeringen ta stilling til hvordan den «kvalificerade yrkesutbildningen» skal se ut i framtiden.

3.4 Mellomnivået i Finland

Grunnutdanningen i Finland er niårig. Elevene kan deretter fortsette på gymnaset eller ta en grunnleggende yrkesutdanning.

Gymnaset er en treårig allmenndannende utdanning for elever mellom 16 og 19 år. Ca. 7 0 p st. av årskullet begynner i gymnaset. Utdanningen avsluttes med studenteksamen, som gir adgang til all utdanning på høgskolenivå.

Grunnleggende yrkesutdanning gis i yrkesskoler. Ca . 30pst. av et årskull begynner på yrkesutdanning. Bare en liten andel av elevene gis opplæring i lærebedrifter. Den grunnleggende yrkesutdanningen er to- eller treårig og gir til sammen ca. 160 forskjellige faglige kvalifikasjoner. Den skal etter hvert bli treårig for alle. En fullført treårig grunnleggende yrkesutdanning gir adgang til all høgre utdanning.

Høgskolesystemet i Finland består av to parallelle sektorer: universitetene og yrkeshøgskolene. Flere av våre mellomnivåutdanninger ville i Finland befinne seg i yrkeshøgskolene sammen med mange profesjonsutdanninger, som i Norge er en del av universitets- og høgskolesystemet. I Finland skal disse to systemene komplettere hverandre . Ved universitetene betones den vitenskapelige forskningen, og undervisningen er basert på denne. Yrkeshøgskolene skal være sakkyndige på høgt nivå når det gjelder arbeidslivet, og være fokusert på arbeidslivets utviklingsbehov. Yrkeshøgskolene driver forsknings- og utviklingsarbeid som støtter undervisningen og utviklingen innenfor arbeidslivet.

Yrkeshøgskolene utgjør en ny sektor innenfor utdanningssystemet i Finland. Disse ble formet gjennom en reformprosess på 90-tallet fordi en ønsket å øke veksten innenfor høgre utdanning på yrkesområdene i stedet for innen-

for de tradisjonelle universitetsstudiene. Yrkeshøgskolene er bygd på tidligere yrkesutdanningsinstitusjoner, men nivået er forbedret ved at det er satt nye krav til utdanningene og gjennom sammenslåing av tidligere institusjoner. Dermed er yrkesutdanningene blitt mer internasjonalt sammenlignbare, og ungdom har fått flere og mer varierte tilbud på høgre nivå. Målsettingen med reformen var å fremme den regionale utviklingen og samarbeidet mellom yrkeshøgskolene og de små og mellomstore bedriftene, samt med institusjoner som produserer velferdstjenester. Gjennom å skape sterke, flersektorielle enheter ønsker man å legge til rette for nye utdanningsprogram som er tilpasset endringer i arbeidslivet.

Reformen er gjennomført skrittvis. Gradvis er yrkeshøgskolene gitt tillatelse til å drive ordinær yrkeshøgskolevirksomhet. Et eget vurderingsråd underlagt departementet har vurdert yrkeshøgskolenes søknader og gitt uttalelser til departementet basert på kvaliteten av programmene og resultatene av forsøks- og utviklingsvirksomheten.

I 1995 kom det en permanent lov om yrkeshøgskolene. Loven inneholder bestemmelser om yrkeshøgskolenes oppgaver og utdanningsområder. Med hjemmel i denne loven gis tillatelse til å drive yrkeshøgskoler, bestemmelser om antall studenter, undervisningssted og undervisningsspråk. Mens universitetene er drevet av staten, drives yrkeshøgskolene av kommunene, av flere kommuner i fellesskap eller som private stiftelser. Yrkeshøgskolene finansieres stort sett offentlig. 57pst. av kostnadene dekkes av staten, mens kommunene står for 4 3pst. Det meste av finansieringen er basert på en fast kostnad per student per år, men i tillegg finansieres spesielle prosjekter, og en del av overføringene baseres på yrkeshøgskolens resultater, bl.a. tall for gjennomstrømning og likestilling. Denne finansieringsandelen skal økes og ventes å få stor betydning for den enkelte høgskole.

Det årlige inntaket til de 29 yrkeshøgskolene ventes i 2000 å være ca. 24 000 ungdommer og 7 000 voksne, mens de 20 universitetene ventes å ta opp ca. 18–19 000 nye studenter. Dette gir ca. 90 000 studenter på yrkeshøgskolene og ca. 140000 på universitetene.

Studielengden ved yrkeshøgskolene er 3 til 4 år, hvorav ca. – 1 år er praksis. Eksamen legger vekt på yrkeskunnskaper, med utgangspunkt i de krav arbeidslivet stiller og arbeidslivets utviklingsbehov.

Yrkeshøgskolestudier finnes innenfor følgende utdanningsområder:

- naturbruk
- teknikk og kommunikasjon
- handel og administrasjon
- turisme, kosthold- og økonomibransjen
- sosial- og helseområdet
- kultur
- humanistisk og pedagogisk utdanning

Ca. 1/3 av studentene studerer teknikk og kommunikasjon. Ca. 28pst . studerer handel og administrasjon og 21pst . sosial- og helse. De øvrige utdanningsområdene har alle under 10pst. av studentene.

Yrkeshøgskolene har også en stor etterutdanningsvirksomhet om sommeren samt spesialiseringsstudier. De siste retter seg mot ferdige kandidater og er modulbasert. Hver modul har et omfang på 20 uker.

Det finnes muligheter for å gå fra yrkeshøgskole til universitetene. Ca. 8 pst. av studentene gjør dette, og de krediteres da fra 10 til 120 uker (1/4 år til 3 år). Innenfor de fleste utdanningene er uttellingen liten. Det finnes avtaler

mellom yrkeshøgskoler og universiteter som regulerer overføringer, men godkjenningen skjer ut fra individuell vurdering.

All undervisning er gratis for studentene, og studiefinansieringen for studentene er den samme som for studenter ved universitetene.

Yrkeshøgskolene skal utvikles som en del av det internasjonale høgskolenettet, og deres rolle som høgt kvalifiserte sakkyndige på utviklingsspørsmål i arbeidslivet skal betones. Yrkeshøgskolene deltar aktivt i internasjonalt samarbeid gjennom lærer- og studentutveksling, felles prosjekter og annet internasjonalt samarbeid. Det finnes en nasjonal målsetting om at en tredjedel av studenter med yrkeshøgskoleeksamen skal ha studert utenlands eller praktisert utenlands i minst 3 måneder.

3.5 Mellomnivået i Nederland

Oversikt over utdanningssystemet i Nederland gis i figur 3.1.

Grunnskoleopplæringen i Nederland er fra 4 til 12 år, og videregående opplæring («secondary education») er fra 12 til 16 eventuelt 18 år. Valgmulighetene i videregående opplæring framgår av tabell 3.1.

Tabell 3.1:

Universitetsforberedende	12 – 18 år
Høgre generell videregående opplæring	12 – 17 år
Lavere generell videregående opplæring	12 – 16 år
Forberedende yrkesutdanning	12 – 16 år

For de elevene som tar lavere generell videregående opplæring eller forberedende yrkesutdanning, gis det videre muligheter for voksen- og yrkesutdanning. Denne opplæringen er fleksibelt organisert ved innpassing på fire nivåer:

1. Opplæring til assistentnivå
2. Grunnleggende yrkesopplæring
3. Fagutdanning (professional education)
4. Mellomlederutdanning (middle-management vocational training) eller spesialistutdanning (specialist vocational training)

Universitets- og høgskolesystemet består av høgre profesjonsutdanning og universitetsutdanning. En stor del av universitetsutdanningene tilbys også som «åpent universitet». Høgre profesjonsutdanning (sykepleierutdanning, siviløkonomutdanning osv.) kan enten bygge på yrkesutdanning eller på høgre generell videregående opplæring. Systemet gir også muligheter for overgang fra studieforberedende til yrkesrettet utdanning. Veien til ordinær universitetsutdanning går gjennom det universitetsforberedende utdanningstilbudet på seks år. Det er muligheter til overgang dit fra andre videregående utdanninger. Universitetsutdanningen er maksimum fire år. Noen steder er det mulig å ta postgymnasiale kurs som kan vare fra ett til fire år. De åpne universitetene har ikke inntakskrav, og målgruppen er de som ikke ønsker å ta et vanlig fulltids studium.

Voksen- og yrkesutdanning reguleres av en lov (WEB) som trådte i kraft 1. januar 1996. Med denne loven ønsket myndighetene bl.a.:

- å legge til rette for at det kan produseres skreddersydde kurs
- å få en bedre koordinering mellom voksen- og yrkesutdanningsprogrammer
- å gjøre utdanningen lettere tilgjengelig
- å bedre forbindelsen med arbeidslivet
- å redusere frafall

All voksen- og yrkesutdanning på de fire nivåene beskrevet ovenfor gis nå i 67 regionale opplæringssentre. Hvert nivå består av flere sertifikater som til sammen gir et diplom når nivået er fullført. Sluttkvalifikasjonene er fastsatt av departementet etter forslag fra nasjonale fagråd, og 51pst. av sluttprøvene skal være eksternt vurdert.

Avsluttet nivå 3 tilsvarer norsk utdanning fram til fag- eller svennebrev. Nivå 4 kan sies å tilsvare teknisk fagskole eller et mellomnivå.

Utdanningene er enten lærlingopplegg med mer en 60pst. av tiden i bedrift eller skoleopplegg med fra 20 til 6 0pst. praksis. Alle inngår en opplæringskontrakt.

Nederland har et utdanningsinspektorat med bl.a. tre regionale kontorer for voksen- og yrkesopplæring. De regionale sentrene rapporterer til disse og får jevnlig besøk fra dem. Rapportene er offentlige. Når det gjelder intern kvalitetskontroll, nevnes EFQM (European Format for Quality Management). Sentrene arbeider kontinuerlig med å forbedre den interne kvalitetskontrollen.

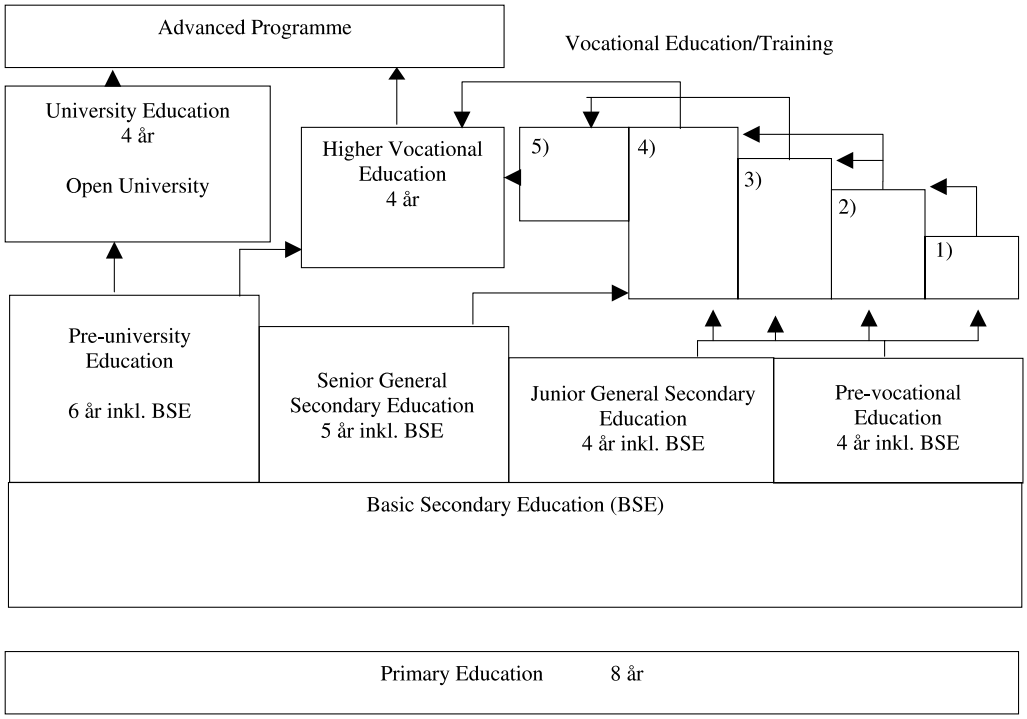
Nederland har 22 nasjonale fagråd for yrkes- og fagopplæring, og disse er ansvarlige for opplæringen på hvert sitt område på alle de fire nivåene. De utgår fra arbeidslivet og er ansvarlige for å utvikle og opprettholde kvalifikasjonsnivåene, skaffe lærling-/praksisplasser, samt avgjøre hvilke kvalifikasjoner som skal gis gjennom praksis, og hvilke kvalifikasjoner som skal gis gjennom teoretisk opplæring. De nasjonale fagrådene har en paraplyorganisasjon, COLO, som er et serviceorgan overfor rådene, og som koordinerer og gir råd om virksomheten. COLO er også et talerør overfor myndighetene.

Staten finansierer yrkesutdanningen ved de regionale opplæringssentrene gjennom en type rammetilskudd. Finansieringsordningen omfatter alle nivåer, også de som ligger over fagbrevnivå. Kommunen dekker utgiftene til voksenopplæringsdelen med midler fra staten. Sentrene driver også forretningsmessig ved å lage ulike typer kurs på oppdrag av private virksomheter.

I Nederland kan private utdanningsinstitusjoner drive på samme godkjenningsgrunnlag, med samme finansiering og med samme krav til kvalitet som de offentlige. De er underlagt de samme regler for rapportering og inspeksjon. En egen lov fastsetter hva slags styre og ledelse en privat institusjon må har for å få statlig finansiering. Elevene eller foreldrene kan fritt velge skole eller utdanningsinstitusjon.

Mellomlederutdanninger og spesialistutdanninger finnes innenfor de fleste yrkesområder. Fra disse rekrutteres det til høgskolene. Helseutdanninger og økonomi og administrasjon er eksempler på slike fagområder.

I Nederland gir det offentlig tilbud om inntil 18 års skolegang før universitet og høgskole. Direkte vei til universitet eller høgskole gjennom studieforberedende tilbud tar 16 år. Alder for skolestart er i Nederland fire år. I Norge ville dette ha tilsvart mellom ett og tre år på et mellomnivå.



1) Assistant Vocational Training 0,5-1 år
2) Basic Vocational Training 2-3 år
3) Professional Training 3-4 år
4) Middle-management Vocational Training 3-4 år
5) Specialist Vocational Training 1-2 år

Figur 3.1 Utdanningssystemet i Nederland

3.6 Mellomnivået i Skottland

Oversikt over utdanningssystemet i Skottland gis i figur 3.2.

Grunnskoleopplæringen i Skottland er fra 5 til 11 år, og videregående opplæring (secondary education) er fra 11–16 år. Skolegang er obligatorisk inntil fylte 16 år. Etter fylte 16 år foreligger følgende muligheter:

- Further Education Colleges (FEC)
- Higher Still

På *Higher Still* er det 4 nivåer:

1. Grunnkurs («Access»)
2. Mellomkurs 1
3. Mellomkurs 2
4. Høgre (tilbys både ved secondary schools og FEC)

Nivå 1, 2 og 3 er for dem med mindre sterke skoleprestasjoner. Nivå 4 kan tas over to år.

«Advanced Higher »

Dette er et ett års kurs som bygger på «Higher Still» og gir kompetanse tilsvarende engelsk «A level». Kurset kan også gi uttelling som første år i universitetsutdanning. Universitetene kan bistå FEC med enkelte fag i «Advanced Higher». Denne veien til universitetet innebærer at studenten kan komme inn med vesentlig svakere grunnlag enn det som kreves for den som går direkte inn på universitet.

FEC fører fram til sertifikater og diplomer på forskjellige nivåer på alle yrkesområder (håndverk, teknikk, helsearbeid, administrasjon og økonomi etc.). Det finnes i hovedsak to veier gjennom systemet, enten den mer teoretiske eller den praktiske via fagbrev. Det er mulig med kombinasjoner av disse to veiene. Det er nært samarbeid mellom collegene og de lokale myndighetene. Mange av studentene er i jobb, og collegene driver også ettermiddagsundervisning. Det er også mulig å gjennomføre studier som fjernstudent – med en egen veileder. Et spesielt trekk er at det kan være et nært partnerskap mellom secondary school og FEC, slik at studentene får større muligheter til å velge.

FEC inngår spesielle avtaler om inntak med universiteter. Disse innebærer at studentene kan komme inn på 3. år ved de universitetene det er gjort avtaler med.

Mer enn 50ps t. av studentene i FEC er over 24 år, og det gis spesielle forkurs for voksne som ønsker å vende tilbake til utdanning. Lokale «Enterprise Companies» (LEC) organiserer arbeidspraksis både for arbeidsledige og de som av andre grunner ønsker å bedre sin kompetanse.

Høgre utdanning gis på universiteter og «åpne universiteter». I tillegg til universitetene finnes lærerutdanningsinstitutter.

All utdanning reguleres gjennom egne skotske lover, bl.a. «The Education Act» (1986), og «Further and Higher Education Act »(1998). Et viktig prinsipp i skotsk utdanningspolitikk er at all ungdom skal få anerkjent sine kvalifikasjoner i form av et vitnemål – ingen skal stryke. Systemet skal være fleksibelt, både når det gjelder oppbygging og muligheter til å vende tilbake til utdanning. Det satses mye på personlig rådgivning, studieveiledning og oppfølging av den enkelte. Det er et mål å redusere skillet mellom akademiske og yrkesrettede fag. Alle studenter må ta en nærmere definert gruppe felles allmenne fag. Det legges stor vekt på kjernekvalifikasjoner/nøkkelkvalifikasjoner fra og med grunnskolen og opp til universitetet.

Utdanningen i FEC kan bygges opp av moduler, kurs og grupper av kurs, nesten helt opp til en grad ved universitet. Det finnes 60–70 «Group Awards», som kan sies å være vitnemål tilsvarende fagbrev eller dokumentasjon av spesialistkompetanse.

«Scottish Qualification Authority» (SQA) er ansvarlig for nasjonale standarder og sertifikater, samt innhold i og godkjenning av all utdanning. Alle godkjente moduler, f.eks., ved FEC finnes i en katalog fra SQA.

Kvalitetssikring ivaretas i Skottland primært av et eget inspektorat for utdanning. De besøker skolene/collegene med 6 års mellomrom. Områder for evaluering er bl.a. ledelse, lærerkvalitet, elevenes prestasjoner og tilgjengelighet. Evalueringene er knyttet til prestasjonsindikatorer og standarder på hvert område. Resultatene blir offentliggjort, og dersom det er mangler, får institusjonene en frist på et halvt år til å legge fram en handlingsplan for forbedring.

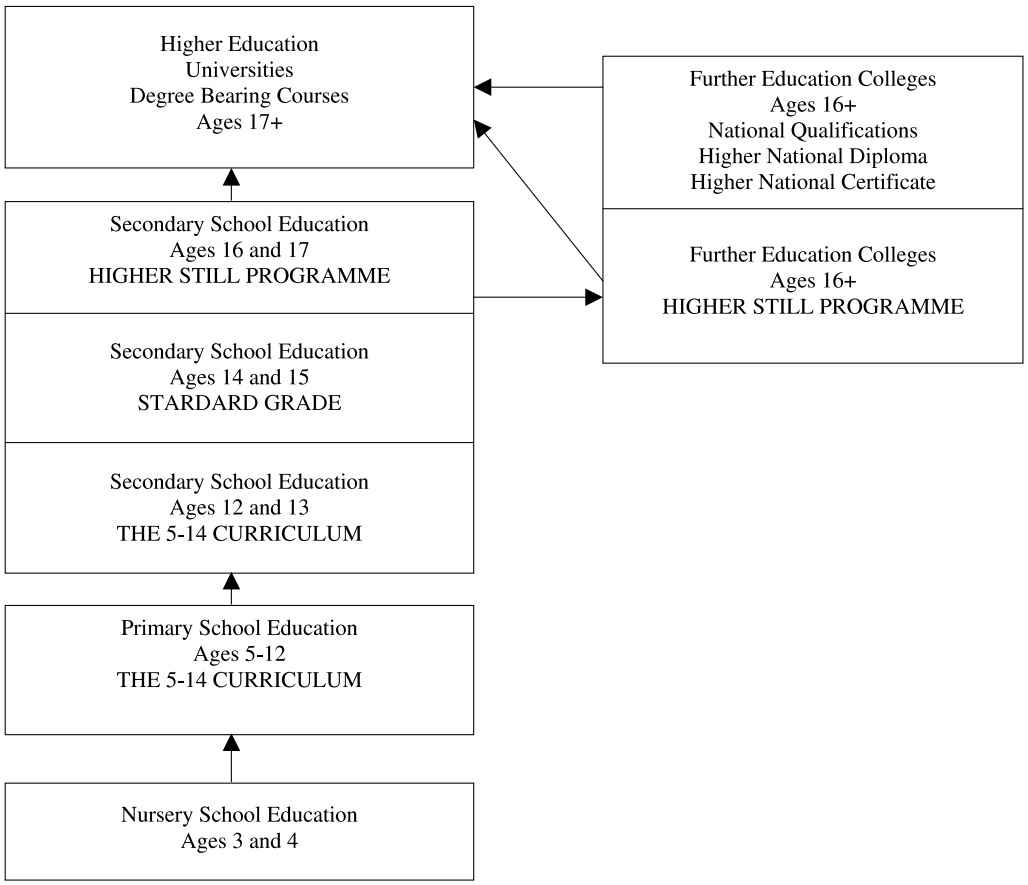
Når det gjelder FEC, er det i tillegg mange andre eksterne interessenter som evaluerer ulike sider av driften. Samtidig foregår det kvalitetssikring på

mange nivåer og områder internt. Det finnes også enheter som årlig kontrollerer det faglige innholdet i yrkesfag og overvåker prøver og sertifisering.

FEC får tilskudd til driften direkte fra staten (Scottish Office). Tilskuddene beregnes etter antall studenter med et studieprogram av en viss lengde. Utdanningen er gratis for de som er under 18 år. De over 18 må betale en avgift. Collegene er pålagt å drive etter forretningsmessige prinsipper og er avhengig av å ha en del virksomhet som gir inntekter.

Det finnes private, særlig romersk-katolske, grunnskoler og secondary schools. De får tilskudd som de offentlige, men er regulert i en egen forskrift. Det finnes noen få private FEC. Pensum og eksamen må godkjennes av myndighetene.

Offentlig skole og college har tilbud om utdanning i inntil 16 år før universitet. Alder ved skolestart er i Skottland 5 år. I Norge ville dette tilsvare 2 år utdanning på mellomnivå.



Figur 3.2 Utdanningssystemet i Skottland

3.7 Mellomnivået i Tyskland og USA

Utvalget valgte å studere nærmere løsningene for organisering av mellomnivået i Danmark, Sverige, Finland, Nederland og Skottland. Begrunnelsen for

dette valget er at det i disse landene forberedes eller nylig har vært satt i verk reformer innenfor opplæring på dette området.

Av andre land som har en tydelig organisering av mellomnivået, kan Tyskland nevnes. I Tyskland har man opprettet «Berufsakademi» – en variant av postgymnasial yrkesutdanning – som blir omtalt som vellykket. Det finnes i dag 27 akademier. Utdanningene er treårige og først og fremst innrettet på økonomi, teknikk og sosialt arbeid.

Også i USA finnes det interessante modeller for utdanninger på mellomnivået.

Korte fag- og yrkesutdanninger etter high school i USA ivaretas i hovedsak av toårige Community colleges. Disse gir relevant yrkesopplæring innen en rekke fagområder hvor studentene får kompetansebevis (certificates) etter hvert år, og fullført toårig løp leder fram til en A.A.S.-grad (Associate of Applied Science Degree). Denne er teknisk eller yrkesfaglig og kan vanligvis ikke benyttes i et videre universitetsstudium. Det er allikevel ikke noe i veien for at studentene kan sette sammen en fagkrets hvor enkeltfag gir avkorting i et eventuelt college- eller universitetsstudium. Utdanningen er delstatlig finansiert, og de yrkesfaglige tilbudene er ofte knyttet til behovene i det lokale arbeidsliv, som også kan være bidragsytere både når det gjelder undervisning og utstyr og andre fasiliteter. Utdanningen i Community colleges er i hovedsak gratis for studenter bosatt i delstaten.

Innen enkelte yrkesfaglige retninger som reiselivsfag, sekretærfag, IKT, helseservicefag og reklame/grafisk design er det en rekke private tilbud. Disse vil være godkjent av delstatlige eller ett eller flere regionale godkjenningsråd. Studentene betaler en studieavgift som varierer i størrelse, og de fleste har mulighet for å søke føderale stipend og lån.

Det finnes også mange private tilbydere innen teknisk yrkesopplæring, men i størrelse er disse langt mindre enn Community colleges. De er ofte spesialiserte i sine tilbud og er gjerne etablert ut i fra et lokalt behov.

Bibelskoleutdanningen er ivaretatt av Bible colleges som er drevet av menighetene og privat finansiert. De er vanligvis 4-årige og vil føre fram til en bachelor-grad. Målsetningen vil ofte være å sikre en rekruttering av arbeidskraft på mange nivåer til de enkelte trossamfunnene.

Kunstutdanningen gis av både private college og akademier og offentlige college og universiteter. Enkelte private tilbud vil være av kortere varighet, 2 år, og er rettet mot yrker som f.eks. dekoratør, illustratør, interiørdesign og computer- og grafisk design.

For å ivareta en tilstrekkelig rekruttering til arbeidslivet er yrkesutdanning generelt sett, både i high school og på mellomnivået, tilgodesett med betydelige midler fra føderale myndigheter. Disse midlene er tilgjengelig for både offentlige og private tilbydere som driver på «not-for-profit» basis.

3.8 Vurdering av det norske opplæringssystemet i forhold til utvikling og tendenser i andre land

I Norge er det 10-årig grunnskole og treårig videregående opplæring ved studieforberedende og yrkesfaglige studieretninger. De yrkesfaglige studieretningene fører fram til yrkeskompetanse med eller uten fag- og/eller svennebrev. Den yrkesfaglig videregående opplæringen omfatter mer enn 200 forskjellige lærefag som er lagt inn under lærlingordningen. Opplæring i lærefagene foregår etter hovedmodellen med to år i skole og to år i bedrift.

Høgre utdanning foregår ved universiteter og høgskoler. Høgre profesjonsutdanning ivaretas av høgskolene. Inntakskravet er studiekompetanse, dvs. studieforberedende studieretning. De som har yrkeskompetanse, må ta et påbygningsår med allmenne fag i tillegg.

Mellomnivået i norsk utdanning kan sies å bestå av teknisk fagskole, bibelskoler, sekretærutdanninger, kunstutdanninger, deler av etatsopplæringer og yrkesrettet opplæring på ulike områder. Teknisk fagskole drives av det offentlige; de øvrige opplæringstilbudene drives av private tilbydere med eller uten statsstøtte og med eller uten godkjenning for lånekassefinansiering. Toårig teknisk fagskole bygger på fullført fag–eller yrkesutdanning samt ett års praksis, og gir studiekompetanse. Ingen av tilbudene på mellomnivået gir automatisk uttelling ved overgang til universitet eller høgskole i form av tilleggspoeng eller avkorting, men noen høgskoler har særordninger i forhold til teknisk fagskole.

Alle de landene som er beskrevet foran, har et mellomnivå med tilsvarende utdanninger som de norske. Grenselinjene mellom universitets- og høgskolesektoren og denne mellomnivåsektoren trekkes likevel på ulike steder. I Norge er mange store profesjonsutdanninger allerede innlemmet i universitets- og høgskolesektoren. Det samme gjelder for kunst- og kulturutdanninger. Dette gjør at det norske mellomnivåområdet er lite, sammenliknet med en del andre land. I enkelte land er mellomnivåsektoren stor fordi den fungerer som en parallell til universitets- og høgskolesektoren, vanligvis med en egen lovgivning. I andre land er mellomnivåsektoren stor fordi videregående opplæring bare i liten utstrekning inneholder fullførte yrkesutdanninger slik som i Norge.

Den internasjonale utviklingen taler for at mellomnivået enten formaliseres og tydeliggjøres som egne utdanninger eller integreres i høgskolesystemet. Trenden er å utvikle ett- til treårige postgymnasiale utdanninger som er etterspurt i arbeidslivet. Samtidig skjer det en reformering av universitets- og høgskolesystemet. De tradisjonelt lange akademiske utdanningene suppleres med kortere, mer yrkesrettede utdanninger der både forskningens og arbeidslivets utvikling bestemmer innholdet.

I forbindelse med de europeiske studiene merket utvalget seg spesielt den danske styringsmodellen for de korte videregående utdanningene med Erhvervsakademirådet og rådgivende utvalg. Utvalget har også hatt god nytte av å studere de systemer for kvalitetssikring av opplæringen som kom best til syne i Nederland og Skottland, men som også er en del av den danske lovgivningen i KVU-reformen. De utvalgsmedlemmene som var på studiebesøk i Skottland, lot seg spesielt imponere av den profesjonelle informasjons- og rådgivningstjenesten som rettet seg mot både unge og voksne. Samtidig kunne collegene og universitetene vise til interessante samarbeidsavtaler hvor deler av et studium kunne gjennomføres ved en av institusjonene etter studentenes valg. I Nederland merket utvalgsmedlemmene seg at det var overgangsmuligheter fra yrkesstudiene på mellomnivå til høgskolene og universitetene, selv om de faglige utfordringene var store for studenter som valgte denne utdanningsveien. Også den svenske modellen med sitt mangfold ga muligheter for refleksjon. Ikke minst var de negative erfaringene i KY-forsøket, når det gjaldt samarbeid med høgskolesystemet, tankevekkende. Den svenske modellen ga også et stort antall tilbydere av ulike kategorier, og den lokale styringsmåten ga muligheter for godt samarbeid mellom utdanningstilbyder og arbeidslivet. Utvalget har også merket seg måten omleggingen til yrkeshøgskoler har foregått på i Finland. Bruken av midlertidige god-

kjenninger for å komme i gang, kombinert med eksterne vurderinger av institusjonene og studietilbudene før de endelige godkjenningene ble gitt, fungerte på en effektiv og fleksibel måte, og slik at institusjonene fikk anledning til å rette opp mangler ved tilbudene på et tidlig tidspunkt.

Kapittel 4

Behovet for utdanning på mellomnivået

4.1 Generelle utviklingstrekk

Kunnskap er nøkkelen til det neste årtusen. Det synes å være bred enighet om dette. I så å si alle vestlige land har kunnskap og kompetanse kommet aller fremst på dagsordenen. Men hva slags kunnskap har den enkelte og samfunnet behov for? Det avgjøres bl.a. av hva slags samfunn er vi på vei inn i.

Utvalget har i det følgende trukket fram en del framtidsforskning som kan være med å belyse noen generelle utviklingstrekk som utvalget mener er relevante i denne forbindelse.

Behovet for utdanninger på mellomnivået vil i høg grad være preget av samfunnsendringene. Strukturelle endringer og økonomisk internasjonalisering er allerede tydelige utviklingstrekk. Dette fordrer endringer i organisasjonsstrukturer og nye måter å lede organisasjoner på. Det stilles krav om økende fleksibilitet og forbedring når det gjelder kvalitet og produktivitet både innenfor arbeidslivet og i samfunnslivet for øvrig. Samlet gjør dette at utviklingen av de menneskelige ressurser og talenter blir avgjørende for den videre utvikling. Endringene som utdanningssystemet har gjennomgått på 90-tallet, gjør det også nødvendig å analysere behovene for opplæringstilbud på mellomnivået i en helhetlig ramme.

Rolf Jensen, direktør ved Institutt for framtidsforskning i København, skriver i boka *«The Dream Society»* (McGraw-Hill 1999) at næringslivet må tenke seg framtiden på samme måte som en god forfatter tenker seg en historie. Hva er næringslivets framtid etter informasjonssamfunnet? Drømmesamfunnet, svarer Jensen.

> «The sun is setting on the Information Society – even before we have fully adjusted to its demands as individuals and as companies. We have lived as hunters and as farmers, we have worked in factories, and now we live in an information-based society whose icon is the computer. We stand facing the fifth type of society: the Dream Society!» (s. vii)

Framtidens produkter må appellere til våre hjerter, ikke til våre hoder. Kunsten og kulturen vil igjen bli integrert i våre produkter.

> «As wealth and leisure time increase, we seek more meaning from our material goods, and our purchasing decisions become emotional rather than rational ones.»

I Danmark har egg fra frittgående høner tatt over 5 0 p st. av markedet. Slike egg har ikke påviselig bedre kvalitet enn egg fra burhøner. Likevel er folk villige til å betal e 20pst. mer for de eggene som har en bedre bakgrunnshistorie.

Informasjonssamfunnet vil, ifølge Jensen, utradere seg selv. Informasjonssamfunnets logikk er å automatisere og la datamaskiner og skannere ta over mest mulig av det intellektuelle og sensoriske arbeidet, på samme måte som industrisamfunnet overflødiggjorde en stor del av det manuelle arbeidet. Men følelseslivet lar seg ikke automatisere på samme måte. Dette følelsesmessige innholdet vil derfor framtre som vesentlig når det meste er automatisert.

I drømmesamfunnet ser Jensen for seg seks markedsprofiler:

- markedet for opplevelser og eventyr
- markedet for vennskap og kjærlighet
- markedet for omsorg
- markedet for «hvem er jeg?»
- markedet for trygghet
- markedet for holdninger

Felles for disse markedsprofilene er at de bygger på følelser.

Rolf Jensen har eksempler på framtidige yrkestitler – hvorav noen allerede skal være i bruk. Noen av eksemplene følger her, fritt oversatt fra engelsk: kulturteamsjef, sjef for fantasi, direktør for bedriftens framtid, direktør for rekruttering av «kule» medarbeidere, kreativitør, direktør for intellektuell kapital, assisterende historieforteller, sosialingeniør, hoffnarr, minister for framgang, minister for verdier.

Mange vil nok være kritiske til Rolf Jensens beskrivelse, både når det gjelder selve utviklingsretningen, og hvor raskt endringene vil komme. Men, i likhet med mange andre, mener Jensen at en viktig konsekvens for utdanning er at studentene må lære å mestre endringer.

I den generelle samfunnsdebatten er det trukket fram utviklingstrekk i andre retninger. Flere og flere får tilgang til elektroniske nettverk. Kommunikasjon vil i stor grad foregå via maskinene. Menneskene blir mer og mer isolert, vil noen hevde. Det blir pekt på at menneskene blir mer og mer materialistisk innstilt, og at gamle normer og menneskelige nettverk svekkes og oppløses. Men, som også framtidsforsker Rolf Jensen er inne på, synes samtidig stadig flere å føle en dragning mot åndelige og eksistensielle spørsmål. Spørsmål som gjelder livsstil, helse og alternativ medisin synes å ha stigende popularitet.

Menneskene reiser mer enn noen gang før – mange i jakt på spennende opplevelser og for å møte frammede kulturer. Ulike festivaler, festspill, «teaterspel», oppsøkende teater, utstillinger, messer, symposier, bibelcamper og vekkelsesmøter er med å prege mediebildet. Noen har slike arrangementer som sitt arbeid, men det nedlegges også mye dugnadsinnsats. Og alle disse arrangementene har sitt publikum.

Stadig flere nordmenn blir involvert i nødhjelpsarbeid, bistand og overvåking i krigs- og katastroferammede områder og utviklingsland, og vi må leve med at det er ufred og nød mange steder i verden. Det er dessverre ingen ting som tyder på at vi skal unngå slike situasjoner i overskuelig framtid. Dette vil påvirke samfunnet og den enkelte.

Mange føler uro over den globale miljøutviklingen. Det er betydelig personlig engasjement hos mange innenfor natur- og miljøvern og også når det gjelder behandling av dyr.

Et trekk som har vært mye framme i samfunnsdebatten, er at mange lider på grunn av mangel på omsorg. Det tenkes her på grupper der behovet for omsorg er stort, men også på enkeltmennesker som har svakt nettverk. Mange føler at det er behov for å styrke innsatsen på dette feltet.

ECON Senter for økonomisk analyse har i boken *«Horisont 21 – Scenarier ved et nytt årtusen»* sammenfattet arbeidet i prosjektet med samme navn, som har pågått siden høsten 1998. Prosjektet tegner tre framtidscenarier av Norge anno 2020, der samfunnets endringskompetanse tillegges avgjørende vekt. Boken introduserer fire internasjonale trender som vil påvirke utviklingen av Norge inn i neste årtusen: individualisering, teknologi, globalisering og kompetanse.

I *Horisont 21* ventes oljealderen i Norge fortsatt å vare noen tid framover, men den økonomiske betydningen vil gradvis avta.

Gjennom individualisering vil det enkelte individs preferanser og valg tre tydeligere fram. Den enkelte framtrer mer med sin identitet gjennom de valg som individet gjør. Gjennom dette setter den enkelte større krav til samfunnet som omgir individet. Spesielt innenfor sektorer som tidligere har produsert standardiserte løsninger, som helsesektoren og skolesektoren, vil presset øke i retning av individuelle løsninger. Forandring får en høy egenverdi. Mangfoldet øker dermed, og Norge blir et mindre homogent samfunn.

Informasjons- og kommunikasjonsteknologien (IKT) og bioteknologien trekkes fram i boken som samfunnsendrende krefter. Virkningen av utviklingen innenfor IKT er allerede merkbar på mange områder i samfunnet, ikke minst innenfor arbeidsliv og utdanning. Koblet sammen med globalisering innebærer dette at rammene for arbeidsliv og næringsliv vil endres fundamentalt. Det gir også muligheter for et globalt utdanningssamfunn.

Mange norske utredninger har utover på 90-tallet pekt på kompetanse som en helt avgjørende faktor for vår konkurransekraft. Internasjonale data viser en klar sammenheng mellom kunnskap og kompetanse og nasjonal velstand. For den enkelte bedrift vil tilgangen på hjernekapital være den mest kritiske faktor i den internasjonale konkurransen. I *Horisont 21* trekkes det fram at kunnskap ervervet gjennom utdanning har vist seg å være fleksibel. Gjennom utdanning tilegner den enkelte seg evnen til å lære og evnen til å utnytte kunnskap i nye sammenhenger. Behovene i arbeidslivet endrer seg raskt, og utdanningssystemet må være i stand til å reagere på endrede behov. Mens en til nå har lagt mye vekt på å klarlegge utdanningsbehov ut fra det eksisterende næringslivet, pekes det i *Horisont 21* på at næringslivet i framtida kanskje i større grad vil måtte ta utgangspunkt i den tilgjengelige kompetansen.

I Norge har det skjedd en utdanningseksplosjon på 90-tallet. Dermed mener noen at det er i ferd med å oppstå et misforhold mellom utdanningsnivå og faktisk etterspørsel i arbeidslivet. For høy utdanning i forhold til arbeidsoppgaver gir kostnader for både den enkelte og samfunnet og resulterer lett i mistrivsel på arbeidsplassen. På den annen side pekes det i *Horisont 21* på at et offensivt svar på denne problemstillingen vil være at en høyt utdannet arbeidsstyrke gir muligheter for et nytt kompetanseintensivt næringsliv. Livslang læring blir en forutsetning for å få dette til, og perspektivet trekkes videre fra lærende individer til lærende organisasjoner.

Disse fire drivkreftene, individualisering, teknologi, globalisering og kompetanse, skaper endring. Hvilke endringstrekk som vil være mest dominerende til enhver tid, kan være vanskelig å forutse. For et samfunn i utvikling vil det være sentralt å mestre endringene. Mestringene av endringene skaper muligheter til forbedring. Dette krever endringskompetanse. I *Horisont 21* defineres endringskompetanse slik:

> «Endringskompetanse har to hovedingredienser: på den ene siden relevant referanseramme – vår evne til å fortolke og forstå våre omgivelser, på den andre siden – vilje og evne til å handle» (s. 25).

Kunnskap og kompetanse vil være et sentralt element som grunnlag for en slik forståelse av endringskompetanse. Forutsetningen for at samfunnet skal oppnå denne endringskompetansen, er et velfungerende utdanningssystem basert på livslang læring.

I *NOU 1999:34 Nytt millennium – nytt arbeidsliv* trekker arbeidslivsutvalget fram at arbeidslivet blir mer kunnskapsbasert, og at flertallet av arbeidstakerne utfører oppgaver knyttet til tjenesteyting, service og omsorg.

> «Utviklingen preges av at arbeidstakerne har mer mangfoldige livssituasjoner og livsløp, og dermed andre behov for variasjoner i sine tilpasninger . Arbeidslivet blir mer sammensatt både på virksomhets- og arbeidstakersiden. Dette kan kreve nye og mer fleksible måter å organisere arbeidet på. Løsninger som viste seg hensiktsmessige i industrisamfunnet, er ikke alltid like velegnet til å imøtekomme virksomhetenes og arbeidstakernes behov i et service-, kunnskaps- og informasjonssamfunn som også er internasjonalt eksponert.» (s. 92)

Arbeidslivsutvalget tar ikke opp utdanning i sin utredning. Men det er nærliggende å se sammenhengen mellom de nye krav som stilles til arbeidslivet, og de krav som etter hvert i sterkere grad vil bli stilt til utdanningssystemet. Også utdanningssystemet vil bli utsatt for forventninger om fleksibilitet og tilrettelegging. Og det kan settes spørsmålstegn ved om dagens utdanningssystem i stor nok grad har tatt inn over seg behovet for opplæring innenfor vekstnæringene.

Arbeidslivsutvalget gir også en del interessante eksempler på endringer i arbeidslivet:

> «Der industrisamfunnet utsetter mange arbeidstakere for farlige kjemiske stoffer på jobben, vil servicesamfunnet utsette flere arbeidstakere for aggressive kunder og klienter. Der industrisamfunnets maskiner skaper ulykker, støv og støy , kan informasjonssamfunnets maskiner forårsake belastningsskader i muskler og skjelett. Mye tyder på at psykososiale spørsmål vil være blant de aller mest sentrale i framtidens arbeidsliv.» (s. 92)

4.2 Utviklingstrekk på arbeidsmarkedet de kommende årene

I Buerutvalgets utredning *(NOU 1997: 25 Ny kompetanse)* er følgende momenter framhevet når det gjelder kompetanse og kompetansebehov:

- Det er behov for fleksibilitet og stadig ny kompetanse.
- I mange stillinger er det ikke nødvendigvis utdanningslengde som er avgjørende ved ansettelser. I en stor del av stillingene anser arbeidsgivere det som mest gunstig å ansette en person uten utdanning ut over videregående opplæring.
- Framskrivinger av etterspørselen etter arbeidskraft basert på utviklingen de siste 10–15 årene indikerer en fortsatt nedgang i etterspørselen etter arbeidskraft med lavere utdanning, men nedgangen har ikke samme omfang som reduksjonen i tilbudet av denne typen arbeidskraft. Samtidig indikerer framskrivingene at det samlet sett kan bli et overskudd av høyt utdannet arbeidskraft.
- Utdanning og kompetanseutvikling fører til mange forskjellige former for verdiskapning, fra økt individuell produktivitet og bedre konkurranseevne til økt livskvalitet og evne til demokratisk deltakelse. Mange slike gevinster er vanskelige å måle.
- Økonomisk sett er utdanning og etter- og videreutdanning investeringer som i dag gir både privat og samfunnsmessig avkastning.
- Det er stor usikkerhet knyttet til tallfesting av gevinster ved økt satsing på etter- og videreutdanning.

Disse punktene må anses som relevante også for denne utredningen.

De hovedtrekkene som ble vektlagt av Buerutvalget, underbygges av nyere markedsundersøkelser og forskning. Rapport nr 4. mars 1999 fra Kontoret for arbeidsmarkedsanalyse viser at sysselsettingen økte med vel 230 000 personer fra 1993 til 1998. Målt ved forholdet mellom antall ledige og beholdningen av ledige stillinger, var arbeidsmarkedet 1. kvartal 1999 mindre stramt enn for ett år siden innenfor teknisk, naturvitenskapelig arbeid, offentlig administrasjonsarbeid, industriarbeid og bygge- og anleggsarbeid. Innenfor bl.a. sykepleie- og helsevernarbeid og undervisningsarbeid er det registrert en tilstramning på arbeidsmarkedet.

Utviklingen de neste årene vil sannsynligvis gå i retning av at det blir mindre forpliktende avtaler mellom arbeidstakerne og arbeidsgiverne. Det vil bli mer vanlig med innleie av arbeidskraft på midlertidig, prosjektbasert basis. Samtidig vil nye og utvidede permisjonsordninger i forbindelse med etter- og videreutdanningsreformen og kontantstøtten øke behovet for arbeidskraft ansatt på midlertidig basis. Dette kan bidra til at det vil stilles større krav til arbeidsstyrkens fleksibilitet.

Alderssammensetningen i befolkningen i yrkesaktiv alder vil endres de kommende årene. Befolkningen vil relativt sett synke blant personer i alderen 20–29 år. I de andre aldersgruppene vil det bli vekst. Veksten vil bli særlig stor blant 50–59-åringene.

Eldre arbeidstakere er ofte mindre omstillingsdyktige enn yngre, og utviklingen med en lav tilstrømning av unge på arbeidsmarkedet og flere eldre arbeidstakere kan virke hemmende på arbeidsstyrkens fleksibilitet. Lavere tilstrømning av ungdom med høg kompetanse (inkludert utdanning på mellomnivået) vil gi lavere tilførsel av ny kompetanse enn det som har vært tilfelle de siste årene. Økende utdanningsnivå blant arbeidstakerne generelt vil imidlertid kunne øke omstillingsevnen. Buerutvalget understreket at kompetansereformen etter hvert vil bidra til å øke utdanningsnivået i arbeidsstyrken og samtidig forlenge yrkesaktiviteten blant arbeidstakerne.

I *ECON-rapport nr 3/99,* utarbeidet av Knut Arild Larsen og Andreas Hompland, utdypes 15 forskjellige trender i det norske arbeidslivet, gruppert i fem tematiske blokker. Rapporten bygger bl.a. på Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelser og Statistisk sentralbyrås mellomalternativ (M196) for befolkningsutvikling fram til 2010.

Befolkningstrender, dvs. trender som kan avledes fra utviklingstrekk i befolkningens størrelse og sammensetning

«Trend 1:Erfaringseksplosjonen
Det blir 100000 flere i alderen 50–59 år fra 1998 til 2010.
Trend 2:Sentraliserende befolkningsvekst
Uten tilflytting faller folketallet i distriktene.
Trend 3:Økende etnisk mangfold
Innvandrerbefolkning på en kvart million innvandrere, halvparten med fjernkulturell bakgrunn.»

Utdanningstrender, dvs. trender som følger av endringer i arbeidsstyrkens utdanningsnivå og sammensetning

«Trend 4:Mest mulig utdanning
Vel 40 pst. av de sysselsatte vil ha høgre utdanning i 2010.

Trend 5:Stadig færre ufaglærte
De ufaglærte eldes ut av arbeidslivet.
Trend 6:Kvinner øker mest
Stadig flere kvinner blant dem med høgre utdanning.»

Verditrender, dvs. trender i folks holdninger og verdier som har betydning for deres forhold til arbeidslivet

«Trend 7:Medbestemmelse og selvrealisering
Større vekt på å forme sin egen arbeidssituasjon.
Trend 8:Lojalitet til egne prosjekter
Livet og arbeidet blir en blanding av ulike prosjekter.»

Virksomhetstrender, dvs. trender på arbeidsgiversiden som følger av næringsutviklingen, konkurransen om kundene og teknologiske endringer

«Trend 9:Det tjenesteytende arbeidsliv
I år 2010 vil fire av fem arbeide med tjenesteyting.
Trend 10:Den omstillingsvennlige bedrift
Konkurranse og teknologisk utvikling tvinger fram økt markedstilpasning.»

Markedstrender, dvs. trender som oppstår i møtet mellom virksomhetens behov for kompetanse og befolkningens utdanning og erfaring

«Trend 11:Rikelighet på høgt utdannede
Kompetansebehovene øker langsomt. Behovet for høgt utdannede blir stadig bedre dekket.
Trend 12:Knapphet på ufaglærte
Antallet ufaglærte synker raskere enn antallet jobber som krever lite utdanning.
Trend 13:Kompetansekonflikten
Moden erfaring mot fersk utdanning.
Trend 14:Urbanisering
Storbyområdene tiltrekker seg de høgt utdannede.
Trend 15:Fleksibilitet
Tilpasning mellom virksomhetens og de ansattes behov.»

En rekrutteringsundersøkelse for 1997–2007 utarbeidet og utført av ECON for Arbeids- og administrasjonsdepartementet (*Rapport 50/99*) dokumenterer ytterligere disse tendensene. Samtidig som andelen sysselsatte med høgre utdanning øker, er det høgst usikkert om det blir noen vesentlig økning i behovene. Det vil videre bli økende knapphet på grunnutdannede.

ECONs rekrutteringsundersøkelse for 1997–2007 tyder på at man vil nå et metningspunkt når det gjelder arbeidsmarkedets behov for høgre utdannede. En må imidlertid anta at behovet for yrkesrettet utdanning vil bli stort i de nærmeste 20 årene på grunn av arbeidets kompleksitet og på grunn av kravene til fleksibilitet. Ved rekruttering kan en komme til å oppleve at det ved tilsettinger kreves mer utdanning enn det faktisk er bruk for, og at slike tilsettinger øker behovet for etterutdanning av høgt utdannede. Det at arbeidstyrken vil eldes de kommende årene, taler også for at behovet for kortere yrkesrettede utdanninger vil øke. Personer som har lang arbeidspraksis, vil neppe ha behov for og neppe heller motivasjon for, å starte på lengre akademiske utdanningsløp.

For utvalgets arbeid er særlig beskrivelsen av utdanningstrender og markedstrender interessante. Stadig flere sysselsatte vil ha høgre utdanning framover mot 2010. I 1995 hadde ca. 3 0 p st. av de sysselsatte høgre utdanning. Samtidig blir det stadig flere kvinner med høgre utdanning.

I år 2010 vil over 4 0pst. ha høgre utdanning, og kompetansereformen vil kunne bidra til ytterligere vekst i utdanningsnivået ved at det blir bedre muligheter for voksne til å ta permisjon fra jobben, bedre muligheter for finansiering av livsopphold og bedre tilrettelegging for læring på arbeidsplassen.

Samlet sett viser disse utredningene at det er et sterkt endringspress i det eksisterende arbeidsmarkedet. Det blir pekt på at disse endringene medfører behov for økt kompetanse, men at denne kompetansen ikke i første rekke skaper et behov for mer høgre utdanning enn den kapasitet som allerede finnes. Kompetanse knyttet nært opp til arbeidslivet vil være relevant. Dette viser at kortere praktisk-teoretiske utdanninger vil være nødvendige både i forhold til kompetansereformen og som førstegangsutdanning for ungdom.

4.3 Behov som følge av Reform 94

Retten til videregående opplæring for alle i alderen 16–19 år har ført til at alderssammensetningen i elevgruppen er en helt annen enn tidligere. Før var alder et konkurransekriterium for inntak. De yrkesfaglige studietilbudene var mange – vel 100 grunnkurs – uten at det ble lagt spesiell vekt på å sikre gjennomstrømning oppover i systemet mot yrkeskvalifikasjoner. Svært mange unge beveget seg derfor horisontalt i stedet for vertikalt i dette utdanningssystemet, og de yngste sto bakerst i køen.

Videregående opplæring etter Reform 94 fører fram til studiekompetanse og/eller yrkeskompetanse. Gjennomstrømning med dette som mål er sterkt vektlagt. Dessuten er det lagt inn spesielle tiltak for dem som trenger lengre tid, f.eks. grunnkurs over to år, individuelle opplæringsplaner, modulstrukturering og fag- eller svennebrev med reduserte teorikrav eller forlenget læretid.

De køene som oppsto da en rekke nye lærefag ble innført, har nå i stor grad avtatt. Reform 94 har gitt en utdanningsplattform, både for unge og voksne, og i løpet av få år vil det antallet som står uten denne plattformen, være ytterligere redusert. Det betyr at kvalifikasjoner gjennom videregående opplæring eller tilsvarende, vil være et naturlig utgangspunkt for all videre utdanning.

Det at Norge har en så god yrkesopplæring innenfor videregående opplæring, samt den kjensgjerning at frafallet er relativt lavt, og at vi har en godt fungerende oppfølgingstjeneste, gir grunnlag for å vurdere behovet for et mellomnivå annerledes enn i mange andre land. I Norge er mellomnivået på mange områder en spesialisering i utdanningssystemet, mens det i mange andre land i større grad fungerer som førstegangsutdanning innenfor yrkesfag. Det er derfor viktig å vurdere behovet i forhold både til det som ligger bak, og til det som kan komme til å ligge foran i utdanningsløpet eller yrkeskarrieren. Det er også viktig å ta hensyn til innspill som nå foreligger ut fra erfaringene med reformen så langt, og de forslag til endringer som er vedtatt i forbindelse med behandlingen av Innst.S. nr. 246 til St.meld. nr. 32 (1998–99). To nye grunnkurs er allerede vedtatt, og det åpnes for sammenslåing av andre. I Stortinget var det enighet om at antall videregående kurs I er for høyt, og konkrete forslag til reduksjoner skal drøftes nøye med partene i arbeidslivet

før arbeidet med ny struktur settes i gang. Samtidig er erfaringen den at både hele studieretninger og enkeltkurs holder på å forsvinne på grunn av mangel på søkere. En ny og slanket tilbudsstruktur kan føre til at fag eller deler av fag blir tatt ut. Det kan da være hensiktsmessig å legge inn påbygninger på linje med teknisk fagskole eller helsefaglige påbygninger slik det i dag er for bl.a. hjelpepleierfaget. En annen mulighet er at enkelte fag eller emner overføres til bedriftsintern opplæring.

En annen utfordring etter Reform 94 er arbeidslivets noe manglende respons på enkelte nye lærefag, f.eks. helsesekretær og reiseservicefaget. En årsak til dette kan være at disse nye fagene er for dårlig kjent, men oppblomstringen av ettårige studietilbud innenfor disse fagområdene kan være en indikator på at ikke alle er fornøyd med den kompetansen disse fagbrevene og yrkesutdanningene gir, og i stedet ønsker seg mer spesifikke utdanninger på fagområdene.

Utviklingen av den videregående opplæringen vil være en viktig faktor når det gjelder behovet for tilbud på mellomnivået.

4.4 Påbygninger på videregående opplæring

Dette punktet relaterer seg til den delen av utvalgets mandat som gjelder å utrede og foreslå retningslinjer for utvikling og godkjenning av moduler som bygger på læreplaner i videregående opplæring. Det er nevnt at den enkelte bedrift, bransjene, etatene og fagdepartementene kan stå for utvikling av slike moduler.

Mandatet viser spesielt til Sosial- og helsedepartementets utprøving av moduler og læreplaner for videreutdanning av personell med helse- og sosialfag fra videregående opplæring i tilknytning til *«Handlingsplan for helse- og sosialpersonell 1998 – 2001»*.

Det kan bli et økende behov for slike fagrettede moduler og spesialiseringer. Behovet vil springe ut fra utviklingen på arbeidsplassene og den enkeltes ønske om å bedre sine karrieremuligheter og få mer interessante arbeidsoppgaver. Et underliggende moment her er at videregående opplæring er forutsatt å gi utdanning på bredere områder, og at struktur og antall videregående kurs I kan bli vurdert. Dette kan medføre at også antall utganger fra videregående opplæring reduseres. Med en mer generell opplæring fra videregående opplæring på en del områder, vil behovet for tilpasning til arbeidsoppgaver hos den enkelte arbeidsgiver øke. Mange bedrifter, bransjer og etater tar i dag ansvar for tilpasningen av nye arbeidstakere til sine spesielle behov.

Det som skjer som et resultat av Sosial- og helsedepartementets handlingsplan, jf. beskrivelse under kapittel 2.4.6.4, er et klart eksempel på den typen etter- og videreutdanning som det tenkes på her. Handlingsplanen har utløst en rekke initiativ og tilbud som vil føre til kompetanseheving i helsevesenet, samtidig som det gis flere muligheter for arbeidstakerne. Utvalget mener at andre sektorer kan ha tilsvarende behov som sosial- og helsesektoren.

I denne utredningen blir det foreslått lovtilknytning, kriterier og styring og organisering av utdanninger på mellomnivået. Dette vil gjelde tilbydere som ønsker godkjenning av departementet, og som gjennom denne godkjenningen ønsker å oppnå finansiering av tilbudet og studiefinansiering for studentene. Det vil være mange tilbud og utdanningstiltak etter videregående opplæring der det ikke tas spesielt sikte på å oppfylle disse kriteriene. Etter

utvalgets oppfatning må det være opp til etater, bransjer, bedrifter og enkeltpersoner selv å avgjøre hva de vil gjennomføre som etter- og videreutdanningstiltak og som intern opplæring. De må f.eks. fritt kunne bruke moduler og lærestoff fra nasjonalt vedtatte læreplaner og sette dette sammen på den måten som passer best i forhold til behovet. Det vil ikke være en naturlig oppgave for departementet å føre kontroll med slike tilbud. Den dokumentasjon som blir utstedt i forbindelse med disse utdanningstilbudene, må gis av kursarrangør og stå for kursarrangørs regning. Utvalget kan etter dette ikke se at det er behov for egne regler for slike tilbud.

Utvalget vil anta at en del tiltak av dette slaget settes i gang for å løse mer spesifikke og kanskje akutte behov for kompetanse. Disse vil være en type «strakstiltak» eller ledd i større handlingsplaner, som i sosial- og helsesektoren. Utvalget kan tenke seg at det i en del tilfeller vil vise seg at behovene er mer langsiktige og ha interesse for flere utdanningssøkende. Mer generelle fagutdanninger på videregående nivå vil kunne stimulere til samme utvikling. I slike tilfeller vil tilbudene kunne struktureres, videreutvikles og inngå i den ordningen som utvalget foreslår for mellomnivået, jf. kapittel 5. Dette vil framstå som effektive spesialiseringer og være sammenlignbart med ordninger som finnes i andre land. En spesialistpåbygning på f.eks. ett år, i tillegg til fagbrev eller yrkesutdanning vil på en enkel måte kunne fange opp endringsbehov som oppstår. På den måten vil en slik utdanningsorganisering bidra til å styrke samfunnets endringskompetanse. Den fleksibiliteten som ligger innebygd i det foreslåtte styringssystemet for mellomnivået, jf. kapittel 7, vil gjøre det mulig å dekke arbeidslivsbehov på en systematisk måte på områder der utdanningsbehovet er større enn det som det vil være rimelig at den enkelte bedrift, bransje eller etat kan påta seg.

Påbygninger på videregående opplæring kan dermed ordnes på to måter. Behov for tilpasninger og spesialiseringer av mindre omfang vil måtte skjøttes av den enkelte bedrift, bransje eller etat. Slike påbygninger kan gjennomføres som interne kompetansehevende tiltak og vil ikke komme inn under de ordninger som foreslås av utvalget. Behov som omfatter påbygninger med omfang ett – to år vil kunne være en del av mellomnivåutdanningen og de ordninger som utvalget foreslår. Disse påbygningene skal ordnes i moduler. Hovedforskjellen mellom disse to typene påbygning på videregående opplæring blir dermed at moduler som kan settes sammen til et program på ett år eller mer, kan omfattes av mellomnivålovgivningen, mens enkeltstående påbygninger av kortere varighet skal være den enkelte arbeidsgivers ansvar.

4.5 Forholdet til kompetansereformen

Etter utvalgets oppfatning er målet for utdanninger på mellomnivået å gi utdanning som samfunnet, arbeidslivet, frivillig sektor og den enkelte har bruk for.

De utdanningssøkende kan være:

- personer som ønsker alternativer til de akademiske utdanningene
- fagarbeidere som ønsker lederoppgaver på mellomledernivå, eller som vil øke sin kompetanse for å få mer ansvarsfulle oppgaver
- personer som ønsker etter- og videreutdanning/spesialisering innenfor et fagområde
- personer som ønsker nytt arbeid eller må skifte arbeid, eller som av ulike årsaker har vært ute av arbeidslivet i en periode

– personer som ønsker selvutvikling

Det er det samme mål og de samme målgruppene som omfattes av kompetansereformen. Nettopp med tanke på denne reformen er det et poeng at praktisk-teoretiske yrkesutdanninger på mellomnivået kan framstå som reelle alternativer til de lengre akademiske utdanningene på universiteter og høgskoler.

Kompetansereformen vil bl.a. medføre at utdanningssystemet kommer inn i bedriftene, og at bransjer og bedrifter stiller flere og nye krav til utdanningstilbyderne. Tilbydere på mellomnivået er aktuelle samarbeidspartnere og potensielle selgere av etter- og videreutdanning.

4.6 Drøfting av behovet for utdanningstilbud på mellomnivået

I det norske utdanningssystemet er ikke mellomnivået tydelig definert. Dette framgår også av utvalgets mandat, hvor mellomnivået beskrives gjennom eksempler, men for øvrig avgrenses negativt ved at det beskrives som opplæring som ikke er forankret i opplæringsloven eller lovene for høgre utdanning.

At det eksisterer en rekke tilbud på dette nivået, kan tas som en klar indikasjon på at det eksisterer behov for slike utdanninger. NIFU-undersøkelsen viser dette, og den viser også at mange er villig til å betale ganske mye for å få denne type utdanning. Når det gjennom årene har utviklet seg alternative utdanningsveier med en rekke tilbud med tusenvis av studenter hvert år, er det fordi det har vært og er udekkede behov for slik opplæring. Det ser ut til at det ofte er på «nye» områder private tilbud dukker opp. De private tilbyderne har mulighet og evne til å handle raskt, i takt med utviklingen i samfunnet og arbeidslivet.

NIFU-undersøkelsen gir et bilde av situasjonen i 1998–99 med om lag 14 000 studenter når teknisk fagskole og andre tilbud som har en varighet på over to måneder, tas med.

Når det gjelder teknisk fagskole, har arbeidslivets parter og politiske miljøer klare oppfatninger om at den fortsatt må eksistere og utvikles. Spesielt maritime miljøer har pekt på at denne utdanningen er nødvendig for å bevare fagkunnskapene på det maritime området og forvalte ansvaret for sertifikater innenfor næringen. Det at en har fått en egen lov, understreker den betydning man tillegger teknisk fagskole. Dette utvalget vil konstatere at det er et bredt akseptert ønske om å bevare skoleslaget. Men utvalget har merket seg at søkningen til denne utdanningen har vært synkende. Det kan indikere behov for fornyelse og sterkere arbeidslivsforankring.

Ut fra de utviklingstrekk som er presentert i dette kapitlet, mener utvalget at utdanning på mellomnivået må dekke følgende behov i samfunnet:

– yrkesutdanning, spesialiseringer og sertifiseringer som ikke har en naturlig plass i videregående opplæring eller i høgre utdanning i dag
– muligheten til raskt å fange opp endringsbehov i samfunns- og arbeidsliv
– bedre den enkeltes karrieremuligheter og muligheter på arbeidsmarkedet
– være alternativer til høgre utdanning
– styrke den enkeltes personlige utvikling, etiske bevissthet og individuelle kompetanse
– bedre mulighetene for opptak til høgre utdanning
– bidra til generell kompetanseheving i samfunnet

4.6.1 Utdyping av de enkelte behov

4.6.1.1 Yrkesutdanning og spesialiseringer og sertifiseringer som ikke har en naturlig plass i videregående opplæring eller i høgre utdanning i dag

Utvalget anser at det er et behov for spesialiseringer på flere områder. Et mellomnivå kan dekke omfattende ferdighets- og forskningsbaserte kompetansefelt innenfor vidt forskjellige næringer og samfunnsområder.

En sentral funksjon for dagens tekniske fagskole er bl.a. å dekke behovet for spesialiseringer og sertifiseringer som er viktige for arbeidslivet.

Av de utdanningene som ellers er omtalt i utvalgets mandat, kan bibelskolene nevnes her. Stortinget bevilger tilskudd til driften gjennom de årlige budsjettbehandlinger, og utvalget konstaterer at det er et akseptert behov for denne utdanningen. I tillegg til at disse skolene gir en type yrkesrettet utdanning, kan behovet også knyttes opp mot det som kommer fram under kapittel 4.1 om generelle utviklingstrekk og stadig større vekt på menneskelig kapital.

Et spesielt område er å ta vare på gamle håndverkstradisjoner. Det er tatt ulike initiativ for å få løst denne utfordringen. En arbeidsgruppe oppnevnt av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har utredet supplerende utdanning for vedlikehold og vern av gamle bygninger. Det å ta vare på gamle, verneverdige håndverksfag og -teknikker er generelt et aktuelt felt. Et tiltak som er i virksomhet, er en ordning med stipendiater ved Håndverksregisteret ved De Sandvigske Samlinger. Det bør etter hvert vurderes om også denne ordningen kan erstattes av en utdanning i tråd med det som ellers vil finnes på mellomnivået.

4.6.1.2 Muligheten til raskt å fange opp endringsbehov i samfunns- og arbeidsliv

I det foregående er behovet for endringskompetanse framhevet i alle scenariene. Det understrekes at endringer kommer, men hvilke og i hvilken rekkefølge, er det delte meninger om. Det er flere enn Piet Hein som kan understreke at «det er vanskelig å spå, især om fremtiden».

Like fullt er de fleste enige om at samfunns- og arbeidsliv er inne i en svært dynamisk fase som kan medføre mange forandringer. Vi har tidligere erfart at teknologiske gjennombrudd har medført store endringer. Innenfor kommunikasjonssfeltet ser vi denne dynamikken i full blomst i dag. Dermed oppstår det behov for å endre innhold i eksisterende utdanninger fortløpende. Men det må også vurderes om det er helt nye utdanninger vi trenger. Mellomnivåutdanninger med nær tilknytning til arbeidslivet vil være i stand til å forberede eller bygge for det som i dag er ukjent. Innholdet i tilbudene blir dermed vesentlig, og evne til raske beslutningsprosesser blir avgjørende. Vårt offentlige utdanningssystem mangler til en viss grad denne omstillingsevnen. Det er derfor viktig at mellomnivået blir en levende blandingssektor av private og offentlige tilbydere som også kan gi utdanningstilbud tilpasset en rask endringstakt. Det vil derfor måtte etableres beslutningsprosesser og finansieringsordninger på dette området som gjør det enkelt å fange denne utviklingen. Det vil være et behov for at utdanningssystemet systematisk forholder seg til endringskompetanse, i tillegg til de bedriftsinterne ordningene som kan håndteres innenfor kompetansereformens rammer.

4.6.1.3 Bedre den enkeltes karrieremuligheter og muligheter på arbeidsmarkedet

Svært mange av de studietilbudene som i dag finnes, særlig innenfor økonomiske fag, sekretærfag, IKT og reiselivsfag, er rettet mot konkrete oppgaver og funksjoner og dyktiggjør dermed for bestemte jobber. Behovet på dette området er ikke entydig. Departementet opplyser at mange av de tilbud som vurderes, inneholder fag som også tilbys i offentlig videregående opplæring. Dette gir bl.a. grunnlag for å konstatere at mange utdanningssøkende foretrekker en kortere privat utdanning, selv om denne koster noe, framfor en offentlig videregående opplæring eller høgre utdanning som er lengre og mindre fleksibelt tilrettelagt. Utvalget ser heller ikke bort fra at valg av studieretning for mange, mer eller mindre bevisst, kan inngå i et livslangt læringsperspektiv. Mange satser i første omgang på studiekompetanse for å sikre seg muligheten til å vende tilbake til høgre utdanning senere i livet, og ser seg deretter om etter en kortere yrkesrettet utdanning.

Både NIFU-undersøkelsen og opplysninger fra departementet viser at det er en stor oppblomstring av svært forskjellige tilbud. Noen er nevnt ovenfor. I tillegg kommer nye tilbud på områder som har direkte relevans til det som kommer fram i kapittel 4.1 om generelle utviklingstrekk. Disse tilbudene retter seg bl.a. mot omsorg, helse, alternativ medisin og velvære.

Svært mange av de utdanningene som tilbys er «smale», f.eks. halvårskurs for advokatsekretærer og kurs for økonomimedarbeidere i reiselivsbransjen. En kan tenke seg at det kan bli flere tilbud på dette spesialiseringsnivået. Det danner seg et bilde av et forholdsvis stort behov for kortere fleksible yrkesrettede utdanninger tilpasset utviklingen i arbeidslivet. For utvalget er det et poeng at en gjennom et nært forhold mellom utdanningstilbydere og arbeidslivet kan ivareta den dynamikk og fleksibilitet som kreves av disse utdanningene for at de nettopp skal kunne bidra til å styrke den enkeltes karriere og muligheter i et raskt skiftende arbeidsliv.

4.6.1.4 Være alternativer til høgre utdanning

Dette punktet har en klar sammenheng med punktet ovenfor. Utvalget ønsker å peke på at det vil være mange som ikke er klar til å gjøre et yrkesvalg når de er 16 år gamle. De som i løpet av skoletiden finner at de ikke er motivert for studier ved høgskoler eller universiteter, trenger alternative tilbud.

En del av de som fullfører videregående opplæring, ønsker alternativer til tre til fire års universitets- eller høgskoleutdanning. Ser man samfunnsøkonomisk på det, er det også en fordel at de som ønsker det, kan få kortere, yrkesrettede tilbud. Slike utdanninger dekker ofte arbeidslivets behov. I ECON-rapporten 50/99, som det er referert til foran, pekes det på at behovet for høgt utdannede blir stadig bedre dekket.

Utvalget ser også at det vil kunne være et betydelig behov for støttepersonale innenfor ulike områder, bl.a. helsesektoren, sosialsektoren og utdanningssektoren. Helsesektorens spesialiseringer av hjelpepleiere er et eksempel på dette. I tillegg kan det utvikles flere relevante utdanninger som alternativer og supplementer til dagens profesjonsutdanninger innenfor helse-, sosial- og utdanningssektoren.

4.6.1.5 Styrke den enkeltes personlige utvikling, etiske bevissthet og individuelle kompetanse

Med dette som utgangspunkt vil behovene være mangfoldige. Alle typer utdanningstilbud kan være aktuelle. Ut fra det som er sagt under kapittel 4.1, synes det å gå i retning av at menneskelig kapital tillegges stadig større vekt. Det er behov for styrket menneskelig kompetanse på mange områder, og individets personlige vekst er sentral. Vektlegging av verdier, etikk og medmenneskelig ansvar kommer inn her. Formell og uformell utdanning på mellomnivået vil kunne dekke slike behov. Det er viktig at det er mange valgmuligheter for den enkelte. Men det er også viktig at den enkelte er klar over hvilke tilbud som gir bedret kompetanse på arbeidsplassen og godskriving i høgre utdanning.

4.6.1.6 Bedre mulighetene for opptak til høgre utdanning

Noen av utdanningene på mellomnivået fungerer som forskoler. Det gjelder både bibelskoler og kunstutdanninger. Særlig når det gjelder kunstutdanningene, er det uttalt bl.a. fra høgre utdanningsinstitusjoner på området, at slik utdanning er nødvendig for opptak til høgre utdanning. Arbeidsgruppen som har vurdert kunstutdanningene, omtaler dem også som forskoler. Men det sies at de ikke skal gi formelle konkurransefordeler. I sin utredning fra juli 1999 går arbeidsgruppen inn for at kunstskolene opprettholdes i sin nåværende form, men at det åpnes for forsøk med delvis samordning av utdanningen i kunstfagskolene med ulike studier innenfor høgre utdanning. Utvalget mener at det på dette området er viktig å ivareta et systemperspektiv. Både formell og reell kompetanse som erverves på mellomnivået, må gi avkorting innenfor høgre utdanning. Utvalget er spesielt opptatt av at et mellomnivå ikke må være en blindgate, men være samordnet med høgre utdanning på en slik måte at det ikke bare gir fortrinn ved opptak, men også gir grunnlag for avkorting og godskriving.

4.6.1.7 Bidra til generell kompetanseheving i samfunnet

Dette punktet er selvsagt et moment når en skal vurdere om det er behov for en utdanning. Utvalget mener at utdanning på mellomnivået bidrar til den generelle kompetansehevingen. Kompetanse er like viktig for bedriften som for samfunnet og den enkelte. Det er både et spørsmål om å klare seg i en sterk internasjonal konkurranse og spørsmål om deltakelse i demokratiet, i arbeid på frivillig sektor og om personlig vekst. I dette perspektivet må en også se deltakelse i organisasjonsarbeid, omsorgsfunksjoner og arbeid med internasjonal bistand.

4.6.1.8 Konklusjon

Oppnevningen av utvalget og bruk av betegnelsen mellomnivå fører fram mot en systemdiskusjon, dvs. om en nå skal opprette et nytt nivå i det norske utdanningssystemet i tillegg til grunnskole, videregående opplæring og høgre utdanning. Utvalget mener at det ikke er ønskelig å definere et slikt tilleggsnivå, selv om enkelte utdanninger i dag fungerer slik at de framstår som et tilleggskrav til videregående opplæring for inntak til høgre utdanning

Ingen utdanning på mellomnivået inngår som formelt krav for høgre utdanning i dag, og utvalget vil ikke tilrå at det blir slik i framtiden.

Etter utvalgets oppfatning klargjør beskrivelsen i kapittel 2, sammen med drøftingen i dette kapitlet, at det er et behov for både et supplement og alternativer til dagens formelle utdanningssystem. Utdanning på mellomnivået må ses på som en selvstendig praktisk-teoretisk tertiærutdanning.

Utvalget foreslår at det defineres en slik praktisk-teoretisk tertiærutdanning organisert under en egen lov. Dette vil gjøre at en lettere kan videreføre noen av de positive trekkene ved dette området: mulighet til hurtig omstilling og tilpasning til nye behov i samfunnet og i arbeidslivet, samtidig som behovet for en rekke spesialiserte fagutdanninger og sertifiseringer kan ivaretas.

I tillegg har bedrifter, bransjer og etater behov for skolering og kompetanseutvikling i egen virksomhet. Utvalget forutsetter at virksomhetene selv fortsatt skal ta ansvaret for kompetanseoppbygging av denne typen.

Kapittel 5

Kriterier for opplæringstilbud på mellomnivået

5.1 Forslag til kriterier for godkjenning av utdanninger på mellomnivået

Utvalget er bedt om å vurdere kriterier og grenser for det offentliges ansvar og tolker offentlig ansvar som utdanningsmyndighetenes ansvar for å gi rammer. De private tilbud i markedet som blir liggende utenfor disse rammene, vil fortsatt være underlagt de alminnelige lovbestemmelser og tilsynsordninger for f.eks. markedsføring og forbrukerrettigheter. Disse tilbudene er ikke forutsatt å skulle følges opp av utdanningsmyndighetene. Utvalget tror imidlertid at klare kriterier og et godt regelverk for godkjente tilbud vil sette en norm som vil bidra til en generell skjerping av kvaliteten i hele den private utdanningssektoren. Utvalget antar at flere tilbud som i dag ikke oppfyller disse kriteriene, vil bli utviklet slik at de kommer inn under utvalgets forslag.

Opplæring som bedrifter, bransjer og etater tar initiativ til å etablere ut fra egne behov, faller utenfor utdanningsmyndighetenes ansvarsområde i denne sammenhengen. Men det er ikke noe til hinder for at slike tilbud utvikles videre slik at de oppfyller kriteriene.

Utvalget går inn for at de samme kriteriene skal gjelde uansett hvilken type godkjenning det søkes om. I dette er inkludert godkjenning med henblikk på lånekassefinansiering, jf. kapittel 2.3. Etter utvalgets oppfatning er det uheldig at departementet i dag har forskjellige prosedyrer etter hvilken form for offentlige midler tilbudene utløser. Dette er ikke alltid like enkelt å forklare for de utdanningssøkende. Enkelte tilbud vil også kunne markedsføres på måter som de utdanningssøkende lett kan misforstå. Godkjenninger innenfor samme område, gitt av en offentlig instans, bør være entydige.

Mellomnivået omfatter utdanningstilbud som drives av mange forskjellige tilbydere. Utvalget mener at dette bør fortsette og tar sikte på en innpassing og et system som nettopp tar utgangspunkt i utdanningstilbud – ikke i utdanningsinstitusjoner og tilbydere. I prinsippet vil tilbudene kunne drives av ulike utdanningsinstitusjoner og tilbydere på ulike nivåer.

Utvalget foreslår nedenfor kriterier for godkjenning av utdanninger på mellomnivået.

- Utdanningen skal enten være yrkesrettet eller rettet mot andre samfunnsbehov, hvor det også legges vekt på den enkeltes personlige utvikling og individuelle kompetanse.
- Det skal være dokumentert at det er et behov for utdanningen.
- Inntakskravet skal være fullført videregående opplæring eller tilsvarende realkompetanse.
- Utdanningens sluttkompetanse skal tilsvare minst ett år fulltids opplæring. Utdanningen skal ikke være lengre enn tilsvarende to år fulltids opplæring.
- Utdanningen skal føre fram til et sluttdokument, vitnemål eller beskrivelse av opplæringen.
- Utdanningen skal kunne moduloppbygges og være tilrettelagt for fleksibel opplæring. Modulene skal tilsvare minst tre måneders fulltids opplæring.
- Utdanningen skal være vesentlig forskjellig fra den som gis i videregående

opplæring, men den kan være påbygning på slik opplæring.
- Utdanningen skal være bygd opp på en slik måte at den kan vurderes i forhold til høgre utdanning.
- Den som driver utdanningen, må forplikte seg til å følge de ordninger for godkjenning, evaluering og kvalitetssikring som gjelder.

5.1.1 Merknader til de enkelte kriterier

5.1.1.1 Utdanningen skal enten være yrkesrettet eller rettet mot andre samfunnsbehov, hvor det også legges vekt på den enkeltes personlige utvikling og individuelle kompetanse

Dette er et kriterium som slår fast at utdanningen kan ha ulike formål. Utdanningen skal være praktisk-teoretisk og gi en opplæring som samfunnet, arbeidslivet, frivillig sektor og den enkelte har bruk for. Kriteriet er i tråd med prinsippene i kompetansereformen. Det er ellers en oppfølging av utvalgets synspunkter når det gjelder aktuelle og framtidige behov, jf. kapittel 4.

5.1.1.2 Det skal være dokumentert at det er et behov for utdanningen

Som det er redegjort for tidligere i utredningen, er det mange måter å vurdere behov på. Dette kriteriet må imidlertid ses på som en mulighet til å avvise tilbud som f.eks. bransjer og miljøer vurderer som lite aktuelle eller svært spesielle. Bransjer og miljøer kan imidlertid også ta initiativ til nye tilbud som relaterer seg til behov som samfunnet må ivareta. Behov kan også i noen tilfeller dokumenteres utelukkende ved at det er stor interesse for en opplæring på et bestemt område.

5.1.1.3 Inntakskravet skal være fullført videregående opplæring eller tilsvarende realkompetanse

Utvalget foreslår at generelle inntakskrav skal være gjennomført videregående opplæring eller tilsvarende. Med tilsvarende tenkes det her på annen utdanning på minst samme nivå, eller på realkompetanse ut fra praksis, eventuelt en kombinasjon av utdanning og praksis. For en del tilbud kan det være nødvendig med spesifikke tilleggskrav. Utvalget ser det som ønskelig at inntak til denne typen utdanning ikke skal være et nåløye, men at den skal være en mulighet for mange.

Så langt det er mulig skal det legges til rette for privatistordninger. Slike ordninger må i tilfelle kombineres med krav om praksis innenfor fagområder hvor dette anses som nødvendig.

5.1.1.4 Utdanningens sluttkompetanse skal tilsvare minst ett år fulltids opplæring. Utdanningen skal ikke være lengre enn tilsvarende to år fulltids opplæring

Utvalget har etter inngående drøftinger kommet fram til en minimumslengde på ett år og en maksimumslengde på to år fulltids opplæring når det gjelder utdanninger som utdanningsmyndighetene skal ha et ansvar for, det vil si utdanninger som inngår i mellomnivået med et offentlig systemansvar. Som nevnt tidligere, vil både offentlige og private tilbydere kunne gi slik opplæring. Selv om godkjenningen gjelder for tilbud tilsvarende minst ett år fulltids opplæring, gir modulene åpning for at det kan gis tilskudd til studenter som

ikke tar hele utdanningen på en gang. Med en grense på ett år mener utvalget at det skal være mulig å sikre nivå og kvalitet. Denne grensen vil kunne medvirke til at de tilbydere som står bak søknadene, er seriøse og vurderer sin rolle innenfor et samlet system for kompetanseutvikling. Den øvre grensen på to år er valgt ut fra en rimelighetsbetraktning, og fordi utvalget mener at utdanning ut over to år bør være høgre utdanning. Det er mange toårige tilbud også i dag, bl.a. de teknisk fagskolene og de fleste private kunstskolene.

En konsekvens av forslaget er at kortere utdanninger, som det finnes noen av innenfor den oversikten som er gitt i kapittel 2, ikke anses som opplæring på mellomnivået, men som kompetansebyggende tiltak av annet slag. Disse kommer ikke inn under utvalgets lovforslag og omfattes heller ikke av de finansieringsordninger som utvalget legger opp til. På den annen side vil en rekke av disse tiltakene være bedriftsinterne eller utviklet av bransjer og andre organisasjoner og gi relevant kompetanse for mange typer arbeidsoppgaver i tråd med kompetansereformen.

5.1.1.5 Utdanningen skal kunne moduloppbygges og være tilrettelagt for fleksibel opplæring. Modulene skal tilsvare minst tre måneders fulltids opplæring

Det er minst like viktig som i videregående opplæring at disse utdanningstilbudene består av byggestener mot en sluttkompetanse – noe som gjør det mulig å ta opphold i utdanningen når dette er nødvendig eller ønskelig. I forbindelse med kompetansereformen har partene i arbeidslivet understreket betydningen av at opplæring tilrettelegges på en slik måte at det er mulig å ta den i kombinasjon med arbeid. Det må også gjøres klart at modulene er deler av et utdanningsløp, og at korteste fullførte utdanning er ett år. For de enkelte moduler gis en egen dokumentasjon (modulbevis).

5.1.1.6 Utdanningen skal være vesentlig forskjellig fra den som gis i videregående opplæring, men den kan være påbygning på slik opplæring

Hensikten med kriteriet er å unngå at det lages mellomnivåtilbud der en bruker læreplaner og moduler hentet fra videregående opplæring. Det er først og fremst innholdet som må avgjøre hvor utdanningen hører hjemme i forhold til lovverket. Dette innebærer bl.a. at «studiekompetansefagene» i videregående opplæring ikke kan inngå i mellomnivåutdanningene.

5.1.1.7 Utdanningen skal være bygd opp på en slik måte at den kan vurderes i forhold til høgre utdanning

Dette kriteriet er tatt med for å understreke at tilbudene skal ses i et helhetlig system for realkompetanse og ikke være blindveier. Det skal åpne muligheten for at tilbudet kan gi uttelling innenfor universitets- og høgskolesystemet etter nærmere avtale. Prinsippene for opptak på grunnlag av realkompetanse er, etter utvalgets syn, en bedre løsning enn en ordning med tilleggspoeng. Det er også viktig å se utdanningene i et internasjonalt perspektiv. Utdanningene bør vurderes med tanke på tilpasning til European Credit Transfer System, jf. beskrivelse i kapittel 3.2.

5.1.1.8 Den som driver utdanningen, må forplikte seg til å følge de ordninger for godkjenning, evaluering og kvalitetssikring som gjelder

Et slikt kriterium er nødvendig for å sikre kvaliteten og må nedfelles i lover og regelverk. Kriteriet skal gi basis for den interne kvalitetsutviklingen.

Kapittel 6

Det offentliges ansvar

6.1 Ansvar

Utvalget blir i mandatet bedt om å vurdere kriterier for å trekke en grense mellom det offentliges ansvar og ansvaret som bedriftene og det private har for slik opplæring. I det følgende oppsummeres hva det offentliges ansvar er i dag. Videre foreslås en framtidig ansvarsfordeling med utgangspunkt i forslaget til kriteriesett og forslaget om lovtilknytning i kapittel 7. I forbindelse med dette arbeidet er utvalget blitt klar over at det også er behov for å synliggjøre hvordan ansvaret på de ulike nivåene kan utøves. Dette er ikke mulig uten at en samtidig ser på styringssystem og ordninger som kan sikre oversikt og en tilfredsstillende oppfølging på området. Dette kapitlet inneholder derfor også drøftinger av og forslag til et system for styring og organisering.

Det offentlige ved utdanningsmyndighetene har dag et ansvar for teknisk fagskole, en del yrkesrettede tilbud godkjent etter privatskoleloven og en del yrkesrettede tilbud godkjent for lånekassestøtte. Graden av offentlig ansvar og engasjement er forskjellig for de tre nevnte områder, jf. kapittel 2.3, der tilskuddsordningene blir beskrevet.

For å få en samlet politikk og styring på dette området mener utvalget at staten må ha ansvaret. Dette innebærer at staten påtar seg et overordnet systemansvar for utdanning som drives av ulike tilbydere. I enkelte sammenhenger kan det være statlige etater som tilbyr slik utdanning, men utvalget ser ikke for seg at staten i særlig utstrekning skal drive utdanningen. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet må imidlertid ha ansvar for systemer og ordninger og for tildeling av statstilskudd.

Det er slått fast at dette utdanningsområdet omfatter mange forskjellige typer utdanning og mange ulike utdanningsinstitusjoner og tilbydere. Det understrekes at utvalget ikke forutsetter at alle utdanninger som er beskrevet foran, hører til den opplæringen som bør reguleres gjennom felles lov og forskrift. Tilbud som ikke passer inn i det systemet som her foreslås, kan være verdifulle og hensiktsmessige når det gjelder kompetanseutvikling. I et fritt marked vil kortere tilbud oppstå og avvikles etter behov. Det sier seg selv at utdanningsmyndighetene ikke kan ta ansvar for alt. Det foreslåtte kriteriesettet må oppfylles før et tilbud blir et offentlig ansvar. Det foreslås også at det kun skal være én felles godkjenningsordning – altså ikke én for privatskoleloven og én for lånekassegodkjenning.

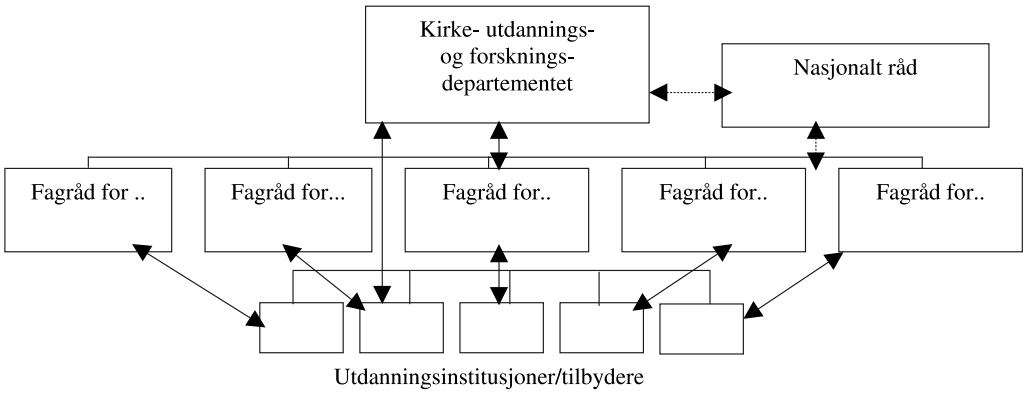
6.2 Styring og organisering

Utvalget ser det som nødvendig å komme fram til en ordning som plasserer det øverste systemansvaret hos departementet, men som samtidig er slik organisert og regulert at utdanningstilbydere og faglige miljøer og bransjer får større innflytelse, spesielt over innholdet i opplæringen. Det er viktig på dette området å stimulere og legge til rette for desentralisert pedagogisk utviklingsarbeid som kommer de reelle behov i møte.

I tillegg til det kriteriesettet som er foreslått, mener utvalget at det må fastsettes et system for kvalitetssikring og kvalitetsutvikling som alle tilbydere må forplikte seg til å følge for å få offentlig godkjenning. Kvalitetsystemet er nærmere omtalt under kapittel 6.4.

Ut fra kriterier og et system for oppfølging når det gjelder kvalitet, vil det klart kunne framgå om de som har fått godkjenning for drift av utdanningstilbud, oppfyller sine forpliktelser.

Utvalgets forslag til styring og organisering er illustrert i figur 6.1.



Figur 6.1

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet skal ha systemansvaret og ansvaret for forvaltningen av dette utdanningsområdet. Det vil bl.a. innebære å gi forskrifter og ha det overordnede ansvaret for godkjenning av nye tilbud og tilbydere. Videre innebærer dette at budsjettsaker og statstilskudd er departementets ansvar. Utvalget mener at definerte oppgaver kan delegeres til fagrådene.

6.2.1 Rådsstruktur

Organisasjonsmodellen i figur 6.1 viser at forvaltningsansvaret for mellomnivåutdanningene ligger i departementet. Den formelle forvaltningen ligger i linje fra departementet til fagrådene og utdanningstilbyderne. I tillegg foreslår utvalget et nasjonalt råd som skal være et strategisk rådgivende organ. I det følgende er det forutsatt at utdanningstilbydere og fagråd skal ha et stort ansvar når det gjelder tilrådinger om nye tilbud, samt oppfølging og kontroll.

Det kan anføres argumenter mot å bygge opp et nytt styringssystem for dette området. Det kan bli tungrodd, ressurskrevende og byråkratisk. Utvalget er likevel kommet til at et slikt system er den beste løsningen på dagens utfordringer, bl.a. manglende oversikt, samordning og kvalitetssikring. Denne løsningen må også ses i lys av at utvalget ønsker fleksibilitet gjennom mange typer tilbydere, ikke at det nødvendigvis skal bygges opp nye utdanningsinstitusjoner.

6.2.1.1 Nasjonalt råd

En ordning med et nasjonalt råd og en rekke fagråd er ny. Nasjonalt råd skal etter utvalgets forslag ikke ha utøvende forvaltningsfunksjoner, og det skal

ikke være overordnet fagrådene. Dette rådet skal være et policy-organ og gi råd til departementet i utdanningspolitiske saker og faglige saker som er av overordnet nasjonal interesse. Sett i lys av den utviklingen utvalget regner med når det gjelder denne typen utdanninger, er det nødvendig at det gis en kanal for innspill og råd fra parter, organisasjoner og personer som har god oversikt over og innflytelse innenfor arbeidslivet og den frivillige sektor. Spesielt er utvalget opptatt av at det i etableringsfasen av dette systemet finnes en samordnende instans som vil ha blikket rettet mot utviklingen av sektoren. En oppgave for nasjonalt råd vil være å gi råd til departementet om hvilke fagråd som bør opprettes.

Utvalget foreslår et bredt sammensatt råd med representanter for skoleeiere, partene i arbeidslivet, organisasjoner, høgre utdanning og studenter. Nasjonalt råd forutsettes oppnevnt av regjeringen etter forslag fra parter og/eller organisasjoner som har interesser i dette utdanningsområdet.

6.2.1.2 Fagråd

Utvalget vil foreslå et råd innenfor hvert hovedområde av tilbud, f.eks. økonomiske og administrative fag, helsefag, kunstfag, bibelskoler og innenfor maritime fag, tekniske fag og håndverksfag. Rådene vil være svært forskjellige når det gjelder omfang og sammensetning. Utvalget antar at beslektede fag kan omfattes av samme fagråd.

Selv om Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet er øverste ansvarlige instans, kan departementet finne det hensiktsmessig å delegere arbeidsoppgaver til fagrådene. Et spesielt ansvar for rådene må være å følge med i utviklingen på sine fagområder.

Hvor mange slike fagråd det skal være og hvordan de skal settes sammen og organiseres, tar ikke utvalget endelig stilling til. Rådene skal være sammensatt av representanter for de aktuelle partene på de ulike områdene. Det tenkes her bl.a. på bransjene, fagmiljøene, organisasjonene, brukerne, skoleeierne og høgskolene. Utvalget ser det som viktig at studentene blir representert i disse fagrådene, eventuelt ved nyutdannede innenfor fagfeltet. Kunnskap og erfaring når det gjelder voksenpedagogikk og alternative opplæringsformer, må finnes i rådene. Miljøene og organisasjonene som berøres, må høres når det gjelder rådsstruktur og representasjon.

Disse fagrådene blir etter utvalgets oppfatning meget viktige for styringen av utdanningsfeltet og for muligheten til å sikre kvaliteten. De vil representere fagkunnskapen og ha oversikt over behov på sine områder. De vil identifisere seg med sine fag og ønske at det skal gis opplæring av god kvalitet. Fagrådene vil være de nærmeste til å definere og gi råd om normalenhetene på ett år og hvilke moduler som kan inngå i disse. De forutsettes å gi råd om behov og geografisk fordeling av tilbud, om spesielle inntakskrav, om nye planer og tilbydere, samt følge opp rapportering, evaluering og kvalitetssikring. Det vil videre være en oppgave for fagrådene å se til at det voksenpedagogiske aspektet i opplæringen ivaretas. Fagrådene forutsettes videre å få delegert spesielt ansvar når det gjelder godkjenning av fagplaner på områder der det eksisterer nasjonale rammeplaner, og når det gjelder eksamen. Utvalget foreslår at fagrådene oppnevnes av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet etter forslag fra de parter og organisasjoner som har interesse i fagområdet.

6.2.1.3 Institusjonene/utdanningstilbyderne

Utvalget legger opp til en godkjenningsordning rettet både mot tilbud og institusjon eller tilbyder. Utvalget mener at utdanningstilbudene er det sentrale, men er opptatt av at tilbyderne må oppfylle visse krav og forplikte seg gjennom en form for godkjenningskontrakt. I denne skal det bl.a. ligge en forpliktelse om årlig rapportering. Hver institusjon skal ha sin egen klageinstans for behandling av formelle klager fra studentene. Oppgaver for utdanningstilbyderne kan sammenfattes slik: utvikle fagplaner selv eller delta i fagplanutvikling der det skal være nasjonale planer, kvalitetssikring, dokumentasjon og eksamensavvikling. Den opplæringen som drives, må være i tråd med utviklingen når det gjelder ulike former for fleksibel opplæring.

6.3 Organisering av utdanningen

Utvalget har flere steder understreket at fleksibilitet er et nøkkelord for denne utdanningstypen, og at det skal utvikles tilbud, ikke bygges institusjoner. Det er viktig at tilbyderne står mest mulig fritt når det gjelder organiseringen av opplæringen knyttet til deres spesielle områder. De nasjonale fagplanene som blir godkjent, skal være rammeplaner. Det bør likevel ligge til grunn noen føringer og krav ut fra at tilbudene er for voksne. Utdanningstilbyderen må stimuleres til å ta i bruk ulike former for fjernundervisning, periodisert undervisning, og en viss bruk av selvstudium. Det voksenpedagogiske aspektet må ivaretas. I tenkningen omkring fleksibilitet ligger også at opplæringstilbudene kan ha andre starttidspunkt og andre forløp enn det som vanligvis gjelder for et skoleår eller studieår.

Det har vært drøftet i utvalget om det kunne være aktuelt med forsøksordninger i forbindelse med overgang til et nytt system, men utvalget er kommet til at dette ikke er nødvendig.

For å få en smidig igangsetting foreslår utvalget at det legges opp til overgangsordninger og foreløpige godkjenninger. Alle tilbud som er godkjent etter de bestemmelsene som gjelder i dag, bør få en frist på to år til å omarbeide fagplanene etter de nye retningslinjene. Når det gjelder nye tilbud, vil det særlig i de første årene være hensiktsmessig å gi en foreløpig godkjenning av fagplanene. Da vil en ha muligheter til justering av kravene, bl.a. ut fra erfaringene med forholdet mellom rammeplanene og den kvalitetssikringen og rapporteringen som er forutsatt.

Utvalget har understreket at utdanningstilbudene ikke skal være blindgater. De skal kunne inngå i en realkompetansetenkning. Forslaget om opptak til høgre utdanning på grunnlag av realkompetanse, blir viktig for utdanningene på mellomnivået. Denne siden må ivaretas når tilbud planlegges og godkjennes. Kompetanse for yrkesutøvelse er sentral for disse utdanningstilbudene. Det er likevel avgjørende at en også sikrer seg aksept i universitets- og høgskolesystemet, slik at de som ønsker det, kan fortsette den veien. Utvalget vil se det som en fordel om tilbyder og fagråd samarbeider med et universitet eller en høgskole om innholdet i utdanningen for å få avklart hvilke muligheter det er for godskriving eller avkorting av studier. Slik kan en finne faglige løsninger på systemnivå som gjennom avtaler løser både inntaks- og avkortingsspørsmål for studenter som ønsker å fortsette på et universitet eller en høgskole. Det er heller ikke noe til hinder for at høgskoler selv kan gi tilbud på mellomnivået.

Utvalget tilrår at ordningen blir evaluert fire år etter iverksetting.

6.4 Kvalitetssikring

Utvalget anser det som nødvendig at det utvikles et system for kvalitetssikring for denne typen utdanning. Uansett hvilken lovtilknytning som velges, må kvalitetssikringen forankres i lov, evt. med en utdypende forskrift. Ansvaret plasseres hos fagråd og utdanningstilbyder. Det påligger utdanningstilbyder å utvikle et system for kvalitetssikring.

Denne kvalitetssikringen bør minst omfatte:

- system for informasjon og veiledning overfor søkere og studenter
- inntakprosedyrer basert på formelle krav og/eller realkompetanse
- oversiktlig og modulstrukturert læreplanverk
- tilrettelagt og fleksibel organisering av opplæringen
- organisert samarbeid med relevante organisasjoner, bransjer og utdanningsinstitusjoner
- krav til lærer- og instruktørkompetanse og ledelse
- utstyrskrav
- system for behandling av klager
- system for evaluering og dokumentasjon
- prosess for kvalitetsutvikling som bl. a. ivaretar:
  - at ledere, lærere og instruktører får nødvendig kompetanseutvikling
  - at det blir lagt fram en offentlig evaluering som innbefatter forslag til forbedringer når det gjelder kvaliteten på utdanningen – en evaluering der både studenter og brukere har vært involvert

De enkelte fagråd har ansvar for å veilede og følge opp utdanningstilbyderen når det gjelder kvalitetssikring og kvalitetsutvikling og foreta jevnlige behovsanalyser i forhold til utdanningstilbudet.

Departementet kan innhente nødvendige opplysninger om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling fra utdanningstilbyderen og gi konkrete pålegg om forbedringer.

En forskrift om kvalitetssikring vil samtidig kunne være styrende overfor private utdanningstilbydere som ikke har offentlig godkjenning. Man setter her en standard som disse tilbyderne kan finne det nyttig og hensiktsmessig å bruke.

Kapittel 7

Lovtilknytning

7.1 Kort omtale av gjeldende lover

Utvalget har i det følgende vurdert lovtilknytning ut fra at vi i dag har disse utdanningslovene:

- Opplæringsloven Lov av 17. juli 1998 nr 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæring gjelder grunnskoleopplæring og videregående opplæring i offentlige skoler og lærebedrifter. En rekke av lovens bestemmelser gjelder også for grunnskoleopplæring og videregående opplæring spesielt organisert for voksne.
- Universitets- og høgskoleloven Lov av 12. mai 1995 nr 22 angir i §1 de universiteter og høgskoler loven gjelder for. Av §2 framgår det at institusjonene ikke kan gis pålegg om læreinnholdet i undervisningen og innholdet i forskningen eller det kunstneriske og faglige utviklingsarbeid. Loven har detaljerte bestemmelser om bl.a. styringsorganer, undervisning og eksamen. Spørsmålet om godkjenning av utdanning fra utenlandsk eller norsk institusjon som ikke går inn under loven, behandles i §48, og spørsmål om fritak for eksamen eller prøve er regulert i § 49.
- Lov om teknisk fagskole Denne loven ble vedtatt 14. november 1999. Av § 1 framgår det at formålet bl.a. er å bidra til å dekke arbeidslivets behov for ledelsesutdanning og utdanning for å fylle nasjonale og internasjonale sertifiseringskrav. Videre er det bl.a. pekt på at teknisk fagskole skal være et etter- og videreutdanningstilbud som skal gi mulighet til faglig fordypning og kompetanse for videre utdanning. I Ot.prp. nr. 82 (1997–98) ble det vist til arbeidet i dette utvalget og til Stortingets vedtak 15. juni 1998 på grunnlag av Innst.O. nr. 70 (1997–98), der det går fram at en ønsker at loven skal gjelde inntil videre, i påvente av en avklaring av skoleslagets status og økonomiske grunnlag.
- Voksenopplæringsloven Lov av 28. mai 1976 nr. 35 om voksenopplæring har bl.a. som formål å bidra til å gi mennesker i voksen alder likestilling i adgang til kunnskap, innsikt og ferdigheter. Loven har bl.a. regler om opplæring gitt av studieforbund og fjernundervisningsinstitusjoner og statstilskudd til voksenopplæringsformål.
- Folkehøgskoleloven Lov av 8. juni 1984 nr. 64 om folkehøgskular. Folkehøgskolene er overveiende private og har en egen statlig tilskuddsordning. Minstealder ved inntak er normalt 17 år. Lovens forskrift fastsetter at de fleste elevene skal bo i internat. Regjeringen er i ferd med å nedsette et offentlig utvalg som skal utrede folkehøgskolene.
- Privatskoleloven Lov av 14. juni 1985 nr. 73 om tilskot til private grunnskular og private skular som gjev vidaregåande opplæring er som navnet viser en tilskuddslov, og loven inneholder tilskuddsordninger knyttet til ulike typer tilbud. Det stilles en rekke faglige krav, samt krav til organisering, administrasjon og økonomi for å bli godkjent som tilskuddsberettiget tilbyder eller tilbud.
- Privathøyskoleloven Lov av 11. juli 1986 nr 53 skal bidra til å sikre drift av private høgskoler med samme faglige nivå som de statlige høgskolene. Loven oppstiller en rekke generelle vilkår for godkjenning av en privat

høgskoles eksamen eller grad, herunder krav knyttet til styringsordning, opptaks- og eksamensreglementer og lærerkvalifikasjoner, samt godkjent studieplan. Når et studium tilfredsstiller disse generelle kravene og det godtgjøres faglig jevngodhet, har en privat høgskole krav på å få sin eksamen eller grad godkjent som universitets- eller høgskoleeksamen eller –grad. For å få statstilskudd må en privat høgskole oppfylle de generelle vilkårene for godkjenning av eksamenen eller graden, samt visse spesielle vilkår. En privat høgskole har ikke krav på statstilskudd selv om både de generelle og spesielle vilkårene er oppfylt.

7.2 Forslag til lovtilknytning

Utvalget har vurdert ulike former for lovtilknytning og presenterer nedenfor forslag til fire løsninger. Tre av disse har alternativer.

- Løsning 1 har minst mulig endring som utgangspunkt
- Løsning 2 tar sikte på innpassing i voksenopplæringsloven og/eller folkehøgskoleloven
- Løsning 3 tar sikte på innpassing i opplæringsloven og lovene for høgre utdanning
- Løsning 4 tar sikte på én lov med utgangspunkt i lov om teknisk fagskole

Løsningene 1, 2 og 4 innebærer at godkjente private tilbud eller utdanningsinstitusjoner fortsatt skal få tilskudd etter bestemmelsene i privatskoleloven. Lov om tilskot til private grunnskular og private skular som gjev vidaregåande opplæring er ikke tilpasset den situasjonen vi har i dag , bl.a. tilpasning som følge av Reform 94. Dette har ført til at den typen utdanning som denne utredningen omfatter, teknisk faller utenfor privatskoleloven, f.eks. når det gjelder formål og inntak. Den loven eller de lovene som blir valgt for mellomnivået, må ha henvisninger til privatskoleloven.

Overensstemmende med utvalgets synspunkter under kapittel 4.4 omfatter forslagene til løsning ikke bransjeutdanninger og bedriftsintern opplæring.

Utvalget forutsetter at staten har et overordnet ansvar for de utdanningene som faller inn under kriteriene for offentlig godkjenning.

7.2.1 Løsning 1 – Minst mulig endring

Lov om teknisk fagskole

- *teknisk fagskole*

Privatskoleloven

- *bibelskoleutdanning*
- *kunstutdanninger*
- *sekretærutdanninger/yrkesrettede utdanninger*

Fordeler ved løsning 1

- Den medfører ingen store endringer og krever derfor ikke ekstra ressurser til lovarbeid og utvikling av utdanningsområdet. Det blir den samme lovdekning som i dag.
- Privatskoleloven blir tilpasset dagens situasjon. Også med denne løsnin-

gen er det forutsatt at privatskoleloven må endres.
- Mange miljøer kan antas å se det som en fordel om teknisk fagskole får fortsette under en egen lov.

Ulemper ved løsning 1
- Offentlige og private utdanninger ses ikke i sammenheng. Det mange ser som et område med mange felles trekk, vil fortsatt bli behandlet under forskjellige ordninger og på forskjellige måter. Det blir dermed ingen markering av områdets egenart og den betydning det regnes å få i framtiden.
- Det blir liten fleksibilitet og dynamikk. Bruk av privatskoleloven fører nødvendigvis til lange prosesser for godkjenning.
- Når disse utdanningene ikke framstår mer enhetlig, vil de få mindre betydning som ledd i kompetansereformen og som etter- og videreutdanning for voksne.

Som redegjort for under kapittel 7.1, er privatskoleloven i utgangspunktet en lov om tilskudd. For grunnskolen og videregående opplæring er det en lov med forskrifter som regulerer disse utdanningsområdene. Selv om privatskoleloven endres slik at den klart omfatter også utdanninger på mellomnivået, bør disse utdanningene ha en lovmessig forankring utenfor privatskoleloven.

7.2.2 Løsning 2 – Bruk av voksenopplæringsloven, folkehøgskoleloven, eventuelt også lov om teknisk fagskole

Lov om voksenopplæring
- *teknisk fagskole*
- *kunstutdanninger*
- *sekretærutdanninger/yrkesrettede utdanninger*

Lov om folkehøgskoler
- *bibelskoleutdanning*

Alternativ
Et alternativ innenfor løsning 2 er at teknisk fagskole fortsatt ligger under lov om teknisk fagskole.

Fordeler ved løsning 2
- Voksenopplæringsloven kan være en logisk plassering. Dette er opplæring for voksne som har gjennomgått videregående opplæring eller har tilsvarende realkompetanse. Eksisterende lov vil kunne være et fundament for både offentlige og private tilbud for voksne.
- Det er mange likhetspunkter mellom folkehøgskolene og bibelskolene. Begge skoleslag er overveiende private. I utgangspunktet står begge fritt når det gjelder innhold og pedagogikk.
- Løsningen vil gi et mer samlet grep på området og kan legge til rette for en mer ensartet styring og organisering.

Ulemper ved løsning 2

- I tillegg til mindre endringer i privatskoleloven er det behov for omarbeiding av ytterligere to lover. Hvis man i tillegg velger å ha teknisk fagskole under egen lov, blir det fire lover å forholde seg til.
- Utvidelse av folkehøgskoleloven med annet skoleslag kan oppfattes som en svekkelse av folkehøgskolens identitet og særpreg.
- Dette er ikke en helhetlig løsning selv om den vil være mer samlende enn løsning 1.
- Teknisk fagskole har spesielle tradisjoner. Det kan oppfattes negativt om den ikke får beholde sin egen lov.

7.2.3 *Løsning 3 – Bruk av opplæringsloven og lovene for høgre utdanning*

Opplæringsloven

- *alle typer opplæring på mellomnivået, unntatt kunstutdanningene*

Universitets- og høgskoleloven/privathøyskoleloven

- *kunstutdanningene*

Alternativ

Et alternativ innenfor løsning 3 er at hver enkelt utdanning vurderes etter innhold og plasseres under henholdsvis opplæringsloven eller universtitets- og høgskoleloven/privathøyskoleloven.

Fordeler ved løsning 3

- All opplæring som ikke er høgre utdanning, ses i sammenheng og reguleres gjennom opplæringsloven. Det slås fast et prinsipp om at lengre utdanninger hører hjemme i høgre utdanning, mens kortere utdanninger plasseres på toppen av videregående opplæring. Dette kan ses på som et skritt videre i den tenkningen som lå bak en felles lov for grunnskolen og videregående opplæring.
- Dette vil gi et godt grunnlag for en mer enhetlig styring og organisering.
- Kunstutdanningene anses i stor grad som forskoler for høgre utdanning. En innpassing i universitets- og høgskoleloven, eventuelt privathøyskoleloven, vil gi institusjonene muligheter til å se hele utdanningsløpet under ett. Dette er i tråd med den tenkningen som gjør seg gjeldende internasjonalt.

Ulemper ved løsning 3

- Løsningen kan føre til at mellomnivåets egenart og funksjon ikke synliggjøres.
- Opplæringsloven bør få virke noe lengre før det gjøres omfattende endringer som inkluderer nye skoleslag.
- En omfattende endring av universitets- og høgskoleloven betyr bl.a. en revurdering av prinsippet om at loven kun skal omfatte statlige institusjoner.
- Plassering av kunstutdanningene, alternativt også flere av utdanningene på mellomnivået, sammen med høgre utdanning vil i dag ikke sikre den

innflytelse for parter og brukere som et dynamisk og fleksibelt utdanningsområde har behov for.

Denne løsningen har en noe annen vinkling enn de øvrige. Med den utviklingen en ser når det gjelder å samordne i mer omfattende lover, finner utvalget det riktig at det vurderes også i denne sammenheng.

Som det framgår, fanger løsningen opp kunstutdanningenes posisjon som forskoler. Hvis det er aksept for at kunstutdanningene skal fungere som obligatoriske forskoler slik de tilnærmet gjør i dag, avspeiler dette forslaget denne spesielle rollen. Denne plasseringen av kunstutdanningene kan eventuelt også kombineres med de andre løsningsforslagene.

7.2.4 *Løsning 4 – Ny lov for utdanninger på mellomnivået*

En utvidet og omarbeidet lov om teknisk fagskole

- *alle typer utdanning på mellomnivået*

Alternativ

Et alterntiv under løsning 4 er at bibelskoleutdanningen også her legges til folkehøgskoleloven.

Fordeler ved løsning 4

- Lov om teknisk fagskole er i utgangspunktet godt egnet til å betjene hele dette området. Dette illustreres bl.a. ved at formålsparagrafen langt på vei er relevant også for de andre utdanningene på mellomnivået, selv om den må bygges noe ut.
- Tekniske utdanninger og andre praktisk-teoretiske utdanninger kan få en mer ensartet behandling fordi løsningen gir grunnlag for en mer enhetlig styring og organisering. Gjennom å samle alle typene utdanning i en lov blir området mer oversiktlig.
- Løsningen vil gi et løft og en identitet for utdanningene på mellomnivået. Flere utdanninger på dette nivået og mange parter og miljøer som engasjerer seg, vil medvirke til å gi status.
- Løsningen vil gi en positiv effekt for kompetansereformen.

Ulemper ved løsning 4

- Teknisk fagskole har spesielle tradisjoner. Det kan oppfattes negativt om den ikke får beholde en egen lov.
- Det tas ikke hensyn til de utdanninger og institusjoner som ønsker å høre inn under høgre utdanning.

7.2.5 Konklusjon

Utvalget går inn for løsning fire. Bare denne løsningen gir de praktisk-teoretiske utdanningene en mer ensartet behandling og en mer enhetlig styring og organisering. Gjennom å samle alle typene utdanning i en lov, blir området mer oversiktlig. Løsningen vil gi et løft og en identitet for disse utdanningene. Den vil også gi en positiv effekt for kompetansereformen.

Utvalget har sett på mulighetene for å inkludere alle utdanningene i den videregående opplæringen, eller å overføre alle til universitets- og høgskolesektoren, eventuelt dele de nåværende utdanningene mellom disse to nivåene og tilpasse dem til de eksisterende lovene. Utvalget har ikke funnet det naturlig å legge mellomnivået sammen med videregående opplæring, spesielt fordi de aller fleste av disse utdanningene bygger på fullført videregående opplæring, og med den nåværende gjennomføringsgrad for ungdom i videregående opplæring, vil denne tendensen forsterkes. Utvalget har heller ikke funnet det naturlig å inkludere mellomnivået i høgre utdanning. Universiteter og høgskoler har en tung intern styringsstruktur og ofte svak arbeidslivstilknytning. Disse forhold ivaretar ikke den fleksibiliteten som utvalget forutsetter.

Bruk av voksenopplæringsloven og folkehøgskoleloven, alternativt også lov om teknisk fagskole, vil gi flere lover for utdanning på mellomnivået og dermed forhindre et samlet grep om mellomnivået.

Utvalget vil ut fra argumentasjonen ovenfor ikke gå inn for løsningsforslagene 1, 2 og 3.

Utvalget går inn for at det utarbeides en ny lov for mellomnivået, en lov som dekker de utdanningene utvalget foreslår at det offentlige skal ha ansvar for. Utvalget foreslår videre at privatskoleloven justeres slik at tilskuddene til private tilbud forankres i den. Utvalget foreslår videre at forskrifter om tildeling av utdanningsstøtte i medhold av utdanningsstøtteloven endres slik at det blir en egen bestemmelse om inntil tre år for utdanningene på mellomnivået, jf. beskrivelse under kapittel 2.3.3.

7.2.6 Ny lov om utdanninger på mellomnivået

7.2.6.1 Navn på utdanningen og den nye loven

Utvalget har vurdert disse navnene på utdanningen og den nye loven:
- lov om fagskoler
- lov om fagskoleutdanninger
- lov om mellomutdanninger
- lov om kortere høgre utdanninger
- lov om praktisk-teoretiske utdanninger
- lov om fag- og spesialistutdanninger

Utvalget har flere steder i utredningen lagt vekt på at det ikke skal bygges institusjoner, men at det skal legges vekt på tilbudene, det vil si innholdet. Det er forutsatt at mange typer tilbydere skal kunne drive slik opplæring. Samtidig er praksisaspektet viktig på dette utdanningsområdet. Et navn som bare inkluderer skole, er ut fra dette ikke den beste løsningen.

Utvalget mener at lov om fagskoleutdanninger er den beste betegnelsen. Navnet inkluderer «utdanninger», men det enkelte tilbud eller institusjon kan kalle seg fagskole for … (f.eks. fagskole for helsefag, fagskole for økonomi og administrasjon, fagskole for tekniske fag, fagsskole for maritime fag, fagskole for bibelfag osv.).

Lov om mellomutdanninger mener utvalget også kan være akseptabelt. Mellomutdanninger har til en viss grad blitt tatt i bruk i forbindelse med utvalgets arbeid. Utvalget har imidlertid en klar oppfatning om at disse utdanningene ikke befinner seg på et nivå mellom videregående opplæring og høgre utdanning.

Lov om kortere høgre utdanninger er tatt med som en parallell til den danske modellen. Der nyttes betegnelsen «kortere videregående uddannelser». Kortere må da ses i sammenheng med at en i Danmark har både mellomlange og lange videregående uddannelser. Dansk «videregående uddannelse» tilsvarer norsk høgre utdanning.

Lov om korte praktisk-teoretiske utdanninger illustrerer langt på vei hvilke typer utdanninger det gjelder. Det framgår likevel ikke uten videre at disse utdanningene bygger på videregående opplæring, og de kan forveksles med fagopplæring og yrkesopplæring i videregående opplæring. Navnet er vanskelig å bruke på tilbud og institusjoner eller skoler.

Lov om fag- og spesialistutdanninger er språklig tungt og kan dessuten forveksles med spesialistutdanninger på andre områder.

Ut fra argumentasjonen ovenfor konkluderer utvalget med å foreslå lov om fagskoleutdanninger som lovens navn.

7.2.6.2 Innholdet i den nye loven

Utvalgets forslag er at en lov om fagskoleutdanninger skal omfatte et vidt felt. Den må framtre som helhetlig og ha med sentrale elementer som gir rammene for utdanningen. Videre må loven utformes slik at den fanger opp den store variasjonen av tilbud og tilbydere, både offentlige og private.

Utvalget mener at det primære siktemålet med loven skal være å sikre kvalitet i det faglige innholdet i utdanningen. Tilbydere skal i utgangspunktet ha stor frihet i organiseringen av sin virksomhet. Dette er nødvendig dersom en skal oppnå den fleksibiliteten og dynamikken utvalget forutsetter at dette utdanningsområdet skal ha.

Det er en forutsetning at privatskoleloven gjennomgås med sikte på at den skal omfatte fagskoleutdanningene. Dermed kan de økonomiske ordningene forankres i privatskoleloven og dagens finansieringsordninger i hovedsak videreføres.

Ved gjennomgangen av privatskoleloven må det samtidig avgjøres hvilke av lovens bestemmelser som skal gjelde for private tilbydere av fagskoleutdanninger.

Nedenfor gis det en kort omtale av det utvalget mener vil være det viktigste av innholdet i en ny lov.

Formål

I formålsparagrafen må det inngå at fagskoleutdanningene på en fleksibel måte skal dekke arbeidslivets, samfunnets og den enkeltes behov for kortere praktisk-teoretiske utdanninger. Det må bl.a. komme fram at utdanningene skal gi mulighet til faglig fordypning og kompetanseheving for arbeidstakere og de som er virksomme i frivillig sektor. En oppgave er videre å fylle utdanningskravene til nasjonale og internasjonale sertifikater. Fagskoleutdanningenes plassering som en selvstendig praktisk-teoretisk tertiærutdanning slås fast.

Ansvar for utdanningen

Loven må plassere det øverste ansvaret hos Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Men det er viktig å få med det ansvaret som hviler direkte på utdanningstilbyder, samt på fagrådene på de ulike områdene.

Godkjenning

Spesielle prosedyrer for behandling av søknader om godkjenning må tas inn. Som krav til godkjenning vil flere av utvalgets forslag til kriterier være aktuelle. Det gjelder bl.a. at opplæringen skal være yrkesrettet eller rettet mot andre samfunnsbehov, at behovet for utdanningen skal dokumenteres, samt utdanningens lengde. For å unngå at godkjenningsordningen blir en flaskehals, må det gis en mulighet til midlertidig godkjenning.

Krav til tilbydere

Loven må ha bestemmelser om hvem som kan være tilbydere av slik utdanning, dvs. både offentlige og private og insitutsjoner på videregående og høgre nivå. Videre må kvalitetsikringen forankres i loven.

Krav til utdanningen

Utvalgets forslag til kriterier for fagplaner, moduloppbygging, sluttdokument, vitnemål eller modulbevis er relevante her. At utdanningen skal være bygget opp på en slik måte at den kan vurderes i forhold til høgre utdanning, er et spesielt viktig moment.

Inntak

Utvalget mener at en må bruke kriterieforslaget om at inntakskravet skal være fullført videregående opplæring eller tilsvarende. Det er forutsatt at det ved behov kan fastsettes tilleggskrav. Betingelsene for dette, og hvordan dette skal gjøres, må fastsettes i lov.

Styring

Dette må ses i sammenheng med avsnittet om ansvar. Organisasjons- og styringssystemet må utdypes. Det må tas med hvilken rolle de ulike aktørene har og forbindelseslinjene mellom dem. Nasjonalt råd for fagskoleutdanninger og fagrådene må lovfestes, samt prinsipper for sammensetningen og oppnevningen av disse.

Finansiering

Det må lovfestes en ordning for finansiering av offentlige utdanningstilbud, dvs. tilsvarende de tilbudene som i dag gis i de fylkeskommunale tekniske fagskolene. Etter utvalgets forslag skal tilskudd til privat fagskoleutdanning i denne loven henvises til privatskoleloven. Utvalgets forslag går ellers ut på at staten skal gi direkte tilskudd til de offentlige fagskoleutdanningene. Staten gir full dekning for studieplasser for studenter i offentlige tilbud. De samme satser kan danne grunnlag for tilskuddet til private fagsskoleutdanninger etter privatskoleloven.

Kvalitetssikring

Som det framgår av kapittel 6.4, legger utvalget stor vekt på kvalitetssikring og foreslår at kvalitetssikringen skal lovfestes. Dette kan eventuelt gjøres ved at departementet får fullmakt til å fastsette en forskrift om kvalitetssikring med det innhold som utvalget har foreslått. Etter utvalgets mening er det uansett nødvendig å ha med en bestemmelse som forplikter tilbydere når det gjelder kvalitetssikring.

Evaluering og kontroll

Det må lovfestes prinsipper for evaluering og kontroll, og hva dette skal omfatte. Departementet kan gis fullmakt til å gi utfyllende forskrift om evaluering og kontroll.

7.2.7 Om bibelskolene og menighetsrelatert praktisk opplæring

I forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 45 Om tilskuddssystemet til private skoler (1997–98) ble det i tillegg til vedtaket om endringene i tilskuddssystemet, gjort følgende flertallsvedtak:

> «Stortinget ber Regjeringen framme nødvendige lovforslag slik at opplæringen innenfor de menighetsrelaterte arbeidsfelt innen de religiøse trossamfunn legges inn under de enkelte trossamfunn, menigheter og organisasjoner.»

Det ble bl.a. pekt på at det ikke er et offentlig ansvar å godkjenne «opplæring som har karakter av intern skolering». Utvalget er av departementet bedt om å gi synspunkter på dette.

Det er naturlig å skjelne mellom de bibelskolene som nå gir høgskoleeksamen og vekttall i høgskolesystemet, og de som gir utdanning uten høgskolekompetanse. De skolene og fagtilbudene med tildelt eksamensrett som fullt ut eller delvis gir høgskolepoeng, berøres etter utvalgets oppfatning ikke av spørsmålet om menighetsintern opplæring.

Bibelskolenes innhold, organisering og oppgaver er beskrevet i kapittel 2.4.2. Opplæringen ved bibelskolene omtales, bl.a. i forbindelse med vurderinger etter privatskoleloven, som yrkesrettet opplæring som ikke gis i offentlig yrkesopplæring. Utvalget mener det er viktig at fagutdanningene på mellomnivået er yrkesrettet og gir mulighet til å gå inn i bestemte funksjoner og arbeidsoppgaver. Praktisk eller yrkesrettet opplæring i bibelskolesammenheng vil foregå f.eks. gjennom arbeid med barn eller eldre, gjennom en frikirkepastorrolle eller virksomhet i et evangelisk kor. Ansvarlig for disse oppgavene er menigheten under veiledning av skolens pedagogiske ansvarlige. Utvalget vil se det som uheldig om slik praksis ikke skulle inngå i bibelskolenes fagplaner.

I kapittel 5 framsetter utvalget forslag til kriterier for opplæringstilbud på mellomnivået. I kapittel 6 er det foreslått et kvalitetssikringssystem. Det er også foreslått en overgangsordning for tilbud som er godkjent etter gjeldende ordninger. Bibelskoler som ønsker å bli godkjent etter den nye ordningen med fagskoleutdanninger, vil da i løpet av overgangsperioden måtte få sine fagplaner vurdert på nytt, og skolene vil bli underlagt et kvalitetssikringssystem. I denne sammenhengen vil også praksisens relevans i fagplanene måtte bli vurdert. Eventuell opplæring som ikke kommer inn under ordningen med

fagskoleutdanning som utvalget foreslår, vil være de enkelte trossamfunns, menigheters og organisasjoners eget ansvar.

Kapittel 8

Økonomiske og administrative konsekvenser

8.1 Innledning og problembeskrivelse

Utvalget mener at det er behov for utdanninger på mellomnivået, og at dette behovet vil gjøre seg stadig sterkere gjeldende. Det har i de senere årene vært en vekst i de statlige utgiftene, spesielt gjennom Lånekassen, uten at sentrale myndigheter synes å ha hatt noen mulighet til å ha oversikt eller å kunne påvirke utviklingen[2].

Investeringer i denne type utdanning er å betrakte som investeringer i menneskelig kapital. Det kan pekes både på kostnadssider og inntektssider. Noen av kostnadene er det mulig å stipulere. Vanskeligere er det å konkretisere inntektene ved å investere i utdanning. Avkastningen viser seg først etter at utdanningen er fullført og gjelder hele livet. Investering i utdanning kan gi uttelling både i arbeidslivet og på det personlige plan. Utvalget mener at samfunnet må vektlegge den ikke-økonomiske avkastning og nytte så vel som den økonomiske ved opplæring på mellomnivået.

Nedenfor drøftes virkninger, samt økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag, sammenlignet med en videreføring av nåsituasjonen.

8.2 Spesifisering av tiltak

I kapittel 2.3 redegjøres det for dagens finansieringsordninger. Utvalget har foreslått at tilskuddsordningen etter privatskoleloven og studiestøtte ses under ett. Tilbud som blir godkjent etter den nye ordningen, blir godkjent både for privatskoletilskudd og studiestøtte samtidig. Ordningen med en mindre omfattende godkjenningsprosedyre som bare tar sikte på studiestøtte, vil da falle bort. Det foreslås videre at det overordnede forvaltningsmessige ansvaret for alle utdanninger på mellomnivået legges til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, og at det innføres et system for styring, kvalitetssikring og oppfølging. I dag har departementet ansvaret for de private tilbudene som er godkjent med tilskudd etter privatskoleloven og med henblikk på lånekassestøtte. Fylkeskommunene har ansvaret for driften av teknisk fagskole.

Statstilskuddet til driften av teknisk fagskole inngår i rammetilskuddet til fylkeskommunene. Utvalget forslår at det beløpet som i dag går til teknisk fagskole, tas ut av rammetilskuddet og nyttes innenfor en egen bevilgning på statsbudsjettet til mellomnivået.

Utvalget har forutsatt at de tilbud som i dag får tilskudd etter privatskoleloven, opprettholder tilskuddene i to år framover. Dette gir en rimelig tidsfrist for eventuell tilpasning til nye kriterier og regler. Det samme bør gjelde for tilbudene som er godkjent for lånekassestøtte.

2. I 1999 er det godkjent ca. 40 nye tilbud som gir studentene rett til å søke om utdanningsstøtte.

Forslaget til system for styring omfatter foruten departementet, et nasjonalt råd for fagskoleutdanninger, og et ikke bestemt antall fagråd for de fagområdene som måtte være aktuelle.

8.3 Oversikt over virkninger

a)

I teknisk fagskole vil en tilbudsstruktur mer tilpasset behovet i arbeidslivet kunne gi en bedre utnyttelse av ressursene. Bruk av fjernundervisning og fleksible opplæringsformer medfører at det også kan legges til rette for opplæring på arbeidsplassen. Dette kan gi en betydelig rasjonaliseringsgevinst og er samtidig i tråd med et viktig prinsipp i kompetansereformen. Kapasiteten må antas å bli utnyttet bedre ved at hele landet kan ses under ett.

b)

En endret tilbudsstruktur i videregående opplæring kan medføre behov for mer spesialising utenfor videregående opplæring. Det er dermed grunn til å anta at det vil oppstå et økt behov for kompetansehevende tiltak på mellomnivået eller innenfor bedriftsintern opplæring.

I en nytte-kosttenkning er det et moment at videregående opplæring gjennom en strukturendring kan få en mer rasjonell drift. Et organisert, men fleksibelt, mellomnivå vil gi en fordel når det gjelder å fange opp behov for mer utradisjonelle tilbud. Fagskoleutdanningene kan lettere tilpasse seg svingningene i arbeidsmarkedet.

c)

Ved en bedre organisering av mellomnivået og ved en tilvekst av nye tilbud, må en anta at studenttilstrømningen på dette nivået vil øke. Den ekstra kostnaden dette medfører, må ses i sammenheng med de kostnadene vi i dag har til høgre utdanning. Utvalget har pekt på at mange utdanningstyper på mellomnivået kan være alternativ til høgre utdanning. Det vil da bli en samfunnsmessig gevinst både ved at et utdanningsløp for disse studentene koster mindre, og ved at studentene kommer raskere ut i lønnet arbeid. Det finnes ikke undersøkelser som sier noe om hvor mange som eventuelt slutter i høgre utdanning og går over på tilbud på mellomnivået. Vi vet heller ikke noe om hvor mange som starter i høgere utdanning på et eller annet tidspunkt etter at de har gjennomført en utdanning på mellomnivået.

d)

Siden mange av utdanningene på mellomnivået er så klart innrettet mot bestemte funksjoner og jobber og ofte er ganske spesialiserte, kan en tenke seg at dette for en god del personer er hovedutdanningen etter videregående opplæring. Et godt organisert totaltilbud på dette området vil kunne føre til at flere vil gjøre et slikt valg. Det er positivt dersom utdanninger på mellomnivået kan bidra til at man i høgre utdanning får færre studenter som egentlig ikke er motivert, eller som slutter.

Det må antas at tilbud på dette området vil være nyttige og attraktive for personer som f.eks. tidligere har hatt arbeid i hjemmet eller har vært borte fra arbeidslivet en periode.

Dersom bedre tilrettelegging fører til at personer som i utgangspunktet ikke hadde tenkt seg mer utdanning, blir motivert til å ta utdanning på mellomnivået, vil dette umiddelbart føre til økte kostnader for samfunnet. Dette kan da settes opp mot at utdanningen kan gi bedre muligheter på arbeidsmarkedet og heve det generelle kunnskapsnivået i samfunnet.

e)

Det kan være lønnsomt for samfunnet at flere tar kortere utdanninger og kommer tidligere ut i arbeidslivet. Dette må likevel stilles opp mot hvilke behov samfunnet har for personer med høgskole- og universitetsutdanning. I utredningens kapittel 4.2 er det redegjort for noen syn på arbeidslivets behov for utdanning. Det framgår der bl.a. at arbeidslivet ikke lenger har så stort behov for flere høgt utdannede. Utvalget tar ikke stilling til samfunnets samlede behov for kompetanse på de høgre nivåene, blant annet for å kunne ivareta rekruttering til stillinger ved høgre læresteder og innenfor forskning. Ut fra den erfaring og kunnskap utvalget har, vil utvalget likevel anta at andelen av befolkningen i høgre utdanning ligger i overkant av det samfunnet samlet sett har behov for. En noe større andel som tar kortere utdanninger på mellomnivået, vil etter utvalgets syn gi en positiv virkning – forutsatt at utdanningene ikke blir blindveier.

Størrelsen på årskullene med 19-åringer er redusert fra ca. 62000 i 1994 til 53 000 i 2000. Årskullene forventes å ligge på mellom 52000 og 54000 fram til 2006, for deretter å øke til ca. 62000 i 2010. De årskullene som skal søke både til utdanninger på mellomnivået og til høgre utdanning i de nærmeste seks årene, vil være relativt små. Dette kan føre til at det blir konkurranse om studentene, men også til at studentene i større grad enn tidligere har et valg og kanskje også kan komme til å kombinere utdanning fra mellomnivået med høgre utdanning til en kompetanse som arbeidslivet etterspør. Det blir viktigere i årene framover å se høgre utdanning i et utvidet perspektiv slik OECD-rapporten «*Redefining Tertiary Education* » legger opp til.

I drøftingen av kortere kontra lengre utdanninger kan det være interessant å gå litt nærmere inn på situasjonen i høgre utdanning. Ser en på andelen av årskullene som tar høgre utdanning, var studietilbøyeligheten i 1990 29 pst. for det kullet som gikk ut av grunnskolen i 1980. I St.prp. nr. 1 (1999–2000) heter det at det nå er etablert en høy studiekapasitet, som innebærer at mer enn halvdelen av årskullene kan ta høgre utdanning. Samtidig er det en økende interesse for det omfattende etter- og videreutdanningstilbudet ved universitetene og høgskolene.

Den kraftige økningen i andelen av årskullene som tar høgre utdanning, henger sammen med en sterk vekst i studentmåltallet på første halvdel av 1990-tallet og en reduksjon av størrelsen på årskullene de senere årene. Studentmåltallet nådde en topp i 1999 med 171 118 studenter. For år 2000 er måltallet redusert til 169370.

f)

Sammenlignet med høgre utdanning kan nytten for den enkelte av en utdanning på mellomnivået være at de samlede utdanningskostnader blir lavere, og

at det blir lettere å få en jobb. Dette kan også gi positive utslag for samlet livslønn. I dagens situasjon er ulempen for den enkelte bl.a. at utdanninger på mellomnivået oftest er blindveier, det vil si at de ikke godskrives i høgre utdanning.

En del fagarbeidere tar i dag et fagbrev nummer to for å utvide sin kompetanse og bedre sine muligheter i arbeidslivet. Dette kan for mange være en god løsning. Det kan imidlertid tenkes at behovet hos den enkelte ikke alltid er en full fagutdanning nummer to, men en utdanning som retter seg mot et noe annet område eller en annen type jobb. En kortere utdanning eller spesialisering på mellomnivået vil muligens kunne være et bedre alternativ. Om dette er besparende for samfunnet og den enkelte, avhenger av flere faktorer:

- om alternativet, det vil si utdanningen på mellomnivået, er målrettet og gir lett tilgang til arbeid
- om alternativet er kortere, slik at den enkelte kommer raskere ut i arbeid
- om alternativet gir avkorting/godskriving i høgre utdanning
- om alternativet medfører tilnærmet de samme konstnadene per år, både for samfunnet og den enkelte
- om utdanningen kan tas i sammenheng med arbeid

En utvikling fra en utdanning nummer to i videregående opplæring over til mellomnivået vil på disse vilkår være gunstig. Det vil ligge en positiv effekt i at utdanningen er kortere, at den enkelte kommer raskere ut i arbeid, og at utdanningen gir godskriving i høgre utdanning.

g)

Det finnes få konkrete holdepunkter for å kunne beregne og tallfeste nytteeffektene av et godt virkende mellomnivå. Når det gjelder virkningen av at flere eventuelt tar utdanning på mellomnivået i stedet for i høgre utdanning, mener utvalget at det er interessant å gjøre et anslag som kan illustrere virkning på lengre sikt. En gjennomsnittlig utdanningsplass i høgre utdanning er beregnet til minst kr 60000 per år per student. De offentlige utgiftene til private skoler og tekniske fagskoler varierer noe, men et rimelig gjennomsnittlig anslag kan også her være kr 60000 per år per student. Det blir dermed utdanningens lengde som blir avgjørende for eventuelle virkninger. I tabell 8.1 gjøres det sammenligninger med fire års studier i høgre utdanning.

Tabell 8.1:

	I tilbud på 1 år	I tilbud på 2 år
Antall over til mellomnivåInn spart beløp	1000180 mill. kroner	1000120 mill. kroner
Antall over til mellomnivåInn spart beløp	3000540 mill. kroner	3000360 mill. kroner
Antall over til mellomnivåInn spart beløp	5000900 mill. kroner	5000600 mill. kroner

Eventuelle innsparinger i høgre utdanning vil måtte komme som resultat av konkret viten om disse forhold. Uansett vil det ta tid før en reduksjon av kapasiteten kan få effekt på kostnadene i høgre utdanning. Men uansett vil en reduksjon av kapasiteten i høgre utdanning gi muligheter for å øke utdanningskapasiteten på mellomnivået tilsvarende.

8.4 Offentlige kostnader

8.4.1 Kostnader ved dagens ordning

Utvalget har innhentet opplysninger hos departementet og Lånekassen og har gjort noen sonderinger i fylkeskommunene.

- Fylkeskommunale utgifter til teknisk fagskole i skoleåret 1999–2000 anslås til mellom 300 og 400 mill. kroner.
- Tilskudd etter privatskoleloven til skoler på mellomnivået skoleåret 1998–99 var 120 mill. kroner. Departementets prognose for skoleåret 1999–2000 viser en økning på 7 mill. kroner.
- Lånekassefinansiering for studenter i teknisk fagskole Utgiftene ved lån, dvs. verdien av rentefritak, anslås i 1998–99 til 5 mill. kroner. Stipendier utgjorde i 1998–99 ca 34 mill. kroner.
- Lånekassefinansiering for studenter i øvrige tilbud på mellomnivået Kostnadene ved lån, dvs. verdien av rentefritak, anslås i 1998–99 til 20 mill. kroner. Stipendier utgjorde i 1998–99 ca. 105 mill. kroner.

8.4.2 Framtidige kostnader ved uendret ordning

Kostnadene ved teknisk fagskole dekkes gjennom rammetilskuddet til fylkeskommunene. Fylkeskommunene har ansvaret for tilbud og omfang og har anledning til å regulere virksomheten innenfor sine økonomiske rammer.

Privatskoleloven er i dag ikke dekkende for utdanning på mellomnivået. Utvalget forutsetter at tilbud som i dag får tilskudd etter denne loven, får beholde disse. Departementet vil imidlertid i teorien kunne legge en sterk begrensning på godkjenning av nye tilbud som bygger på videregående opplæring. Men hvis departementet skulle følge den linjen at det bør godkjennes nye mellomnivåtilbud som tilsvarer slike som allerede er godkjent, vil man få en automatisk økning av bevilgningen framover.

Når det gjelder kostnadene ved lån og stipend for studenter i andre tilbud enn teknisk fagskole, vil dagens godkjenningsordning medføre at den veksten man har hatt i de siste årene, vil fortsette, sannsynligvis i enda sterkere grad.

Som det framgår, vil staten ikke ha full kontroll over kostnadsnivået dersom gjeldende ordninger videreføres.

8.4.3 Framtidige kostnader ved ny ordning

Utvalget forutsetter at det i den nye ordningen skal gis tilskudd per student, både i teknisk fagskole og i de utdanningene som vil få tilskudd etter privatskoleloven. Kostnadene per student skal være uendret i forhold til dagens situasjon. Det forutsettes videre at studenter i offentlig teknisk fagskole fortsatt skal ha gratis studieplass.

Utvalgets forslag til ny ordning kan ha disse virkningene:

- Det beløpet som nyttes til teknisk fagskole i dag er forutsatt tatt ut av rammetilskuddet til fylkeskommunene og lagt inn i en øremerket bevilgning i departementets budsjett. Utvalget ser det som mulig å få flere studenter innenfor rammen av dette beløpet, blant annet ved å ta i bruk fleksible opplæringsformer. Det er også mulig å fylle dagens klasser uten at dette koster mer. Dersom studenttallet øker ut over de eksisterende klassenes rammer, vil dette føre til økte kostnader. Statlig overtakelse av finansieringen og tilskuddsordningen til teknisk fagskole kan føre til behov for større bevilgninger dersom en får en betydelig økning i elevtallet. Dette er det

imidlertid vanskelig å vite noe om på nåværende tidspunkt. De små kullene med 19-åringer de seks nærmeste årene og konkurransen om studentene vil antakelig påvirke studenttallet også i teknisk fagskole.
- En rekke av den typen tilbud som i dag er godkjent for lånekassestøtte, vil ikke fylle betingelsene for å bli godkjent. Noen vil sannsynligvis tilpasse seg den nye ordningen, mens andre ikke vil gjøre det. Dette kan medføre at kostnadene ved lånekassefinansiering vil gå ned. En økning i studenttallet vil føre til at kostnadene øker.
- Det må antas å bli en økning i antall tilbud og studenter som vil få rett til tilskudd etter privatskoleloven.

8.5 Private kostnader

Den enkelte må i alle tilbud på mellomnivået betale for læremidler. Studentene i teknisk fagskole betaler ikke skolepenger. Studenter i tilbud godkjent etter lov om tilskudd til private skoler betaler noe skolepenger. Departementet godkjenner beløpets størrelse for den enkelte skole. Tilbud som er godkjent med rett til studiestøtte i Lånekassen, betales fullt ut av studentene. Beløpet blir godkjent av departementet eller Lånekassen.

Kostnadene for den enkelte blir selvsagt lavere ved kortere utdanning. Dersom utvalgets forutsetning om at utdanning på mellomnivået skal gi godskriving i høgre utdanning oppfylles, vil utvalgets samlede forslag også føre til at det i framtiden blir billigere for den enkelte å ta utdanning som omfatter både mellomnivået og høgre utdanning.

Utvalget har foreslått at studenter på mellomnivået får rettigheter i Lånekassen i inntil tre år. En er i utgangspunktet enig i Aamodtutvalgets forslag om at støtte til utdanning på mellomnivået, skal føre til en reduksjon på ett år i støtten til høgre utdanning (jf. NOU 1999:33 *Nyttige lærepenger – om utdanningsfinansiering gjennom Lånekassen*). Utvalget mener at slik avkorting må være avhengig av at utdanning på mellomnivået blir godskrevet i samme omfang i høgre utdanning.

8.6 Administrative kostnader

Arbeidet med godkjenning av private skoler ligger i dag i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Statstilskuddene til de som er godkjent etter privatskoleloven, utbetales av departementet. Statens utdanningskontorer i fylkene har fått delegert oppgavene med tilsyn og kontroll av de faglige og økonomiske sidene ved disse skolene. Departementet opplyser at disse oppgavene er arbeids- og tidkrevende bl.a. fordi området har utviklet og endret seg mye i de senere år, uten at det til nå er fulgt opp med tilpasset regelverk og ordninger. Det anslås at det i departementet går med 2,5 årsverk til disse oppgavene i dag. Arbeidet i forbindelse med lånekassesøknadene utgjør i tillegg omtrent 0,5 årsverk.

Departementets arbeid med teknisk fagskole, herunder arbeidet med et faglig forum, anslås til 0,75 årsverk i en normal situasjon. Når læreplanutvikling skal gjennomføres, kreves det betydelige ressurser i tillegg.

Den ordningen utvalget foreslår, innebærer en felles styringsstruktur og godkjenningsordning for all utdanning på mellomnivået, inkludert teknisk fagskole. Innenfor rammer som departementet trekker opp, er det forutsatt større ansvar for utvikling og kvalitetssikring av fagplaner og tilbud på insti-

tusjonsnivå og fagrådsnivå. Dette vil avlaste departementet og redusere de sentrale kostnadene til dette arbeidet. Gjennom én godkjenningsordning i stedet for to forskjellige som i dag, vil det oppnås en rasjonaliseringsgevinst i departementet. I tillegg må det samlede antall søknader antas å bli redusert.

Det blir merarbeid i departementet med administrasjon av tilskudd til teknisk fagskole, men utvalget vil anta at dette betyr lite i forhold til den rasjonaliseringsgevinst en samlet kan oppnå.

En ordning med et nasjonalt råd og en rekke fagråd er ny. Det nasjonale rådet skal etter utvalgets forslag ikke ha utøvende funksjoner. Utvalget antar at rådet bare vil ha behov for noen få møter i året og at sekretariatsfunksjonen kan legges til departementet. Ordningen vil kreve en mindre ressurs til sekretariatsfunksjonen, og det vil bli noen utgifter i forbindelse med rådets møter.

Fagrådene er tenkt oppnevnt av departementet og sammensatt av bl.a. representanter for bransjer, miljøer og utdanningstilbydere. De skal blant annet gi anbefaling til departementet om godkjenning av rammeplaner. Kostnader med fagrådene kan dekkes ved at de aktuelle fagmiljøene og tilbyderne bærer utgiftene forbundet med fagrådene, ved at staten yter et tilskudd til sekretærtjeneste for hvert fagråd, eller ved at staten både dekker møtegodtgjørelse etc. og yter tilskudd til sekretærtjeneste.

I Danmark har man vedtatt en ordning for denne typen råd. Der danner miljøer og parter selv de rådene de ønsker, og melder fra om etableringen. Partene må selv stå for utgiftene. Utvalget mener at Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet skal ha kontroll med hvilke fagråd som skal opprettes, og oppnevne dem. Da er det mest realistisk å tenke seg at staten må dekke møtegodtgjørelser etter gjeldende regulativ og yte noe tilskudd til sekretærtjeneste. I tillegg til at dette kan medføre en årlig kostnad, vil det kreve noen ressurser sentralt å administrere slike ordninger. Under forutsetning av at blir opprettet ca 20 fagråd i tillegg til det nasjonale rådet, kan det dreie seg om en kostnad på 4–5 mill. kroner i året, hvis en tenker seg 2–3 møter i det nasjonale rådet og 5 møter i fagrådene. For utvalget står det imidlertid klart at fagutvalgene er meget viktige når det gjelder å få til en ny giv på dette området.

8.7 Oppsummering

- Utvalget ser mange positive virkninger av et godt fungerende mellomnivå.
- Det er viktig at området reguleres og blir mer oversiktlig. Området vil vokse ukontrollert om det blir ikke blir regulert.
- Utvalget ser ikke noen alternativ løsning som ikke over tid vil føre til økte utgifter. Selv om dagens situasjon opprettholdes, vil det medføre økte kostnader.
- Det vil bli behov for nye midler og ressurser sentralt til de rådene som er foreslått opprettet.
- Det vil fortsatt eksistere et marked som ikke er regulert av utdanningslovene, dvs. for utdanninger uten offentlige tilskudd eller studiefinansiering.

8.8 Referanser

NIFU skriftserie nr. 3/99 – Asbjørn Kårstein og Ellen Brandt – *Opplæringstilbud på mellomnivå* .

NIFU skriftserie nr.15/98 – Ellen Brandt og Grethe Hovland – *Utdanningsinstitusjoner i alternativ medisin* .

NOU 1997:25 *Ny kompetanse.* Grunnlaget for en helhetlig etter- og videreutdanningspolitikk.

Rapport nr 4-mars 1999 fra Arbeidsdirektoratet *Arbeidsstyrke og registrert ledighet fordelt på alder og utdanning* .

Knut Arild Larsen og Andreas Hompland, Rapport 3/99 fra ECON *Trender i arbeidslivet* .

Rapport 50/99 fra ECON *Kompetanse- og rekrutteringsbehovene i staten* .

Rolf Jensen (1999) *The Dream Society* , McGraw-Hill.

ECON Senter for økonomisk analyse (2000) *Horisont 21 – Scenarier ved et nytt årtusen* .

NOU 1999:34 *Nytt millennium – nytt arbeidsliv.* Trygghet og verdiskaping i et fleksibelt arbeidsliv. Innstilling fra Arbeidslivsutvalget.

Rapport '99 *Norsk kunstutdanning* . Forslag til organisering. Innstilling fra arbeidsgruppe i juni 1999. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Trykksak F-4050/19.

Rapport '99 *Norsk musikkutdanning* . Forslag til organisering. Innstilling fra arbeidsgruppe 2. juli 1999. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Trykksak F-4050/20.

«God på bunnen» Fremtidens yrkesdykkerutdanning. Innstilling fra arbeidsgruppe 17. mai 1998. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

Redefining tertiary education. OECD 1998.

SOU 1999:119 *Utvärderingen av KY.* Utbildningsdepartementet.

SOU 1999:122 *Kvalificerad yrkesutbildning.* Slutbetänkande från Kommittéen för kvalificerad yrkesutbildning.

NOU 1999:33 *Nyttige lærepenger* – om utdanningsfinansiering i Lånekassen.